

Dokument nr. 3:8

(1999–2000)

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende husleieordningen for statlige virksomheter

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:8 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende husleieordningen for statlige virksomheter.

Riksrevisjonen, 25. januar 2000.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
3 Arbeids- og administrasjonsdepartementets kommentarer	2
4 Riksrevisjonens bemerkninger	2
5 Arbeids- og administrasjonsdepartementets svar	3
6 Riksrevisjonens uttalelse	3
Vedlegg: Rapport	5

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende husleieordningen for statlige virksomheter

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 delegere denne myndigheten videre til underliggende virksomheter.

Ett av målene med å innføre betaling av husleie er at statlige virksomheter skal få en mer effektiv og bevisst ressursbruk. For å oppnå dette ble det gitt adgang til at de underliggende virksomhetene kunne få beholde en eventuell gevinst ved reforhandling av leiekontrakt. Slik ville de underliggende virksomhetene få et incentiv til å reforhandle eksisterende leiekontrakter for å oppnå lavere husleie. Et annet mål med reformen var å synliggjøre brukernes utgifter til husleie.

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

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 rapport følger som trykt vedlegg. Riksrevisjonen har i brev av 24. september 1999 forelagt rapporten for Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). Departementet har i brev av 15. oktober 1999 avgitt uttalelse til rapporten.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

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. Spørrelistene inneholdt blant annet spørsmål om delegering av fullmakt til å inngå

leieavtaler og hvilke rutiner som følges ved anskaffelse av lokaler. Det er også gjennomført intervjuer i Justisdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og i Skattedirektoratet og Statsbygg.

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. Således ligger alle virksomheter under Forsvaret, universitetene og de vitenskapelige høyskolene, Luftfartsverket, enkelte virksomheter under Kystverket og utenlandseiendommene utenfor ordningen. For noen virksomheter kan samlokalisering, for eksempel i Statens Hus, begrense friheten til å velge lokaler. Andre virksomheter leide av private utleiere også før ordningen ble innført, og har derfor i liten grad fått endret sine rammevilkår i forbindelse med innføringen av ordningen.

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 delegert fullmakt til samtlige av sine underliggende virksomheter, mens tre departementer ikke har delegert 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 (1990–91). 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. Kun et fåtall departementer har opplyst at de ikke deltar i kontraktsutforming eller -inngåelse. Noen departementer bidrar kun med veiledning, mens andre departementer deltar aktivt i kontraktsprosessen.

I St.prp. nr. 63 (1990–91) 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.

AAD har ikke tatt på seg noe oppfølgings- eller veiledningsansvar for husleieordningen. Departementet har for eksempel ikke utarbeidet generelle retningslinjer som omhandler incentivordninger eller delegering av fullmakter. Det er derfor opp til hvert enkelt departement å tolke St.prp. nr. 63 (1990–91) når det er behov for å veilede underliggende virksomheter. Dette kan øke faren for en uensartet forståelse av ordningen. En tettere oppfølging fra AAD kunne gitt departementene et korrektiv til egen praktisering av ordningen.

3 ARBEIDS- OG ADMINISTRASJONS-DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

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

AAD 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 (1990–91), 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. Dette har flyttet statens og Statsbyggs oppmerksomhet over fra vurderingen av rene investeringskostnader for bygningene til en totaløkonomisk vurdering ut fra årskostnader og husleie. 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. Man vil ikke kunne oppnå dette uten en husleieordning som innebærer at det økonomiske ansvaret for midler til drift og vedlikehold skilles fra etatens primære virksomhet og overføres til en profesjonell enhet. 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 (1998–99) 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 AAD.

Det kommer fram i rapporten at manglende oppfølging fra AAD medfører at fagdepartementene ikke får noe korrektiv i forhold til egen praktisering av husleieordningen. Departementet viser til at før etableringen av husleieordningen var forslaget ute på en bred høringsrunde hvor de berørte etater fikk anledning til å uttale seg. 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 departementer og fylkesmenn. På denne bakgrunn er det AADs 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 AAD har ikke et selvstendig ansvar for å følge opp virksomhetenes praktisering av ordningen. AAD understreker at departementet vil være behjelpelig med informasjon om ordningen ved henvendelse fra virksomhetene.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

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

Reformen skal blant annet bidra til å fremme en effektiv ressursbruk i den statlige eiendomsforvaltningen. Dette kan oppnås ved at virksomhetene blir gitt anledning til å inngå hensiktsmessige og gunstige leieavtaler. Undersøkelsen viser at det i begrenset

grad har skjedd delegering av fullmakter og etablering av incentivordninger. 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 i det 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 (1998–99) Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS, kan løse problemene knyttet til Statsbyggs dobbeltrolle.

AAD 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 AAD ikke har ansvar for den enkelte virksomhets praktisering av husleieordningen, men stiller spørsmål om det er tilstrekkelig at AAD kun er behjelpelig med informasjon om ordningen ved henvendelse fra virksomhetene, slik AAD sier i sitt brev av 15. oktober 1999.

5 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 tilleggs kommentarer til Dokument nr. 3 til Stortinget:

- *En viktig målsetting med husleieordningen er at Statsbygg kan sikre et økonomisk optimalt vedlikeholds nivå 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 én 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.»*

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Departementets svar av 7. desember 1999 omtaler enkelte forhold som ikke direkte er behandlet i Riksrevisjonens undersøkelse, blant annet forhold vedrørende vedlikehold av statens bygninger. Fokus i Riksrevisjonens undersøkelse har vært hvordan departementene og utvalgte virksomheter praktiserer husleieordningen.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at enkelte departementer og underliggende virksomheter ensidig orienterer seg mot Statsbygg ved behov for nye lokaler, noe som etter Riksrevisjonens mening er i strid med intensjonen 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 AADs 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 forhandling av kontrakt synes i liten grad å være oppfylt.

AAD peker på enkelte tiltak for å vise at departementet har tatt et aktivt oppfølgings- eller veiled-

ningsansvar 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 AAD påtatt seg et mer aktivt oppfølgings- og veiledningsansvar overfor departementene.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. desember 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport
Husleieordningen for statlige virksomheter

Innhold

	Side
Sammendrag	7
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Formål og problemstillinger	8
1.3 Avgrensning	8
2 Metode og gjennomføring	9
3 Historien bak husleieordningen	10
3.1 Statens bygge- og eiendomsdirektorat	10
3.2 Nytt system for statlig eiendomsforvaltning	10
3.3 Innføringen av det nye systemet	12
4 Revisjonskriterier	13
4.1 Overordnede krav	13
4.2 Generelle styringsprinsipper	13
4.3 Styring og koordinering av husleieordningen	14
5 Fakta	16
5.1 Departementenes delegering av fullmakt	16
5.2 variasjoner i praktisering av fullmakts- og kontraktsforhold	16
5.3 Incentivordninger	16
5.4 Erfaringer med praktiseringen og forvaltningen av husleieordningen	17
6 Vurderinger	20

Sammendrag

Husleieordningen i staten er en forvaltningspolitisk reform som blant annet innebærer at statlige virksomheter som disponerer lokaler i statlige bygg, skal betale husleie. Samtidig fikk brukerne frihet til selv å velge lokaler og utleier. Ordningen ble innført gradvis fra 1. januar 1992 i henhold til vedtak i Stortinget den 11. juni 1991. Et av formålene med å innføre betaling av husleie er at statlige virksomheter skal få en mer effektiv og bevisst ressursbruk, blant annet ved at utgifter til arealbruk blir synliggjort ved å belaste husleien på virksomhetenes egne driftsbudsjetter. Valgfriheten innenfor de faste budsjetttramene gjør at leietakerne kan tilpasse lokalenes størrelse og standard til egne behovsvurderinger og prioriteringer.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse er å kartlegge hvordan departementene og utvalgte virksomheter praktiserer husleieordningen, og vurdere om dette er i tråd med intensjonen med ordningen.

