



FINANSMINISTERIET

Evaluering af den statslige huslejeordning

September 2006

Finansministeriet
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling
Universitets- og Bygningsstyrelsen
Slots- og Ejendomsstyrelsen

Kapitel 1. Indledning og sammenfatning	4
1.1. Indledning.....	4
1.2. Disposition og sammenfatning	4
Kapitel 2. Effekterne af huslejeordningen	8
2.1. Indledning.....	8
2.2. Huslejeordningens effekter for lejerne.....	8
2.2.1. Effekter af huslejeordningen for SES' lejere	8
2.2.2. Effekter af huslejeordningen for UBST's lejere.....	14
2.3. Vurdering af huslejeordningens effekter for lejerne.....	19
2.4. Ordningens effekter for ejervirksomhederne.....	20
2.4.1. Tomgang i ejervirksomhedernes ejendomsporteføljer.....	20
2.4.2. Driftsudgifter.....	22
2.4.3. Brugertilfredshed	24
2.5. Vurdering af ordningens effekter for ejervirksomhederne.....	29
Kapitel 3. Forelæggelsesregler	31
3.1. Indledning.....	31
3.2. Gennemgang af huslejeordningens forelæggelsesregler.....	31
3.2.1. Forelæggelsesgrænser	31
3.2.2. Forelæggelsestidspunkter.....	33
3.3. Konsekvenser af huslejeordningens forelæggelsesregler	34
3.3.1. Forelæggelsesgrænser	34
3.3.2. Forelæggelsestidspunkt	44
3.4. Vurdering og anbefalinger.....	46
Kapitel 4. Forsikringsordning	49
4.1. Indledning.....	49
4.2. Forsikringsmodellen i SES.....	49
4.2.1. Præmie og selvrisiko.....	49
4.2.2. Sammenligning med omkostningsniveauet hos private ejendomsselskaber.....	51
4.3. Forsikringsmodellen i UBST	52
4.3.1. Præmie og selvrisiko.....	52
4.4. Skadesadministration og risikostyring i SES og UBST.....	54
4.5. Overvejelser vedrørende reform af statens selvforsikringsordning.....	54
4.6. Vurdering og anbefalinger.....	55
Kapitel 5. Finansieringsmodel, herunder leje- og værdifastsættelse	57
5.1. Indledning.....	57
5.2. Beskrivelse af finansieringsmodellen	57
5.2.1. Finansieringsmodellens formål.....	57
5.2.2. Fastlæggelse af ejendomsporteføljens værdi.....	57
5.2.3. Ejervirksomhedernes belåning/gæld	58
5.2.4. Værdi- og gældsregulering	60
5.2.5. Fastsættelse af leje.....	62
5.3. Problemstillinger i forhold til finansieringsmodellen.....	65
5.3.1. Ubalance mellem værdi og gæld	65
5.3.2. Rentestruktur.....	67

5.3.3. Ejervirksomhedernes konkurrencedygtighed	69
5.4. Overvejelser og anbefalinger	70
5.4.1. En sammenhængende finansieringsmodel	70
5.4.2. Rentestrukturen	74
5.4.3. Overvejelser om ejervirksomhedernes konkurrenceevne	76
Kapitel 6. Salg af ejendomme	79
6.1. Indledning	79
6.2. Regelgrundlag for salg af ejendomme	79
6.3. Ejervirksomhedernes ejendomssalg	79
6.3.1. Bogført værdi kontra markedsværdi	82
6.3.2. Salgsform og -pris	85
6.4. Vurdering og anbefalinger	91

Kapitel 1. Indledning og sammenfatning

1.1. Indledning

Med Akt 331 4/9 2000 tiltrådte Finansudvalget, at den bevillingsmæssige styring af Slots- og Ejendomsstyrelsen og Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger¹ blev reformeret ved indførelse af en statslig huslejeordning.

I Akt 331 anføres, at en udbredelse af huslejeordningens særlige forelæggelsesregler til andre områder først vil ske efter en drøftelse med Finansudvalget på baggrund af nogle års erfaringer med huslejeordningen.

En arbejdsgruppe bestående af Finansministeriets departement (formand), Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings departement, Universitets- og Bygningsstyrelsen og Slots- og Ejendomsstyrelsen har bl.a. på den baggrund evalueret huslejeordningen.

Som beskrevet i Akt 331 er det overordnede formål med huslejeordningen at gøre statens lokalforsyning mere markedsorienteret med henblik på at sikre større dynamik i kapitalforvaltningen og større effektivitet i de statslige brugeres lokale-anvendelse.

Som følge af forskelle på ejendomsporteføljerne, hvor Slots- og Ejendomsstyrelsen forvalter kontorejendomme, mens Universitets- og Bygningsstyrelsen forvalter uddannelses- og forskningsejendomme, er huslejeordningen på nogle områder tilrettelagt forskelligt i de to statsvirksomheder.

Slots- og Ejendomsstyrelsen opererer således inden for huslejeordningens rammer som en privat ejendomsvirksomhed, hvilket bl.a. betyder, at huslejekontrakter følger principperne i erhvervslejeloven, og at huslejen fastsættes ud fra, hvad ejendommen vurderes at kunne indbringe ved udlejning på det private kontorejendomsmarked. Ligeledes er Slots- og Ejendomsstyrelsen ansvarlig for den daglige drift og udvendige vedligeholdelse af ejendommene.