Ved behandlingen av St prp nr 63 (1990–91) Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning har Stortinget samtykket i at overordnet ansvar for å godkjenne leieavtaler er lagt til det enkelte fagdepartement. I kongelig resolusjon av 7. oktober 1997 heter det at hovedprinsippet er at fagdepartementet og/eller underliggende virksomhet dekker behovet for midler til husleie innenfor de til enhver tid gjeldende driftsrammer.

Undersøkelsen viser at flere forhold begrenser husleieordningens virkning. Mange sektorer er unntatt fra ordningen, og mange virksomheter må ha spesialbygg som det ikke finnes alternativer til. Samlokalisering, for eksempel i Statens Hus, kan be-

grense den enkelte virksomhets frihet til å velge lokaler. Mange virksomheter leide av private utleiere også før ordningen ble innført, og har i liten grad fått endret sine rammevilkår i forbindelse med innføringen av ordningen.

Undersøkelsen viser at det er ulik praksis blant departementene når det gjelder delegering av fullmakt til underliggende virksomheter. Det er et gjennomgående trekk at de aller fleste departementene ikke har delegert fullmakt til sine underliggende virksomheter, eller kun har delegert fullmakt til et fåtall underliggende virksomheter.

Det er stor variasjon i praksis blant departementene når det gjelder kontraktsutforming og kontraktsinngåelse. Kun et fåtall departementer sier de ikke deltar i eller ikke har deltatt i kontraktsutforming eller kontraktsinngåelse. Departementenes deltakelse varierer fra å gi bistand til å godkjenne framforhandlet leiekontrakt.

I St prp nr 63 (1990–91) heter det blant annet at forutsetningen for å få til en mer effektiv ressursbruk er at virksomhetene normalt får beholde gevinsten av en reforhandling. Undersøkelsen viser at dette i liten grad er gjennomført.

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.

Undersøkelsen viser at Statsbygg blir oppfattet å ha en dobbeltrolle som rådgivende instans og aktør i samme marked.

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Husleieordningen i staten er en forvaltningspolitisk reform som blant annet innebærer at statlige virksomheter som disponerer lokaler i statlige bygg, skal betale husleie. Ordningen ble innført gradvis fra 1. januar 1992 i henhold til vedtak i Stortinget den 11. juni 1991. Et av formålene med å innføre betaling av husleie er at statlige virksomheter skal få en mer effektiv og bevisst ressursbruk, blant annet ved at utgifter til arealbruk blir synliggjort ved å belaste husleien på virksomhetenes egne driftsbudsjetter. Valgfriheten innenfor de faste budsjetttrammene gjør at leietakerne kan tilpasse lokalenes størrelse og standard til egne behovsvurderinger og prioriteringer. Statlige virksomheter får selv ansvaret for anskaffelse av lokaler i det nye systemet.

Innføringen av husleieordningen i staten innebar at Statens bygge- og eiendomsdirektorats ansvar for godkjenning av leieavtaler ble overført til fagdepartementene. Statens bygge- og eiendomsdirektorat (SBED) ble omdannet til forvaltningsbedriften Statsbygg med virkning fra 1. januar 1993. Forutsetningene for reformene i den statlige eiendomsforvaltningen er trukket opp i St prp nr 63 (1990–91), jf Innst S nr 185 (1990–91).

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med undersøkelsen er å kartlegge hvordan departementene og utvalgte virksomheter praktiserer husleieordningen, og å vurdere om dette er i tråd med intensjonen med ordningen.

Følgende problemstillinger har vært sentrale for undersøkelsen:

- Har husleieordningen ført til større frihet for den enkelte bruker? Finnes det forhold som hindrer brukerne i å velge lokaler fritt? I hvor stor grad er departementene involvert ved kontraktsinngåelse?
- Er det forskjeller mellom departementene i praktiseringen av husleieordningen?
- Har departementene etablert incentivordninger for at underliggende virksomheter skal velge kostnadseffektive løsninger?
- Hvilke erfaringer har departementene og utvalgte underliggende virksomheter gjort med husleieordningen slik den fungerer i dag?

1.3 AVGRENSNING

Husleieordningen omfatter de sektorer i forvaltningen som ikke er egne eiendomsforvaltere. Således ligger alle virksomheter under Forsvaret, universitetene og de vitenskapelige høyskolene, Luftfartsverket, enkelte virksomheter under Kystverket og utenlandseiendommene utenfor husleieordningen. Utenlandseiendommene vurderes innlemmet i ordningen fra 1.1.2000.¹

Forsvaret inngår ikke i husleieordningen i staten. Forsvarets bygningsmasse forvaltes av Forsvarets bygningstjeneste. Bakgrunnen for dette er blant annet at store deler av bygningsmassene i Forsvaret er spesialiserte bygg. Det er derfor vanskelig å finne alternativ anvendelse for bygningene og dermed fastsette en korrekt markedspris for husleie².

¹ Brev av 23.08.99 fra AAD til Riksrevisjonen.

² Brev av 07.07.98 fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen.

2 Metode og gjennomføring

Dokumentanalyse har stått sentralt i undersøkelsen. Sentrale dokumenter i undersøkelsen er stortingsdokumenter, retningslinjer og utredninger. Det er gjennomført intervjuer i Justisdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Skattedirektoratet og Statsbygg. Alle departementene og 46 underliggende virksomheter har besvart Riksrevisjonens spørrelister som ble sendt ut i mai 1998 (departementene) og oktober 1998 (underliggende virksomheter). Spørrelistene omfattet ulike sider ved husleieordningen. Det er mottatt en stor mengde dokumenter fra departementer og virksomheter i løpet av undersøkelsen.

Svarene fra departementene varierte fra å være omfattende til å være helt korte. De underliggende virksomhetene ble skjønnsmessig valgt ut med utgangspunkt i svarene som departementene ga. Det var viktig å få representert virksomheter av alle størrelser og typer, og å få de fleste deler av landet representert. Selv om Oslo er sterkest representert, inneholder utvalget blant annet også virksomheter

hjemmehørende i Kongsberg, Stavanger, Bergen, Trondheim og Alta. Inkludert i undersøkelsen er for eksempel små virksomheter innen kulturområdet og justissektoren, og større virksomheter innen næring og miljø. Et fåtall av virksomhetene har selv underliggende virksomheter.

I likhet med departementssvarene inkluderer virksomhetssvarene i mange tilfeller vedlegg (blant annet oversikt over leieforhold, korrespondanse, retningslinjer og lignende). Svar fra virksomhetene er inkludert i den grad de er utfyllende i forhold til, eller avvikende fra, svarene gitt av det aktuelle fagdepartement.

Det er blitt avholdt et møte med Statsbygg. Virksomheten har også besvart en spørreliste for å utdype erfaringer med husleieordningen.

Rapportens innledende kapitler, revisjonskriterier og faktaframstilling ble sendt til AAD for uttalelse før utarbeidelse av endelig rapport. AAD ga sin uttalelse i brev av 23.08.99. Departementets kommentarer ble i stor grad tatt hensyn til.

3 Historien bak husleieordningen

3.1 STATENS BYGGE- OG EIENDOMS-DIREKTORAT

Før ordningen med husleie i staten ble iverksatt hadde SBED byggherreansvaret for samtlige virksomheter i den ordinære forvaltning og statens forretningsdrift. Unntak var Statsbanene, Televerket, Vegvesenet, Sivilforsvaret, Kystverket og Opplysningsvesenets fond. Disse virksomhetene hadde, med visse modifikasjoner, selv byggherreansvaret.³

Det var etablert ulike ordninger innenfor eiendomsforvaltningen. Universitetene forvaltet sine egne bygninger, mens de fleste høyskoler ble forvaltet av SBED. SBED forvaltet embetsboliger for soren-skrivere og politimestere, mens presteboligene ble forvaltet av Opplysningsvesenets fond. Fengslene ble forvaltet av Justisdepartementet, mens politikamrene ble forvaltet av SBED. På byggherresiden var situasjonen noe enklere. Det var kun få virksomheter i samferdselssektoren som var egne byggherrer, ellers hadde SBED byggherreansvaret for den øvrige forvaltningen.