For Universitets- og Bygningsstyrelsen, hvor mange ejendomme er indrettet til specialformål, fastsættes lejen med udgangspunkt i en vurdering af ejendommens genanskaffelsespris med fradrag for slid og ælde og tillæg af gennemførte forbedringer. Endvidere er ansvaret for den daglige drift af ejendommene inklusiv vedligehold af tekniske installationer placeret hos den enkelte lejer.

1.2. Disposition og sammenfatning

I kapitel 2 ses der nærmere på, om huslejeordningen har levet op til formålene om større effektivitet i de statslige institutioners lokaleanvendelse og en mere aktiv

¹ Som følge af en omorganisering i Videnskabsministeriet er Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger pr. 1. maj 2006 blevet en del af Universitets- og Bygningsstyrelsen.

kapitalforvaltning i forhold til den ejendomsportefølje, der er omfattet af ordningen.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at de økonomiske incitamenter i huslejeordningen har øget de statslige institutioners fokus på at sikre et hensigtsmæssigt lokaleforbrug. Mange institutioner har konkret udnyttet ordningens muligheder for at effektivisere lokaleforbruget, og samlet set er den tendens til et øget lokaleforbrug pr. medarbejder eller studenterårsværk, der kendetegnede 1990'erne, blevet afløst af et svagt fald. Idet den fulde effekt af ordningen først vil vise sig på lang sigt, vurderes der at ville ske yderligere effektiviseringer de kommende år.

Det er endvidere arbejdsgruppens vurdering, at Slots- og Ejendomsstyrelsen og Universitets- og Bygningsstyrelsen målt på tomgang, driftsomkostninger og brugertilfredshed forvalter ejendomsporteføljen tilfredsstillende, og at de ændringer af deres rammevilkår, der skete med huslejeordningens indførelse, har været medvirkende hertil. Arbejdsgruppen anbefaler, Slots- og Ejendomsstyrelsen fremover udvikler kundeordinatorfunktionen i relation til institutioner i private lejemål. Endvidere anbefaler arbejdsgruppen, at Universitets- og Bygningsstyrelsen minimum hvert andet år gennemfører en brugertilfredshedsundersøgelse.

I kapitel 3 foretages en evaluering af de særlige regler for forelæggelse for Finansudvalget, der på huslejeordningens område gælder for Universitets- og Bygningsstyrelsen og Slots- og Ejendomsstyrelsen. Således adskiller forelæggelsesreglerne for køb, salg af ejendomme, byggeprojekter og indgåelse af huslejekontrakter sig fra dem, der normalt anvendes. Udvalget har i sine overvejelser taget højde for de ændringer af forelæggelsesreglerne, der er tiltrådt i forbindelse med omkostningsreformen.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at huslejeordningens forelæggelsesregler har virket efter hensigten. Antallet af aktstykker er reduceret, men således at projekter, der repræsenterer langt den største del af de samlede udgifter til byggeprojekter, har været forelagt Finansudvalget. Endvidere vurderer arbejdsgruppen, at det senere forelæggelsestidspunkt for byggeprojekter, som følger af huslejeordningen, har betydet, at der skabes et bedre beslutningsgrundlag inden forelæggelsen for Finansudvalget, hvilket fortsat vurderes at være til fordel for såvel ejervirksomhederne, lejerne som Finansudvalget.

Det er derfor arbejdsgruppens anbefaling, at huslejeordningens forelæggelsesregler bevares i deres nuværende form, dog således at reglen for ændringer i byggeprojekter tilpasses de regler, der fra 2007 kommer til at gælde for institutioner omfattet af omkostningsreformen. For huslejeordningen indebærer det, at ændringer i et byggeprojekts totaludgift forelægges, såfremt denne udgør mindst 10 pct. af projektets samlede totaludgift og mindst 5 mio. kr.

I kapitel 4 vurderes den forsøgsordning, hvorefter de to ejervirksomheder er undtaget fra statens selvforsikringsordning og således har kunnet tegne private forsikringer for ejendomsporteføljerne.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at de ekstraomkostninger, der for ejervirksomhederne er forbundet med at have en privat forsikringsordning opvejes af de positive effekter, som forsikringerne har haft – bl.a. i forhold til at ejendomsporteføljen skadesstatistik anvendes af ejervirksomhederne til vurdering af vedligehold- og genopretningsprojekter. Som følge af ordningen har ejendomsvirksomhederne fået større fokus på at gennemføre tiltag, der kan forebygge skader.

På den baggrund anbefaler arbejdsgruppen, at den private forsikringsordning gøres permanent for ejervirksomhederne. Huslejeordningens forsikringsordning vil dog blive vurderet igen i forbindelse med en eventuel reform af statens selvforsikringsordning.