SBEDs oppgave var å anskaffe lokaler til statens virksomheter ved nybygg, kjøp eller leie, eller ved ombygging eller bedre utnyttelse av eksisterende bygningsmasse. Departementene var SBEDs oppdragsgiver, og det var de som stilte bevilgninger til rådighet. SBED utarbeidet romprogram, byggeprogram og kostnadsramme i samråd med fagdepartementet og brukervirksomheten.

SBED var også serviceorgan for de statsvirksomhetene som var lokalisert i eiendommer forvaltet av direktoratet. Som sentralorgan var det SBEDs oppgave å ivareta alle forhold knyttet til eiendommene, i tillegg til drift og vedlikehold, omfattet dette også økonomiske og juridiske forhold. Midler til drift og vedlikehold av bygningsmassen ble gitt over SBEDs budsjett.

Som sentralorgan var SBED tillagt samordningsoppgaver i forbindelse med disponering av ledig statseiendom. Dette gjaldt også overfor statsvirksomheter med egen eiendomsforvaltning og overfor forvaltningsbedriftene. En annen av SBEDs oppgaver var å gi råd og faglig bistand til statsvirksomhetene.

3.2 NYTT SYSTEM FOR STATLIG EIENDOMSFORVALTNING

I Hermansen-utvalget ble forhold som kunne bidra til en mer formåls- og kostnadseffektiv forvaltning av statens bygg, og som kunne legge grunnlag for en mer effektiv måte å dekke statens behov for lokaler på, vurdert.⁴ Utvalget konkluderte blant annet med at det prinsipielt ikke burde være noe til hinder for at statlige virksomheter dekker sine behov for bygg og lokaler helt eller delvis uten medvirkning fra SBED. Det ble også foreslått at forvaltningsorganer selv skulle ha byggherrefunksjonen.⁵

Den 1. oktober 1990 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle utrede de prinsipielle og praktiske sidene ved Hermansen-utvalgets forslag. Utvalget, som ble ledet av Henning Gorholt, avleverte sin utredning – NOU 1991:5 Modernisering av den statlige eiendomsforvaltningen – til Arbeids- og administrasjonsdepartementet den 31. januar 1991.

Arbeidsgruppen fremmet forslag om en modernisering av den statlige eiendomsforvaltningen som burde tilfredsstillte følgende krav:

- synliggjøre statlige virksomheters ressursbruk vedrørende disponering av lokaler mv
- gi en mer effektiv bruk av statens ressurser, herunder av statlige bygg og eiendommer
- lokaler og tjenester knyttet til lokalbruk bedre tilpasset brukervirksomhetenes behov og budsjett-rammer
- et system som sikrer et riktigere vedlikeholdsnivå for statens egen bygninger og samtidig opprettholder en viss samordning og økonomisk koordinering av statens byggevirksomhet og leie av lokaler

NOU 1991:5 dannet grunnlaget for Regjeringens forslag til modernisering av den statlige eiendomsforvaltningen, som ble fremmet i St prp nr 63 (1990–91) Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning.

³ Innholdet i kapittel 3.1 og 3.2 er ikke basert på egne innsamlende data, men tar utgangspunkt i opplysninger hentet fra NOU 1991:5 Modernisering av den statlige eiendomsforvaltning.

⁴ Utvalget la til grunn at SBED fortsatt skulle være statens sentrale organ på bygge- og eiendomsområdet, og at SBED fortsatt skulle ivareta byggherreoppgaver og forestå forvaltningen av statens eiendommer.

⁵ NOU 1989:5, side 177.

Kravene ble utdypet i St prp nr 63 (1990–91), jf Innst S nr 185 (1990–91).

1 Synliggjøre statlige virksomheters ressursbruk vedrørende disponering av lokaler mm

I det gamle systemet for statlig eiendomsforvaltning var det ikke en regnskapsmessig riktig kostnadsføring av virksomheters bruk av statlige lokaler. Ressursbruken på dette området ble således ikke synliggjort.⁶ En måte å synliggjøre disse kostnadene på er å innføre husleie fastsatt ut fra markedsriterier, historisk kostnad eller andre mer sjablonmessige kriterier.⁷ I St prp nr 63 (1990–91) heter det videre at selv om ressursbruken i seg selv eller av markedsmessige årsaker ikke foranlediger en annen lokaldisponering, vil det være en fordel å få synliggjort ressursbruken til lokaler i statlige virksomheter.⁸

2 Fremme en mer effektiv ressursdisponering ved statens virksomheter

I den gamle ordningen for statlig eiendomsforvaltning ble ikke brukervirksomheter motivert til å rasjonalisere bruken av statseiendom, eller til å vurdere utgifter til lokaler i forhold til andre driftsutgifter. Det var heller ingen kontrollvirksomhet eller -mekanisme som sørget for at statens bygg og eiendommer ble utnyttet på en effektiv måte etter første gangs tildeling. Statlige lokaler kunne således i perioder ha en for dårlig utnyttning.⁹ Innføring av husleie vil imøtekomme kravet om en effektiv utnyttelse av statlig grunn og eiendommer. Når brukervirksomhetene ikke betaler for sin bruk av grunn og statlige eiendommer, vil de trolig ha få motiver til å søke å begrense sitt flatebehov, eller å godta en nøktern standard. Med innføringen av husleie vil brukervirksomhetene belastes etter størrelsen og standarden på lokalet. Forutsetningen for å få til en mer bevisst ressursbruk er at virksomheten normalt får beholde «gevinsten».¹⁰

SBED oppfattet dette som et sentralt mål med reformen. I et brev til departementene uttaler direktoratet at hovedhensikten med innføring av leiebetalinger er at statlige virksomheter skal få en mer effektiv og bevisst arealbruk, og at valgfriheten gjør at leietakerne kan tilpasse lokalenes størrelse og standard til egne behovsvurderinger og prioriteringer.¹¹

3 Lokaler og tjenester knyttet til bruken av lokaler må tilpasses brukervirksomhetens egen behovsprøving og prioriteres innenfor faste budsjett-rammer

I det tidligere systemet for statlig eiendomsforvaltning la det daværende SBED hovedvekten på å hol-

de utgiftene på et lavest mulig nivå, mens brukervirksomhetene la vekt på andre forhold. I sin bistand til statsvirksomheter som trengte ytterligere lokaler, prioriterte SBED utnyttelse av statens ledige lokaler. I St prp nr 63 (1990–91) blir det pekt på at brukerne bør stilles friere i forhold til SBED. På denne måten blir det understreket at det er ledelsen i den enkelte brukervirksomhet som har ansvaret for at virksomhetens bruk av lokaler er tilpasset den generelle økonomiske rammen.¹²

4 Sikre et økonomisk optimalt vedlikeholdsnivå for statens egne bygninger

Forbruker- og administrasjonskomiteen uttalte om dette: Når det innføres betaling av husleie for statsvirksomheter som disponerer statens egne bygg, bør SBED få stor grad av frihet til å nytte disse inntektene til vedlikehold som er nødvendig for at bygningen oppfyller brukers behov, og oppfyllelse av krav i henhold til gjeldende lover og forskrifter mv, samt at bygningenes verdi sikres.¹³

5 Det må opprettes en viss samordning og koordinering av virksomhetens lokalskaffelser, blant annet kontroll med at det ikke blir for store avvik i standard

I det gamle systemet for statlig eiendomsforvaltning var SBED som sentralorgan tillagt samordningsoppgaver i forbindelse med disponering av ledig stats-eiendom. Dette gjaldt også overfor virksomheter med egen eiendomsforvaltning og forvaltningsbedrifter.¹⁴ AAD uttalte at begrensninger i virksomhetenes valg av lokaler hovedsakelig bør settes av overordnet departement, dersom disse finner standarder og kostnader for høyt. Det bør i tillegg være visse begrensninger i brukernes adgang til å si opp kontrakter med SBED.¹⁵

Ved Stortingets behandling av Innst S nr 185 var det ulike oppfatninger av om det nye systemet ville gi de ønskede effekter. Forutsetninger knyttet til ordningen var bl a at den skulle gi ressursbeparende effekter, bedre forvaltning av den statlige eiendoms-massen og at utgiftene ville bli holdt på et nøkternt nivå. Problemer med å fastslå gevinsten av omleggingen og hva som kunne bli negative konsekvenser av omleggingen, ble også påpekt. Komiteens flertall uttalte at omorganiseringen var ment å skulle innebære effektivisering og ressursutnyttelse. Til dette understreket statsråden at den forutsatte effektiviseringsgevinsten ikke primært kommer over SBEDs administrasjonsbudsjett, men at det ligger en effektiviseringsgevinst for staten som helhet gjennom en bedre forvaltning av statlige eiendommer.¹⁶

⁶ St prp nr 63 (1990–91), side 11.

⁷ St prp nr 63 (1990–91), side 12 – 13.

⁸ St prp nr 63 (1990–91), side 8.

⁹ St prp nr 63 (1990–91), side 11.

¹⁰ St prp nr 63 (1990–91), side 13.

¹¹ Brev av 12.08.1991 fra SBED til departementene, statlige virksomheter og institusjoner, side 1.

¹² St prp nr 63 (1990–91), side 13.

¹³ Innst S nr 185 (1990–91), side 4.

¹⁴ St prp nr 63 (1990–91), side 5.

¹⁵ St prp nr 63 (1990–91), side 5.

¹⁶ Tove Strand Gerhardsen (A). Tidende S (1990–91), side 3966.

3.3 INNFØRINGEN AV DET NYE SYSTEMET

Husleieordningen ble innført etappevis. AAD skisserte opp en plan der husleiebetaling for statsvirksomheter som er brukere av SBEDs forvaltnings-eiendommer, skulle innføres i tre etapper for utvalgte eiendommer 1. januar 1992 og 1. juli 1992, og for de resterende fra 1. januar 1993. Samtidig med at husleiebetaling ble gjort gjeldende for samtlige, ble SBED omorganisert til forvaltningsbedrift.¹⁷

Videre framgikk det at direktoratet i forbindelse med innføringen av husleiebetaling arbeidet med fastsettelse av husleie og øvrige kontraktsvilkår. Ved utvelgelse av eiendommer i første etappe (pr 1.1.1992) ble det lagt vekt på å oppnå et representativt utvalg mht brukere, eiendoms kategorier og geografisk beliggenhet.¹⁸

I den første husleieavtalen ble leiebeløpet beregnet av SBED og automatisk lagt på virksomhetenes driftsbudsjetter av Finansdepartementet.¹⁹ Den første leieavtalen skulle vare fra tre til fem år. Her skulle både areal, pris og driftstjenester inngå. Når den første avtalen gikk ut, ville SBED forhandle med leietakerne om ny avtale.²⁰ Reguleringen av den tota-

le budsjetttrammen der husleien inngikk, ble bestemt i det etterfølgende år av fagdepartementet, som en del av den ordinære budsjettprosessen. Husleien blir inntektsført hos SBED.²¹

I St prp nr 1 for 1994 beskrev AAD at i samsvar med forutsetningen i St prp nr 63 (1990–91) er det inngått kontrakter med alle brukere i Statsbyggs tidligere forvaltningseiendommer. Et mindre antall kontrakter ble inngått med virkning fra 1. januar 1992, mens hovedtyngden trådte i kraft 1. januar 1993. Videre ville utfordringen på kort sikt være å legge til rette for at leietakere vil ønske å forlenge de etablerte leiekontraktene når disse blir gjenstand for frie forhandlinger om 2–5 år.²²

Dette ble gjentatt i budsjettforslaget for 1995. I tillegg framgikk det at 101 kontrakter ville være gjenstand for reforhandling i 1995.

I 1995 ble det foreslått at eiendommene til Rikstrygdeverket og Toll- og avgiftsdepartementet og en del større eiendommer skulle tas inn i husleieordningen. I tillegg kom en del spesialiserte statlige helseinstitusjoner under Sosial- og helsedepartementet. Samlet omfattet utvidelsen en eiendomsmasse på ca 305 000 kvadratmeter.²³

¹⁷ St prp nr 1 (1991–92), AAD, side 51.

¹⁸ St prp nr 1 (1991–92), AAD, side 51.

¹⁹ I Statsbyggs veiledning fra 1994 er dette beskrevet slik: «Statsbygg har fastsatt en moderat markedsleie for første leieperiode, avhengig av lokalenes beliggenhet og standard. Gjennomsnittlig husleie (basisleie uten tilleggstjenester) for alle kategorier bygg er 690 kr/m² pr. 1. januar 1993.»

²⁰ SBEDs brev av 12. august 1991.

²¹ St prp nr 65 (1990–91), side 8.

²² St prp nr 1 (1993–94), AAD, side 48.

²³ St prp nr 1 (1995–96), AAD, side 102.

4 Revisjonskriterier

4.1 OVERORDNETE KRAV

Grunnlaget for utformingen av husleieordningen er nedfelt i

- NOU 1989:5 En bedre organisert stat (Hermansen-utvalget)²⁴
- NOU 1991:5 Modernisering av den statlige eiendomsforvaltning (Gorholt-utvalget)²⁵
- St prp nr 63 (1990–91) Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning
- Innst S nr 185 (1990–91) Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning²⁶

Innholdet i, og hensikten med, husleieordningen er beskrevet i St prp nr 63 (1990–91), blant annet de fem kravene til husleieordningen. Disse er utdypet i kapittel 3.2.

Hermansen-utvalget vurderte blant annet forhold som kunne bidra til en mer formåls- og kostnadseffektiv forvaltning av statens bygg.²⁷ Utvalget pekte på behov for reformer, blant annet for å oppnå bedre ressursdisponering innen statlige virksomheter, bedre tilpasning av statens interne tjenester (herunder bygge- og eiendomstjenester) til brukervirksomhetenes egne behovsvurderinger, og større valgfrihet i tjenesteytingen. Det ble tatt til orde for at brukere av statlige bygninger selv burde bære sine utgifter til lokaler. Hensikten var å synliggjøre sammenhengen mellom ønsker og utgifter og således gi mer rasjonelle prioriteringer hos brukerne.²⁸

Gorholt-utvalget tok utgangspunkt i de forslag til reform av bygg- og eiendomsforvaltningen som ble fremmet av Hermansen-utvalget. I St prp nr 63 (1990–91) sluttet AAD seg i hovedsak til Gorholt-utvalgets forslag.

²⁴ Tormod Hermansen ledet utvalget som leverte innstillingen En bedre organisert stat (NOU 1989:5) til Forbruker- og administrasjonsdepartementet i mars 1989.

²⁵ Henning Gorholt ledet utvalget som leverte innstillingen Modernisering av den statlige eiendomsforvaltning (NOU 1991:5) til Arbeids- og administrasjonsdepartementet i januar 1991.

²⁶ Innstillingen ble behandlet i Stortinget 11. juni 1991. «Stortinget samtykker i at det i forbindelse med modernisering av den statlige eiendomsforvaltning innføres et leiesystem som omtalt i St prp nr 63 for 1990–91.» Tidende S (1990–91), side 3966.

²⁷ NOU 1989:5, side 176.

²⁸ St prp nr 63 (1990–91), side 3.