I kapitel 5 foretages et eftersyn af huslejeordningens finansieringsmodel, herunder værdi- og lejefastsættelse. Det er arbejdsgruppens overordnede vurdering, at finansieringsmodellen lever op til sine formål om bl.a. at synliggøre ejervirksomhedernes kapitalomkostninger og derved underlægge ejervirksomhederne samme vilkår som private udlejere.

Der er dog også konstateret en række u hensigtsmæssigheder i forhold til finansieringsmodellen i relation til udviklingen i ejendommenes værdi kontra gæld og rentestrukturen, herunder ejervirksomhedernes oplevelse af manglende konkurrenceevne i forhold til private ejendomsselskaber, særligt for så vidt angår nybyggeri. På den baggrund foreslår arbejdsgruppen en række justeringer af finansieringsmodellen.

Af administrative hensyn anbefales renten på ejervirksomhedernes kassekredit harmoniseret med omkostningsreformens kassekreditrente, hvilket indebærer, at rentetillegget til diskontoen på ejervirksomhedernes kassekredit ved udlån nedsættes fra 3,5 pct. til 2 pct. Endvidere anbefales, at huslejeordningens rentestruktur for byggekredit og langfristet lån forbliver uændret i forhold til det nuværende.

Ved huslejeordningens etablering fik ejendomsvirksomhederne en gæld svarende til 100 pct. af ejendomsporteføljens værdi. For bl.a. at opnå en bedre styring af ejendomsvirksomhederne og for at opnå en bedre sammenhæng mellem ejendomsporteføljens værdi og gæld foreslår arbejdsgruppen, at belåningsgraden fremover som udgangspunkt skal udgøre 80 pct. af ejendomsporteføljens værdi.

Reduktionen i belåningsgraden vil betyde, at ejendomsvirksomhederne alt andet lige vil få årlige overskud, og som konsekvens vil der derfor på finansloven blive fastsat et overskudskrav, som det allerede i dag er tilfældet for Slots- og Ejendomsstyrelsen. Overskudskravet vil blive fastsat på en sådan måde, at den ønskede belåningsgrad på 80 pct. nås på mellemlang sigt.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at problemerne vedrørende ejervirksomhedernes konkurrenceevne i forhold til private ikke kan løses alene inden for finansieringsmodellens rammer, idet konkurrenceevnen også er betinget af andre forhold. Derfor anbefaler arbejdsgruppen, at der ved alle større nybyggerier eller overvejelser om indgåelse af større private lejemål som alternativ til lejemål for ejervirksomhederne sker en grundig vurdering af, hvilken løsning der for staten samlet er den mest hensigtsmæssige.

Endelig ses der i kapitel 6 nærmere på Slots- og Ejendomsstyrelsens og Universitets- og Bygningsstyrelsens salg af ejendomme, herunder det forhold at ejervirksomhederne oftest sælger ejendommene med tab i forhold til den bogførte værdi. Det er arbejdsgruppens vurdering, at årsagen til dette altovervejende er, at de bogførte værdier er for høje. For UBST's vedkommende kan det bl.a. forklares ved, at ejendommene værdiansættes ud fra et anskaffelsværdiprincip, mens værdien på grund af specialindretninger typisk vil være lavere for en 3. part. For SES' vedkommende kan det bl.a. forklares ved, at ejendommene er værdiansat ud fra den gæld, der er tilknyttet, hvilket ikke nødvendigvis afspejler deres markedsværdi.

Arbejdsgruppen anbefaler, at SES fremover værdiansætter sine ejendomme ud fra en markedsvurdering, hvorved der forventes at komme bedre overensstemmelse mellem en ejendoms bogførte værdi og det provenu, der realiseres ved et salg. Derimod finder arbejdsgruppen ikke grundlag for at ændre værdiansættelsesprincippet for UBST, idet det nuværende princip findes hensigtsmæssigt og betyder, at der bliver direkte en sammenhæng mellem statens omkostninger ved at eje bygningen og de huslejer, som institutionerne betaler.

Det er arbejdsgruppens anbefaling, at ejervirksomhederne ved fremtidige ejendomsafhændelser overvejer, hvordan staten sikres det bedst mulige salgsprovenu, og en tidligere afhændelse af ejendommene kan bidrage hertil. Det vil dog fortsat gælde, at ejendomme kun afhændes, når de vurderes ikke længere at kunne finde anvendelse inden for staten. Endvidere er det arbejdsgruppens anbefaling, at ejervirksomhederne også fremover afhænder ejendomme med udviklingspotentiale til Freja ejendomme A/S.

Kapitel 2. Effekterne af huslejeordningen

2.1. Indledning

Der er i Akt 331 4/9 2000 beskrevet to overordnede formål med den statslige huslejeordning:

For det første skal huslejeordningen ved indførelse af huslejebetaling sikre *en større effektivitet* i de statslige institutioners lokaleanvendelse. For det andet skal huslejeordningen sikre en mere *aktiv kapitalforvaltning* ved, at ejerskabet til ca. en fjerdel af statens ejendomsmasse samles hos Slots- og Ejendomsstyrelsen (SES) og Universitets- og Bygningsstyrelsen (UBST).

I det følgende foretages en evaluering af, om ordningen har levet op til disse to formål.

2.2. Huslejeordningens effekter for lejerne

Med huslejeordningen blev der efter de omfattede institutioners overdragelse af ejerskabet af ejendomme til ejervirksomheder indført huslejebetaling i tilknytning til lokaleanvendelsen. Derved fik institutionerne en mulighed for at optimere deres samlede udgiftsbudget. Huslejeudgiften kan nedbringes fx ved at reducere kvadratmeterforbruget eller ved at flytte til billigere lokaler. Ligeledes vil institutionernes beslutninger om ny-, om- eller tilbygning kræve, at der i forhold til det samlede budget er plads til at øge udgifterne til husleje.

De fulde effekter af huslejeordningen for de statslige institutioners lokaleanvendelse skal nok forventes på længere sigt end de fem år, ordningen indtil nu har fungeret. Tilpasningsomkostninger (engangsudgifter) betyder således, at der skal være betydelige gevinster, før en lejer fx flytter til et andet og billigere lejemål, og det kan tage tid at finde egnede alternative lejemål. Endvidere kan udviklingen i arealforbruget og huslejeudgifterne mv. have andre årsager end implementeringen af huslejeordningen.

2.2.1. Effekter af huslejeordningen for SES' lejerne

SES' ejendomsportefølje

Siden 1990 har centraladministrationen² mod betaling af lokaleafgift enten skullet benytte kontorlokaler stillet til rådighed af SES eller private lejemål, der på institutionens vegne er indgået af SES, jf. CIR nr. 277 13/12 1996.

Fra 1990-1996 var centraladministrationens lokaleafgift (husleje) til SES for de statslige lejemål en skematisk fastsat brugerafgift, der blev reguleret i overensstemmelse med de årlige prisstigninger på finansloven. Lokaleafgiften blev fastsat

² Som udgangspunkt defineret som departementer, styrelser og direktorater i hovedstadsområdet. Der er dog afvigelser fra hovedreglen inden for de enkelte ministerområder.

på basis af beliggenhed i forhold til Slotsholmen, og afgiften afspejlede således ikke nødvendigvis lokalernes standard og øvrige kvaliteter.

I 1996 blev der gennemført en lejevurdering, og som resultat heraf fastsatte SES en lokaleafgift på markedsvilkår for centraladministrationens brug af statslige lokaler. Ejendomsporteføljens markedsværdi og -leje blev endvidere revurderet forud for overgangen til huslejeordningen i 2001.

I 1998 udgjorde centraladministrationens ejendomsportefølge administreret af SES ca. 430.000 m², heraf 210.000 m² i statsejendomme og 220.000 m² i private lejemål.

Implementeringen af huslejeordningen i 2001 betød, at ejerskabet til yderligere ca. 170.000 m² statslige kontorlokaler, heraf 120.000 m² uden for hovedstadsområdet, som før havde været ejet af de enkelte ministerier, blev samlet hos SES, *jf. Akt 331 4/9 2000*. I modsætning til centraladministrationens lejere kunne de nye lejere både før og efter reformen selv vælge, om private lejemål skulle indgås via SES eller af dem selv, *jf. tabel 2.1*.

Tabel 2.1						
Organisation af kontorlokaler før og efter implementering af huslejereformen						
	FØR huslejeordning			EFTER huslejeordning i 2001		
	Stat	Privat via SES	Privat direkte	Stat	Privat via SES	Privat direkte
Centraladministration, ca. 430.000 m ² i 1998	Leje hos SES	Ja	Nej	Leje hos SES	Ja	Nej
Nye lejere, ca. 170.000 m ² i 2001	Ejer egne bygninger	Ja	Ja ¹⁾	Leje hos SES	Ja	Ja
Øvrige (solister)	Ejer egne bygninger	Ja	Ja ²⁾	Ejer egne bygninger	Ja	Ja

1) Hvis der var tilknyttet særlige vilkår til lejemålet, skulle SES dog konsulteres.

2) Se note 1.

I 2005 fik SES tillige overdraget ansvaret for Domstolsstyrelsens ejendomme³, der har et samlet areal på ca. 150.000 m².

Såvel centraladministrationen som de nye lejere fik med huslejeordningen adgang til at foretage partielle opsigelser af statslige lejemål. Dog skal det opsagte areal udgøre en meningsfuld helhed, der af SES kan genudlejes til anden side.