I behandlingen av St prp nr 63 (1990–91), jf Innst S nr 185 (1990–91), framgår det at i prinsippet skal alle virksomheter i sivil sektor som er brutto-budsjettert, belastes leie på sine driftsbudsjetter for bruk av statens lokaler. Forslaget innebærer at SBEDs rolle som godkjenningssinstans for leieavtaler faller bort, og at det overordnede ansvaret for dette plasseres i de respektive fagdepartementer.²⁹

4.2 GENERELLE STYRINGSPRINSIPPER

Målstyring og virksomhetsplanlegging som system for offentlig virksomhet er vedtatt innført i alle statlige virksomheter i løpet av nittiårene. De sentrale elementer i dette systemet er blant annet et ønske om overgang fra regelstyring til målstyring, og utviklingen av en klarere målstruktur for offentlige virksomheter. Videre er det et ønske om en klarere arbeidsdeling mellom autoritetsnivåer og delegering av myndighet til lavere nivå med et mer direkte ansvar for valg av virkemidler.³⁰

I St prp nr 63 (1990–91) heter det:

«Statens budsjett- og styringssystem har i de siste år vært endret i retning av å gi de enkelte statlige institusjoner større grad av disponeringsfrihet innenfor sin driftsbevilgning. I denne sammenheng er det naturlig at utgifter til egne lokaler likestilles med andre driftsutgifter og i større grad underlegges institusjonenes disponeringsansvar.»³¹

AAD skriver i brev av 6. juli 1998 til Riksrevisjonen at det er et grunnleggende prinsipp i den statlige husleieordningen at den enkelte virksomhet selv har frihet til å velge sine lokaler. I St prp nr 63 (1990–91) Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning har Stortinget samtykket i at overordnet ansvar for å godkjenne leieavtaler er lagt til de respektive fagdepartement. Prinsippene som er lagt til grunn i ovennevnte St prp er videre nedfelt i kongelig resolusjon av 7. oktober 1997 der det blant annet heter at hovedprinsippet er at fagdepartementet og/eller underliggende virksomhet dekker beho-

²⁹ St prp nr 63 (1990–91), side 4–5.

³⁰ Christensen, Tom. 1990. Målstyringskonseptets begrensninger. I Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 1990 (6), side 33.

³¹ St prp nr 63 (1990–91), side 12.

vet for midler til husleie innen de til enhver tid gjeldende driftsrammer. Dette prinsippet kan sees i sammenheng med generelle prinsipper for mål- og ramlestyring i staten.³²

4.3 STYRING OG KOORDINERING AV HUSLEIEORDNINGEN

AAD har ansvar for forvaltningspolitikken. AAD ledet og koordinerte arbeidet som førte fram til husleieordningen, og hadde ansvar for St prp nr 63 (1990–91) Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning. AAD er også fagdepartement for Statsbygg.

AAD er det sentrale, koordinerende ledd i Statens Hus-prosjektene. Departementet tar sikte på å påse at de helhetshensynene som ligger bak samlokalisering i Statens Hus, ivaretas i de virksomhetsvise vurderinger og valg av løsninger. I departementets retningslinjer/veileder legges det opp til etablering av fellesrom og felles driftstjenester for virksomheter som samlokaliseres. Retningslinjene, som har vært på høring, tar sikte på å tillegge fylkesmannen driftsansvaret for disse prosjektene, herunder utvikling av kostnads- og arealeffektive fellestjenester. AAD understreker at retningslinjene for Statens Hus-prosjektene enda ikke er formelt fastsatt.³³

Statsbygg skal gi regjering og Storting råd i overordnede og langsiktige spørsmål knyttet til utvikling og forvaltning av statens eiendommer og statens byggevirksomhet. Statsbygg skal utrede og gi råd om valg av lokaler som møter kundenes krav til arealer, funksjonalitet, lokalisering og økonomi.³⁴

Etter innføringen av husleieordningen og omgjøringen av SBED til forvaltningsbedrift, skal Statsbygg fortsatt være statens sentrale byggherre, eiendomsforvalter og rådgiver i bygge- og eiendomssaker. Virksomheten tilbyr statlige virksomheter lokaler tilpasset deres behov i nybygg eller eksisterende bygninger. Statsbygg skal drive forretningsmessig virksomhet innenfor rammene til en statsvirksomhet. Det betyr at statens overordnede interesser settes framfor virksomhetens egne bedriftsøkonomiske interesser.³⁵

Som sentral byggherre og eiendomsforvalter skal Statsbygg ha som oppgave å levere funksjonelle og kostnadseffektive lokaler for statlige virksomheter. Dette skal Statsbygg oppnå gjennom nær kontakt med forvaltningsbedriftens kunder, oppdragsgivere og brukere av lokaler, samt ved å utnytte og videreutvikle kompetansen innen prosjektgjennomføring og eiendomsforvaltning.³⁶

Statsbygg tilbyr statlige virksomheter teknisk, økonomisk og juridisk rådgivning ved utredning, anskaffelse og drift av lokaler. Denne bistanden er obligatorisk når Statsbygg er byggherre eller utleier, men tilbys også som separate rådgivningstjenester ved leie fra andre enn Statsbygg.³⁷

Stortinget bevilger penger til nybygg over statsbudsjettet etter forslag fra departementene, og byggebevilgningene stilles samlet til disposisjon for Statsbygg. Alle byggeprosjekter må ha kostnadsramme og eventuelt leieavtale godkjent av Finansdepartementet før byggestart.³⁸

I brev av 12. august 1991 fra SBED til departementene, statlige virksomheter og Riksrevisjonen blir det påpekt at det er en forutsetning for husleieordningen at leietakerne selv får beholde innsparinger eller må dekke økte husleieutgifter på eget driftsbudsjett. Statlige virksomheter får selv ansvaret for anskaffelse av lokaler i den nye ordningen. De står fritt til å innhente tilbud også fra private huseiere når den første leieavtalen utløper. Fagdepartementet godkjenner leieavtalene, og forslag til leieavtale sendes Statsbygg for uttalelse. Statsbygg ønsker fortsatt å bistå virksomhetene med funksjonsanalyse og romprogram for å definere lokalbehovet.³⁹

Statsbyggs ansvar for godkjenning av leieavtaler ble 1. januar 1992 overført til fagdepartementene. Endringen gjelder i hovedsak leie av lokaler i eksisterende bygninger. Statsbygg og Finansdepartementet skal fortsatt som regel godkjenne avtaler om leie av lokaler i nybygg. Statsbyggs uttalelser i saker som virksomheten også etter de nye reglene vil motta til behandling, vil ikke være bindende for vedkommende departement. Fagdepartementene er ansvarlige for at det er budsjettmessig dekning for leieutgiftene.⁴⁰

I brev av 13. november 1991 til samtlige departementer og Riksrevisjonen omtalte SBED sin rolle på følgende måte:

«Direktoratet forutsettes å opptre som sakkyndig rådgiver på sitt fagområde som vil være kostnadsvurderinger, bygningsmessige, økonomiske og juridiske spørsmål i forbindelse med avtaleinngåelsen.»⁴¹

I de tilfeller der Statsbygg mener at virksomhetens avtaleutkast grovt tilsidesetter statens interesser, kan Statsbygg ta saken opp med Finansdeparte-

³² Prinsipper for fastsetting av husleiekompensasjon i statlige bygg. Kgl res av 7. oktober 1997, side 1.

³³ Brev av 23.08.99 fra AAD til Riksrevisjonen.

³⁴ St prp nr 1 (1998–99), AAD, side 104.

³⁵ Statsbyggs veiledning (1994).

³⁶ St prp nr 1 (1998–99), AAD, side 104.

³⁷ Statsbyggs veiledning (1994).

³⁸ Statsbyggs veiledning (1994).

³⁹ Brev av 12. august 1991 fra SBED til departementene, statlige virksomheter og institusjoner. Navnet "SBED" er endret til Statsbygg i denne gjengivelsen.

⁴⁰ Brev av 13. november 1991 fra SBED til samtlige departementer og Riksrevisjonen. Navnet "SBED" er endret til Statsbygg i denne gjengivelsen.

⁴¹ Brev av 13. november 1991 fra SBED til samtlige departementer og Riksrevisjonen.

mentet. Virksomheten må da avvente Finansdepartementets avgjørelse i saken.⁴²

I kgl res av 7. oktober 1997, «Prinsipper for fastsetting av husleiekompensasjon i statlige bygg», omtales mulige problemer og løsninger i situasjoner der det oppstår behov for bevilgning til dekning av økt husleie for statlige virksomheter som skal inn i nye/rehabiliterede lokaler. Det er et hovedprinsipp at fagdepartementet og/eller underliggende virksomhet skal dekke behovet for midler til husleie innen de til enhver tid gjeldende driftsrammer. I enkelte tilfeller kan det være spesielle hensyn som gjør seg gjeldende når det gjelder behovet for husleiekompensasjon, slik at prinsippet om at økte husleieutgifter fullt ut skal dekkes innenfor rammen, må fravikes. Også i disse sakene vil det imidlertid være viktig at fagde-

partementet har incentiver til å velge kostnadseffektive løsninger vedrørende lokalbehovene. Det legges derfor til grunn at det som hovedregel ikke gis kompensasjon utover 75 pst av økte husleieutgifter.⁴³ Videre framgår det i resolusjonen at den enkelte virksomhets frihet til selv å velge sine lokaler er et grunnleggende prinsipp i den statlige husleieordningen. I enkelte tilfeller vil det ut fra overordnede hensyn være nødvendig å begrense denne friheten. For eksempel er det ønskelig å samlokalisere de fleste departementer i Regjeringskvartalet. I situasjoner der overordnede politiske hensyn begrenser den enkelte virksomhets frihet til selv å velge lokaler, vil det kunne være hensyn som taler for at det gis husleiekompensasjon dersom det aktuelle lokaliseringsvalg gir økt husleie for virksomheten.⁴⁴

⁴² St prp nr 63 (1990–91), side 17.

⁴³ Prinsipper for fastsetting av husleiekompensasjon i statlige bygg. Kgl res av 7. oktober 1997, side 2.

⁴⁴ Prinsipper for fastsetting av husleiekompensasjon i statlige bygg. Kgl res av 7. oktober 1997, side 3.

5 Fakta

5.1 DEPARTEMENTENES DELEGERING AV FULLMAKT

Undersøkelsen viser at det er ulik praksis blant departementene når det gjelder delegering av fullmakt til underliggende virksomheter. Barne- og familiedepartementet har delegert fullmakt til samtlige av sine underliggende virksomheter, mens Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kulturdepartementet og Miljøverndepartementet ikke har delegert fullmakt til noen av sine underliggende virksomheter. I et fåtall departementer er det avdelingene som innvilger fullmakt til å inngå leiekontrakter. Ofte blir fullmakter gitt med forskjellige forbehold, begrensninger og lignende. I noen tilfeller har virksomheter fått fullmakt til å framforhandle kontraktene, mens departementet godkjenner kontrakten.

Det er et gjennomgående trekk at de aller fleste departementene ikke har delegert fullmakt til sine underliggende virksomheter, eller kun har delegert fullmakt til et fåtall underliggende virksomheter.

Statsbygg opplever på sin side at det i stedet for en ytterligere delegering av fullmakter, skjer en innstramming av fullmakter mht forhandling av leiekontrakter. Det forhold at bruker ikke har tilstrekkelige fullmakter, innebærer at bruker ikke oppnår noen gevinst ved å være en god forhandler. Bruker oppnår heller ingen gevinst ved rasjonell bruk av areal.

Etter Statsbyggs mening hersker det i enkelte tilfeller en viss usikkerhet hos den enkelte bruker mht hvilke fullmakter virksomheten faktisk har. Det som ved forhandlingens slutt framstår som en formell godkjenning av de framforhandlede vilkår, kan i ettertid bli krevd reforhandlet på nytt. Forhandlingsresultatet blir da behandlet som et tilbud. Det viser seg i etterkant av forhandlingene at motparten ikke har de nødvendige fullmakter. Statsbygg opplever situasjonen som ryddig i de tilfellene hvor også den formelle leietaker med de nødvendige fullmakter – som regel departementet – deltar i forhandlingene.

5.2 VARIASJONER I PRAKTISERING AV FULLMAKTS- OG KONTRAKTSFORHOLD

Kun et fåtall departementer har utarbeidet egne retningslinjer, veiledninger eller lignende for praktise-

ring av husleieordningen. Det er også en klar tendens at de fleste departementene ikke har gjort endringer i måten husleieordningen blir administrert på etter at ordningen ble innført. Det er stor variasjon i praksis blant departementene når det gjelder kontraktsutforming og kontraktsinngåelse. Kun et fåtall departementer sier de ikke deltar i (eller ikke har deltatt i) kontraktsutforming eller kontraktsinngåelse. Noen departementer skal godkjenne framforhandlet leiekontrakt, noen forhandler selv, noen skal «klarere» kontrakter, noen gir bistand, og noen «vurderer», mens andre departementer deltar enda mer aktivt i prosessen med å utforme og inngå leiekontrakt. Følgende eksempler illustrerer dette:

Flere avdelinger i Justisdepartementet er til dels sterkt involvert i kontraktsutforming og kontraktsinngåelse. Nærings- og handelsdepartementet er involvert i både utforming og kontraktsinngåelse for underliggende virksomheter ved at alle kontrakter skal innom departementet for klarering. Samferdselsdepartementet deltar ikke selv i kontraktsutforming eller kontraktsinngåelse for underliggende virksomheter. I noen større og omfattende byggesaker, hvor de budsjettmessige konsekvensene og omfanget er stort, har Fiskeridepartementet funnet det hensiktsmessig å delta i kontraktsprosessen. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vurderer innsendte kontrakter i hvert enkelt tilfelle, og deltar som hovedregel selv ved kontraktsinngåelse. Enkelte av virksomhetene skriver selv under kontrakten etter at departementet har godkjent kontrakten.

5.3 INCENTIVORDNINGER

I St prp nr 63 (1990–91) heter det blant annet at forutsetningen for å få til en mer effektiv ressursbruk er at virksomhetene normalt får beholde gevinsten av en reforhandling.⁴⁵ Undersøkelsen viser at dette i liten grad er gjennomført. AAD ser på selve rammestyringsordningen som et incitament for virksomhetene til selv å forhandle fram billige og gode avtaler. UD gjør en lignende vurdering angående NORAD.

Ingen av de øvrige departementene har etablert spesielle tiltak for å stimulere underliggende virksomheter til å velge lokaler som er mer egnet eller mer kostnads-/arealeffektive.

⁴⁵ St prp nr 63 (1990–91), side 13.

Kulturdepartementet peker imidlertid på at det i forbindelse med samlokaliseringssjekter legges vekt på å oppnå best mulig kostnads-/arealeffektive løsninger. I forbindelse med for eksempel samlokaliseringen av Norsk filminstitutt, Statens filmtilsyn, Statens studiesenter for film og Audiovisuelt produksjonsfond i Filmens hus, er det blant annet etablert felles løsninger for drift av resepsjon, sentralbord, kantine, telefon- og internettløsninger, samt vakt og renhold. Husleieutgiftene inngår i virksomhetenes ordinære driftsbudsjetter. Gitt de mål som virksomhetene skal oppfylle, er derfor virksomhetene indirekte gitt et incentiv til å velge kostnadseffektive husleieordninger, ifølge KD.

5.4 ERFARINGER MED PRAKTISERINGEN OG FORVALTNINGEN AV HUSLEIEORDNINGEN

Generelt

Seks departementer har ingen særskilte erfaringer for øvrig med praktiseringen og forvaltningen av husleieordningen (BFD, KR, KD, LD, MD og SD), og mener hovedsakelig at ordningen fungerer etter intensjonen. Flere departementer og virksomheter har likevel kritiske merknader til ordningen, og til Statsbygg.

Virksomhetene i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets forvaltningsområde trenger i hovedsak spesialtilpassede lokaler i rimelig nærhet til øvrig virksomhet. Dette gir klare begrensninger i antall reelle alternativer, ifølge departementet.