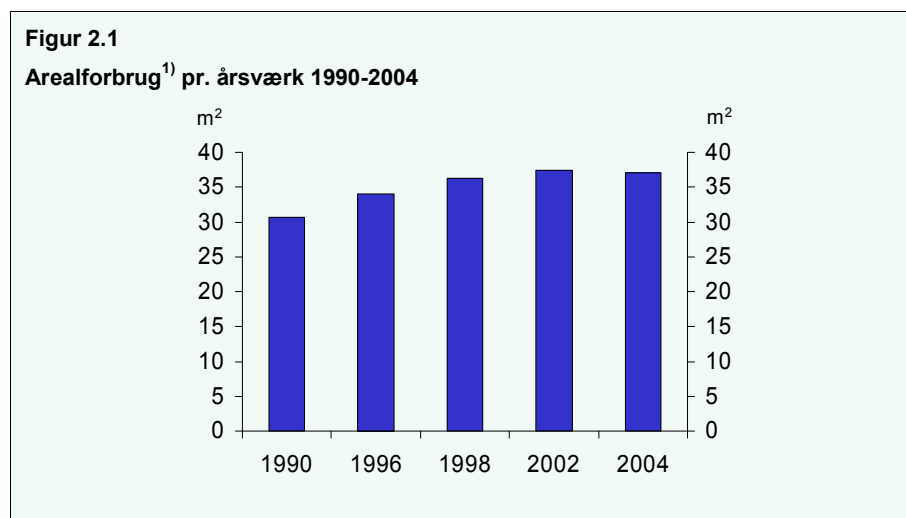
³ Indtil huslejeordningen er færdigevalueret gælder for SES' administration af Domstolens ejendomme de almindelige forelæggelsesregler vedrørende køb og salg af ejendomme, byggeprojekter mv., *jf. afsnit 2.2*.

Endelig er der efter huslejeordningens implementering fortsat en restgruppe af statslige institutioner (solisterne), der fortsat ejer egne bygninger og således ikke betaler lokaleafgifter. Solisterne kan vælge, om private lejemål skal indgå via SES eller direkte med en privat udlejer.

Udviklingen i arealforbruget for SES' lejere

Blandt SES' lejere var der i 1990'erne et stigende arealforbrug. Fra 1990 til 2000 steg det gennemsnitlige arealforbrug således med 19 pct. fra knap 31 m² pr. årsværk til ca. 37,5 m² pr. årsværk, *jf. figur 2.1*.

Fra 2002 til 2004 er denne udvikling vendt, idet det gennemsnitlige arealforbrug faldt med godt 1 pct. til ca. 37 m² pr. årsværk.



Anm.: Frem til 1998 omfatter figuren alene centraladministrationen. Fra 2002 omfatter figuren tillige de nye institutioner under huslejeordningen samt de private lejemål, som SES administrerer for solisterne.

- 1) Arealforbruget er inklusive institutionernes fællesarealer, men eksklusiv sekundære arealer (arkiv/kælder).

Udviklingen fra 2002 til 2004 dækker over, at antallet af årsværk i ministerierne faldt fra 17.274 i 2002 til 15.812 i 2004, mens forbruget af kontorarealer blandt lejere faldt fra 644.407 m² i 2002 til 585.587 m² i 2004.

Udviklingen i det gennemsnitlige arealforbrug pr. årsværk dækker over forskelle ministerierne imellem, *jf. tabel 2.2*. Således har Beskæftigelsesministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet, Kirkeministeriet, Kulturministeriet, Miljøministeriet, Socialministeriet, Trafikministeriet og Undervisningsministeriet

alle haft et faldende m²-forbrug pr. årsværk fra 2002 til 2004. De øvrige ministerier har enten haft et uændret eller stigende arealforbrug pr. årsværk.⁴

	1990	1996	1998	2002	2004
Beskæftigelsesministeriet	34	38	38	40	37
Finansministeriet	25	30	30	35	35
Forsvarsministeriet	24	30	31	36	38
Indenrigs- og Sundhedsmin.	31	32	33	37	33
Justitsministeriet	23	36	37	47	42
Kirkeministeriet	27	29	29	34	31
Kulturministeriet	32	36	37	44	43
Miljøministeriet	33	36	36	38	31
Min. for Fødevarer mv.	24	38	37	37	38
Integrationsministeriet	-	-	-	37	43
Videnskabsministeriet	-	36	39	39	43
Skatteministeriet	36	35	34	31	33
Socialministeriet	31	35	36	36	33
Statsministeriet	50	52	48	50	55
Trafikministeriet	29	36	41	37	29
Udenrigsministeriet	24	23	38	39	45
Undervisningsministeriet	32	36	33	45	43
Økonomi- og Erhvervsmin.	36	38	40	40	45
Vægtet gennemsnit	30,7	34,0	36,3	37,4	37,1

Anm.: Frem til 1998 omfatter tabellen alene centraladministrationen. Fra 2002 omfatter tabellen tillige de nye institutioner under huslejeordningen samt de private lejeboliger, som SES administrerer for solisterne.

- 1) Ministeriernes ressortområder og dermed underliggende institutioner er ikke sammenlignelige over tid.
- 2) Arealforbruget er inklusiv institutionernes fællesarealer, men eksklusiv sekundære arealer i form af arkiv og kældere.

Der er formentlig flere årsager til, at det gennemsnitlige arealforbrug pr. årsværk efter en stigning i 1990'erne i de senere år er stagneret. De statslige institutioner har således med huslejeordningen en økonomisk tilskyndelse til at begrænse lokalforbruget og dermed reducere huslejudgifterne. Endvidere er der med huslejeordningen opstået en mulighed for, at de statslige institutioner kunne opsigte leje-

⁴ Opgørelsen er behæftet med en vis usikkerhed særlig som følge af de bagvedliggende oplysninger om årsværksforbrug, som SES indsamler fra ministerierne. Endvidere kan nogle ændringer skyldes sammensætningseffekter som følge af ressourcetildelinger mellem ministerierne.

mål partielt – dvs. en del af lejemålet. Den indbyggede fleksibilitet vedrørende lokalevalg, huslejefinansierede ombygninger bl.a. til fleksible kontorindretninger og muligheden for opsigelse af lejemål har således bevirket, at statsinstitutionerne bedre end tidligere har kunnet tilpasse deres arealforbrug til aktivitetsudviklingen.