Regjeringskvartalet

Flere departementer peker på problemer i forbindelse med husleieordningen som er knyttet til Regjeringskvartalet, og stiller spørsmål ved fleksibiliteten og samordningen departementene imellom i den forbindelse. Problemer oppstår blant annet ved omorganisering av departementsstrukturen, med påfølgende omfordeling av areal og revidering av leiekontrakter. OED stiller spørsmål ved hvor hensiktsmessig ordningen med husleiebetaling i Regjeringskvartalet er, fordi ingen av departementene i praksis har mulighet til å bytte lokaler.

Etter AADs mening kan husleieordningen, slik den fungerer i Regjeringskvartalet, blokkere for fleksibilitet og samordning mellom departementene.⁴⁶

Tidligere gjennomførte undersøkelser har konkludert med at innføringen av husleieordningen i Regjeringskvartalet har ført til en mindre fleksibel utnyttelse av kontorlokalene enn tilsiktet. Det er særlig to grunner til dette, ifølge AAD. Husleieordningens

intensjoner er vanskelig å gjøre gjeldende for kvartalet, fordi departementene blant annet ikke har valgfrihet med hensyn til lokalisering. Dermed har leiekontraktene medført at det er svært vanskelig for Statsbygg som utleier å få friggitt ledige lokaler. Resultatet blir at enkelte departementer blir sittende med ledige lokaler, mens andre må leie på det private markedet. Dette er ikke i samsvar med regjeringens målsetting om en effektiv kostnads- og arealutnyttelse av statlige lokaler, ifølge AAD. Departementet arbeider for å finne en løsning på problemene. I et langsiktig perspektiv vurderes det om det er behov for å utvide kvartalet med nye lokaler. Som et mer kortsiktig tiltak har AAD anmodet departementene om å benytte seg av muligheten til å fremleie ledige lokaler til andre departementer og etater. For å legge forholdene til rette for økt fremleievirksomhet, har Statens forvaltningstjeneste opprettet en kontor- og møteromstjeneste som formidler tilbud og etterspørsel angående kontorlokaler.⁴⁷

Statsbyggs rolle

Justisdepartementet reagerer på den praksis Statsbygg følger ved reforhandling og inngåelse av nye leieavtaler. I mange slike situasjoner er Statsbygg i realiteten i en monopolsituasjon, fordi leietaker ikke har noe alternativ. Statsbygg opererer i visse tilfeller med en leie som angis å være markedstilpasset. Erfaringsmessig synes det som om Statsbygg etter egen vurdering fastsetter hva som er riktig nivå for markedsleien. Dette er uheldig og etter departementets oppfatning feil i tilfeller hvor monopolsituasjonen er til stede. Spesielt uheldig blir dette ved reforhandlinger. Justisdepartementet mener at Statsbyggs leieberegninger i stigende grad synes å være basert på rene forretningsmessige prinsipper og ikke som en statlig medspiller og økonomisk forsiktig pådriver i leiemarkedet. Når det gjelder spørsmålet om husleieregulering og reforhandling, mener Justisdepartementet at Statsbygg ikke må kunne kreve betingelser som medfører at leietakerne får en strammere budsjettssituasjon uten at man får bedre eller mer hensiktsmessige lokaler. Dette strider med intensjonene for innføringen av husleieordningen, ifølge Justisdepartementet. Utenriksdepartementet bemerker at det virker som om Statsbygg i praksis ønsker å opprettholde sin tidligere monopolstilling der dette synes hensiktsmessig, samtidig som Statsbygg i andre sammenhenger ønsker å nærme seg det øvrige utleiemarkedet. Finansdepartementet påpeker at Statsbygg i enkelte tilfeller har innlevert tilbud i konkurranse med private utleiere hvor brutto gulvareal har oversteget 1000 m². Departementet har erfart at Statsbygg i ett tilfelle har spilt en uheldig dobbeltrolle

⁴⁶ Brev av 06.07.98 fra AAD til Riksrevisjonen.

⁴⁷ Brev av 02.08.99 fra AAD til alle departementene i Regjeringskvartalet.

le.⁴⁸ Justervesenets inntrykk er at Statsbygg beregner husleien, og at den ikke fastsettes gjennom reelle forhandlinger hvor blant annet markedssituasjonen tas i betraktning. Etter Justervesenets mening er det også elementer ved beregningen som er feil, blant annet settes eiendommens restverdi til null ved leieperiodens opphør. Justervesenet bemerker videre at Statsbygg tar dobbelt betalt for inflasjon ved at husleien reguleres etter konsumprisindeksen, og at realrenten som benyttes ved diskontering, også omfatter andel for inflasjon. Fiskeridepartementet har opplevd at Statsbygg kan synes lite positivt innstilt til byggesaker hvor det er snakk om små lokaler og/eller lokaler som ligger i utkantstrøk, ettersom slike lokaler ofte er uforholdsmessig dyre å forvalte.

Enkelte virksomheter ser ut til ensidig å henvende seg til Statsbygg, i stedet for å undersøke hvilke muligheter som finnes i markedet, slik ordningen legger opp til.

I juni 1999 fremmet AAD St prp nr 84 (1998–99) Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS. Her foreslår regjeringen å omorganisere forvaltningsbedriften Statsbygg og skille ut en del av virksomheten til et statlig heleid aksjeselskap. Regjeringen legger i proposisjonen fram forslag til endringer som skal ivareta det politiske styringsbehovet, avklare de ulike roller som er tillagt Statsbygg i dag, legge til rette for en reorganisering av Statsbygg som statlig kompetanseorgan og sikre bedre rammevilkår for den konkurranseutsatte delen av virksomheten.⁴⁹

Det foreslås i proposisjonen å videreføre husleieordningen. Det legges vekt på rolleavklaringer mellom bruker og forvalter. I denne sammenheng vil departementet foreta en gjennomgang av praksis ved statens innleie av lokaler i markedet, og initiere utarbeiding av nye retningslinjer. Regjeringen vil komme tilbake til en vurdering av spørsmålet om en utvidelse av husleieordningen. Bakgrunnen for dette er at regjeringen anser det som et viktig prinsipp å skille forvalter- og brukerrollen i eiendomsforvaltningen.⁵⁰

Når det gjelder lokalanskaffelse og utbyggings tiltak mener departementet at staten har behov for nøytral rådgiverkompetanse som kan foreta alternativvurderinger ved behov for lokaler til statlige leietakere og bistå ved innleie av lokaler.⁵¹

Statsbyggs kommentarer

Statsbygg mener at statsforvaltningen ikke har oppfattet at husleieordningen er en faktisk husleieordning på linje med å leie fra private utleiere. Departementene er leietakere hos Statsbygg på vanlige utleievilkår. Ved innføringen av ordningen ble det inn-

gått formelle leieavtaler med samtlige leietakere. Utviklingen viser imidlertid at departementene neppe oppfatter et leieforhold hos Statsbygg for å være på linje med et privat leieforhold i den forstand at eierrollen aksepteres på tilsvarende måte som i et privat leieforhold. Noen departementer oppfatter eiendommene som sine egne. Statsbygg uttaler videre at det finnes eksempler på at enkelte departementer foretar disposisjoner i strid med eierrollen som ble fastlagt i St prp nr 63.⁵²

Statsbygg har ingen sanksjonsmidler overfor leietakerne. Av konstitusjonelle og politiske årsaker er det ikke mulig å bruke tvangstiltak som utkastelse, noe som ville vært et naturlig sanksjonsmiddel i privat virksomhet. Forvaltningsbedriften Statsbygg er en del av staten som juridisk person. Tvister som oppstår ved praktiseringen av husleieordningen skal løses mellom fagdepartementene. Statsbygg understreker i forlengelsen av dette at husleieordningen (på dette området) ikke fungerer etter hensikten.