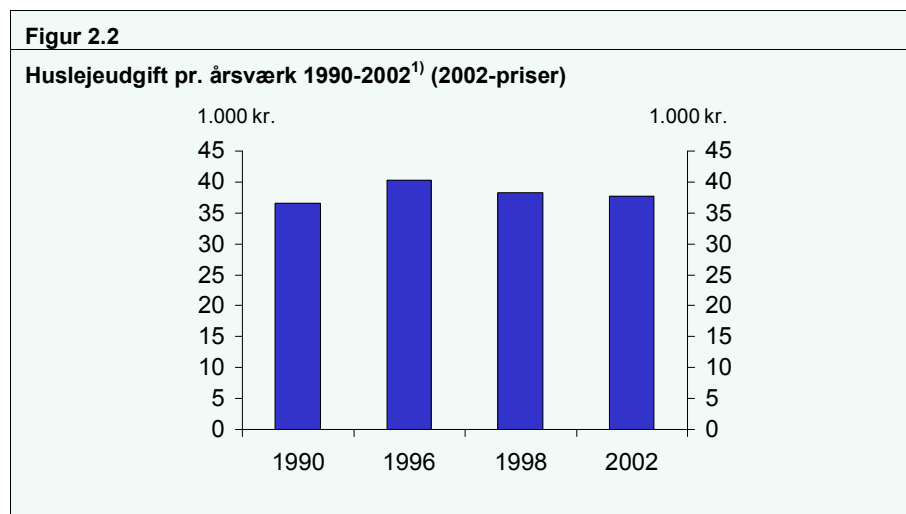
For nogle ministerier kan der imidlertid være særskilte årsager til, at muligheden for partielle opsigelser ikke udnyttes, som fx at Udenrigsministeriet af sikkerhedshensyn ikke ønsker andre lejere på Asiatisk Plads. For Udenrigsministeriet skyldes stigningen i m²-forbruget pr. årsværk fra 2002 til 2004 således, at ministeriet ikke har kunnet tilpasse arealforbruget til årsværksantallet.

På baggrund af institutionernes løbende henvendelser er det desuden SES' vurdering, at der siden 2002 er kommet en væsentlig større bevidsthed i de statslige institutioner med hensyn til at reducere og effektivisere lokaleforbruget og udgifterne hertil, end der var gennem 1990'erne. SES har således siden 2002 oplevet en stadig større interesse fra lejerne for ombygningsprojekter med henblik på en mere effektiv lokaleudnyttelse samt flytninger til billigere lejemål.

Huslejeordningen har således introduceret bedre muligheder for lokaleeffektiviseringer i form af samlokaliseringer, etablering af knudepunkter med andre institutioner (administrative fællesskaber og servicefællesskaber) og ombygning eller flytninger til lokaler med åbne kontorlandskaber.

Udviklingen i lokaleudgifterne for SES' lejere

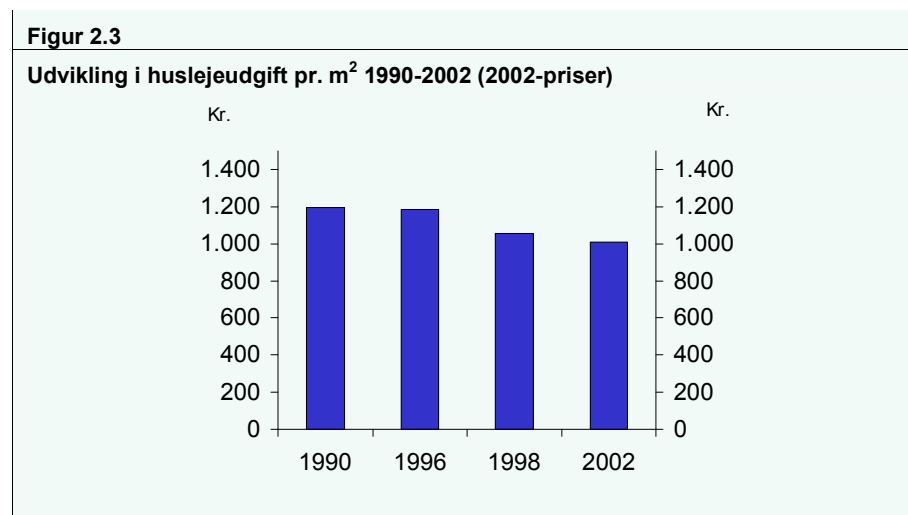
Den gennemsnitlige huslejeudgift pr. årsværk steg fra 36.600 kr. i 1990 til 40.300 kr. i 1996, men har herefter været faldende, jf. figur 2.2. I 2002 var huslejeudgiften pr. årsværk 37.300 kr.



Anm.: Frem til 1998 omfatter figuren alene centraladministrationen. Fra 2002 omfatter figuren tillige de nye institutioner under huslejeordningen samt de private lejemål, som SES administrerer for solisterne.

1) SES har ikke oplysninger vedrørende lokaleafgiften i 2004.

Stigningen i huslejen pr. årsværk fra 1990 til 1996 kan hovedsageligt forklares med en stigning i kvadratmeterforbruget pr. årsværk, idet huslejen pr. m² fra 1990 til 1996 var faldende, *jf. figur 2.3*. Derimod kan faldet i huslejen pr. årsværk fra 1996 til 2002 primært forklares med et fald i huslejen pr. m², idet der i samme periode var en stigning i det gennemsnitlige kvadratmeterforbrug.

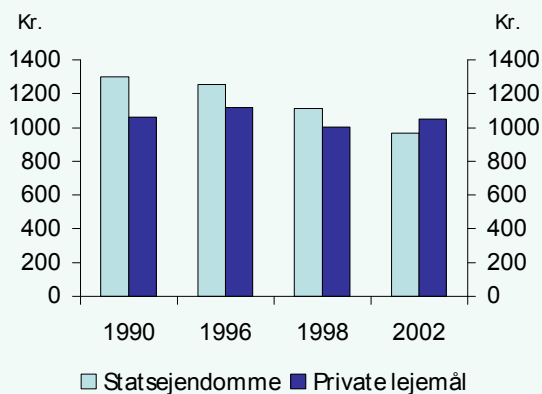


Anm.: Frem til 1998 omfatter figuren alene centraladministrationen. Fra 2002 omfatter figuren tillige de nye institutioner under huslejeordningen samt de private lejemål, som SES administrerer for solisterne.

Faldet i huslejen pr. m² 1996-1998 kan forklares med et generelt fald i markedsløjen for kontorejendomme i København efter en kraftig vækst i udbuddet af lokaler op gennem 1990'erne, mens faldet fra 1998 til 2002 primært kan henføres til et fald i huslejen for SES' ejendomme, *jf. figur 2.4*. Frem til 2002 var huslejen pr. m² for de af centraladministrationens brugere, der boede i en SES-ejendom, væsentlig højere end huslejen pr. m² for de dele af centraladministrationen, der havde lejemål hos private udlejere. Med indførelse af huslejeordningen og egentlig markedsløjevurderinger er huslejeniveauet i SES i 2002 blevet en anelse lavere end niveauet i private lejemål.

Figur 2.4

Udvikling i huslejudgiften pr. m² 1990-2002 (2002-priser) fordelt på statslige og private lejemål



Anm.: Frem til 1998 omfatter figuren alene centraladministrationen. Fra 2002 omfatter figuren tillige de nye institutioner under huslejeordningen samt de private lejemål, som SES administrerer for solisterne.

2.2.2. Effekter af huslejeordningen for UBST's lejere

UBST's ejendomsportefølje

UBST's lejere udgøres af landets universiteter, musikkonservatorier, arkitektskoler samt en række andre forsknings- og uddannelsesinstitutioner, der tilsammen råder over en bygningsmasse på ca. 1,6 mio. m², jf. tabel 2.3.

Tabel 2.3			
Arealforbruget hos UBST's lejere i 2004			
Lejer	Lokaleareal (m²)	Studenterårsværk	Areal/årsværk
Aalborg Universitet	133.830	7.440	18,0
Aarhus Universitet	247.435	11.514	21,5
Arkitektskolen Århus	14.447		
Danmarks Farmaceutiske Universitet	42.429	848	50,0
CVU-Øresund	1.290		
Danmarks Pædagogiske Universitet	33.701	1.009	33,4
Den Danske Filmskole	7.317		
Den Kgl. Veterinære Landbohøjskole	147.739	1.863	79,3
Det Fynske Musikkonservatorium	2.622		
Det Jyske Musikkonservatorium	5.042		
Det Kgl. Danske Musikkonservatorium	7.836		
IT-Universitetet	19.000	499	38,1
Kunstakademiets Arkitektskole	21.977		
Københavns Universitet	590.679	16.593	35,6
Roskilde Universitetscenter	88.918	4.272	20,8
Rytmisk Musikkonservatorium	5.572		
Statens Pædagogiske Forsøgscenter	5.578		
Statens Teaterskole	8.244		
Syddansk Universitet	213.080	6.983	30,5
Vestjysk Musikkonservatorium	2.960		
I alt	1.599.696		

Det kendetegner UBST's lejere, at de råder over et stort antal kvadratmeter, hvoraf hovedparten er indrettet med undervisnings- og forskningsfaciliteter. Hertil kommer, at lejerne ofte har benyttet de samme lokaler igennem en lang periode.

Før huslejeordningen betalte uddannelsesinstitutionerne ikke en husleje, men de afholdt udgifter til udvendigt og indvendigt vedligehold, skatter mv. Den årlige anlægsramme til ny- og ombygninger mv. blev prioriteret af ressortministeriet på baggrund af bl.a. sammenlignende statistik vedrørende kvadratmeterforbruget pr. studenterårsværk (STÅ).