Når en oppdragsgiver eller kunde skal leie nye lokaler, brukes Statsbygg som rådgiver. Dette er særlig aktuelt ved oppføring av nye bygg som skal inn under husleieordningen. I flere tilfeller ønskes tilbud både fra private utleiere og fra Statsbygg. Dette innebærer etter Statsbyggs mening en uheldig rollekonflikt. Statsbygg peker på flere forhold: EØS-regelverket kan utelukke tilbydere som på grunn av spesielle kunnskaper kan ha fått konkurransemessige fordeler. En opptreden som rådgiver vil rammes av dette.

Habilitetshensyn gjør det meget problematisk å ha vært inne i en tidlig fase, og samtidig opptre som tilbyder på et senere tidspunkt. Rollen som rådgiver i en tidlig fase, kombinert med senere bistand ved evaluering av innkomne anbud og tilbud, samtidig som Statsbygg er en konkurrent, er selvsagt ikke akseptabelt. Statsbygg må derfor velge side, enten som rådgiver eller som tilbyder, påpeker Statsbygg.

Statsbygg framhever flere positive trekk ved reformen. Det er nå innført en «totalpris» for leien som synliggjør både drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader. Et annet positivt resultat er at virksomhetene nå har fått en prissetting for sine lokaler på linje med andre driftskostnader. Videre innebærer husleieordningen at det trekkes et funksjonelt skille mellom en virksomhets primær- og sekundærfunksjon ved at man nå kan rendyrke sitt egentlige formål og ikke behøver å avsette administrative ressurser til sekundære oppgaver. Husleieordningen har etter Statsbyggs mening gitt en tilsiktet beskyttelse av drift og vedlikehold.

Et negativt trekk ved reformen er etter Statsbyggs mening en klar tendens til at departementer med store lokalbehov bygger opp sin egen kompetanse for å dekke sine lokalbehov. Dette innebærer at

⁴⁸ Dette er ikke videre utdypet av departementet.

⁴⁹ St prp nr 84 (1998–99), side 5.

⁵⁰ St prp nr 84 (1998–99), side 8.

⁵¹ St prp nr 84 (1998–99), side 12.

⁵² Brev av 20. november 1998 fra Statsbygg til Riksrevisjonen, side 2.

man mister stordriftsfordeler, svekker en kompetanse som for statens del burde vært samlet, og påtar seg oppgaver som må karakteriseres som sekundærfunksjoner i forhold til det primærformål som virksomheten skal ivareta. Denne prosessen er etter Statsbyggs mening ikke politisk styrt, men kan være

et uttrykk for en viss misnøye med husleieordningen. Departementene må ha et visst omfang på sin eiendomskompetanse for å føre den nødvendige dialog med blant annet Statsbygg. Det er imidlertid feil anvendelse av statens ressurser dersom det bygges opp «mini-Statsbygg» rundt i departementene.

6 Vurderinger

Undersøkelsen viser at flere forhold begrenser husleieordningens virkning. Mange sektorer er unntatt ordningen, og mange virksomheter må ha spesialbygg som det ikke finnes alternativer til. Samlokalisering, for eksempel i Staten Hus, kan begrense den enkelte virksomhets frihet til å velge lokaler. Mange virksomheter leide av private utleiere også før ordningen ble innført, og har i liten grad fått endret sine rammevilkår i forbindelse med innføringen av ordningen. Flere departementer praktiserer en restriktiv delegering av fullmakter, og bruker på dette området ikke de virkemidlene som ligger i mål- og resultatstyring. Det er således få departementer som lar sine underliggende virksomheter beholde en eventuell gevinst ved reforhandling av leiekontrakt. Mange virksomheter mangler derfor incentiv til å utnytte de muligheter reformen gir. Manglende oppfølging fra AAD medfører at fagdepartementene ikke får noe korrektiv i forhold til egen praktisering av husleieordningen.

Gjennom husleieordningen har departementene fått fullmakt til å inngå leiekontrakter. For at husleieordningen skal få størst mulig virkning, bør departementene vurdere om de i større grad kan delegerer fullmakt videre til 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 (1990–91).

Mål- og resultatstyringen innebærer blant annet delegering av myndighet til lavere nivå med større grad av direkte ansvar for valg av virkemidler. Delegering av fullmakt til underliggende virksomheter er i tråd med dette prinsippet.

Undersøkelsen viser at det finnes tilfeller av virksomheter som, til tross for innvilget fullmakt, mener de ikke har reell innflytelse på kontraktsinngåelser, og tilfeller der det er uoverensstemmelse mellom departement og virksomhet i oppfatningen av fullmaktsforholdet. Likestillingsombudet har fullmakt, men virksomheten mener at det er BFD som sammen med Statsbygg framforhandler kontrakt og sender kontrakten til ombudet for undertegning.

Departementene praktiserer husleieordningen ulikt. Det er få departementer som har utarbeidet retningslinjer for praktisering av ordningen. Å ha full-

makt til å inngå leiekontrakter er ikke nødvendigvis ensbetydende med å ha full frihet til selv å velge lokaler. Dersom overordnet departement deltar aktivt ved forhandling av kontrakten, kan dette gå utover den enkelte virksomhets frihet.

Undersøkelsen viser at enkelte departementer og underliggende virksomheter orienterer seg ensidig mot Statsbygg ved behov for nye lokaler. Det ser ikke ut til at det alltid foretas søk i markedet etter den beste utleier. Hos enkelte brukere kan det derfor virke som om det hersker et tradisjonelt syn på Statsbyggs rolle, det kan for eksempel vises til at Miljøverndepartementet overfor underliggende virksomheter helst ser at nye leieforhold skjer i statlige bygg.

Det er bare i AAD, FID, KD og UD virksomhetene får beholde gevinsten ved eventuelle reforhandlinger av husleieavtaler eller andre endringer i husleiekontrakter som medfører innsparinger. De virksomhetene som ikke får beholde en eventuell gevinst ved reforhandling av leiekontrakt eller bytte av lokaler, kan mangle tilstrekkelig incentiv til å finne mer kostnadseffektive lokaler.

Flere departementer påpekte problemer knyttet til praktiseringen av husleieordningen i Regjeringskvartalet. AAD arbeider imidlertid nå for å løse dette problemet.

Det er flere uklarheter knyttet til Statsbyggs rolle. FIN har erfart 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. FID har opplevd at Statsbygg er lite positivt innstilt til byggesaker hvor det dreier seg om små lokaler og/eller lokaler som ligger i utkantstrøk. Departementet mener dette skyldes at slike lokaler ofte er uforholdsmessig dyre å forvalte. JD mener at Statsbyggs leieberegning i stigende grad er basert på rene forretningsmessige prinsipper, og ikke som en statlig medspiller og økonomisk forsiktig pådriver i leiemarkedet. Departementet peker på at dette gjelder særlig i situasjoner hvor Statsbygg er i en monopolsituasjon og hvor leietaker reelt sett ikke har valgmuligheter. SHD sier at enkelte forhandlinger med Statsbygg har tatt tid på grunn av uenighet mellom virksomheter og Statsbygg, særlig i forbindelse med vedlikehold og driftsavtale. UD bemerker at det virker som om Statsbygg i praksis ønsker å opprettholde sin tidlige-

re monopolstilling der dette synes hensiktsmessig, samtidig som Statsbygg i andre sammenhenger ønsker å nærme seg det øvrige utleiemarkedet.

Undersøkelsen tyder på at det er problemer knyttet til departementenes forståelse for, eller aksept av, Statsbyggs rolle som huseier og utleier på linje med andre tilbydere i markedet. Samtidig er det slik at Statsbygg blir oppfattet som å ha en dobbeltrolle, siden virksomheten både er rådgivende faginstans for forvaltningen, og samtidig en aktør i markedet på lik

linje med private utleiere. Dette anses som uheldig. Forslagene som foreligger i St prp nr 84 (1998–99), er ment å bidra til å løse dette problemet.

Det enkelte departement tolker St prp nr 63 (1990–91) når de har behov for å veilede underliggende virksomheter. Dette kan øke faren for en uensartet forståelse av ordningen. En tettere oppfølging fra AAD kunne gitt departementene et korrektiv til egen praktisering av ordningen.