Udviklingen i universiteternes arealforbrug

I det følgende ses der udelukkende på universiteterne, idet datagrundlaget ikke muliggør en analyse af de øvrige institutioner. Universiteterne råder til sammen over godt 97 pct. af det samlede antal kvadratmeter, UBST administrerer.

Ved Akt 233 21/01 2001 blev Finansudvalget orienteret om, at huslejeordningen for universiteternes vedkommende ville blive indfaset over en 10-årig periode, hvorved huslejen først ville få fuldt gennemslag i 2011. Overgangsordningen skyldes, at det for nogle universiteter var konstateret, at huslejeordningen ville medføre et finansieringsunderskud.

Således var særligt Københavns Universitet på grund af en stor andel af ældre og mere ueffektive lokaler ikke ud fra den tildelte taxameterbevilling i stand til at betale den fastsatte husleje.

Sammenholdes udviklingen i universiteternes samlede kvadratmeterforbrug med antallet af studenterårsværk (STÅ) i perioden 2001-2004, kan der konstateres et fald på i alt 2,7 pct. i det gennemsnitlige arealforbrug pr. STÅ, *jf. tabel 2.4.*

	2001	2002	2003	2004
Aalborg Universitet	22	18	18	18
Aarhus Universitet	23	22	22	21
Danmarks Farmaceutiske Universitet	39	38	37	37
Danmarks Pædagogiske Universitet	38	55	39	33
Københavns Universitet	34	36	36	36
Kgl. Veterinære Landbohøjskole	83	80	77	79
Roskilde Universitetscenter	20	20	21	21
Syddansk Universitet	30	30	29	31
Vægtet gennemsnit	30,2	30	29,6	29,4

Faldet i kvadratmeterforbruget dækker samlet over, at antallet af STÅ i perioden er steget med 7,3 pct., mens universiteternes kvadratmeterforbrug kun er steget med 4,7 pct.

Aalborg Universitet, Aarhus Universitet, Danmarks Farmaceutiske Universitet, Danmarks Pædagogiske Universitet og Den Kgl. Veterinære Landbohøjskole (KVL) har alle reduceret kvadratmeterforbruget pr. STÅ siden 2001. Mest markant har udviklingen været på Ålborg Universitet, hvor forbruget er faldet med 18 pct.

Det er vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang faldet i kvadratmeterforbrug kan henføres til huslejeordningen, idet der er en række øvrige forhold, der betinger universiteternes kvadratmeterforbrug - herunder den årlige søgning af studerende.

Imidlertid har de fem universiteter gennemført en række tiltag, der har været medvirkende til, at de har reduceret deres lokaleforbrug. Tiltagene vurderes til dels at kunne henføres til huslejeordningen.

For KVL blev der ved huslejeordningens indførelse konstateret et mindre finansieringsunderskud som følge af, at taxameterbevillingerne til husleje var mindre end huslejeudgifterne. Det er UBST's vurdering, at KVL efterfølgende har været det universitet, der først og mest konsekvent har udnyttet huslejeordningens muligheder for lokaletilpasninger ved at opsig lejemaal, der ikke længere var nødvendige. Således har KVL siden ordningens indførelse opsagt ni lejemaal med en årlig huslejebetaling på 4,3 mio. kr. De opsagte lejemaal omfatter såvel forsknings- og uddannelsesbygninger som tidligere tjenesteboliger.

Hertil kommer, at KVL i 2001 udarbejdede en udbygningsplan, der formentlig har været medvirkende til, at der ikke bygges mere, end KVL's aktivitetsniveau (dvs. STÅ og forskerårsværk) tillader. I udbygningsplanen er det forventede fremtidige udbygningsbehov således prognosticeret på baggrund af fremskrivninger af antal studerende og forskeraktiviteter, og det fremgår af planen, at udbygninger kun bliver gennemført, hvis der er økonomisk råderum hertil inden for bygningstaxameteret.

Hvad Aalborg Universitet og Aarhus Universitet angår, har huslejeordningen været en af flere medvirkende årsager til, at de to universiteter med arealreduktioner til følge har erstattet ældre bygninger med nye lokaler, der er bedre placeret i forhold til universiteternes campusområder.

Aarhus Universitet har således konsolideret sig omkring universitetsparken, mens samtlige yderligt beliggende bygninger er opsagt. Det bemærkes, at dette er resultatet af en udvikling, der blev påbegyndt i 1990'erne, men at det er UBST's vurdering, at huslejeordningen har været medvirkende til, at sammenflytningen har kunnet realiseres. På Aalborg Universitet er der ligeledes sket en samling på campus, mens de gamle komplekser på Langagervej og i indre by er blevet opsagt.

Danmarks Pædagogiske Universitet har positivt tilvalgt huslejeordningen og de muligheder for en fleksibel og helhedsorienteret bygningsstrategi, som ordningen tilbyder med henblik på at opnå funktionsmæssige forbedringer i lokalerne og en samlet arealreduktion. Danmarks Pædagogiske Universitet har gennemført en stor ombygning, der forventes at resultere i, at universitetets arealforbrug kan reduceres med yderligere 10 pct. Hertil kommer, at ombygningen tilfører universitetets lokaler en række funktionelle forbedringer.

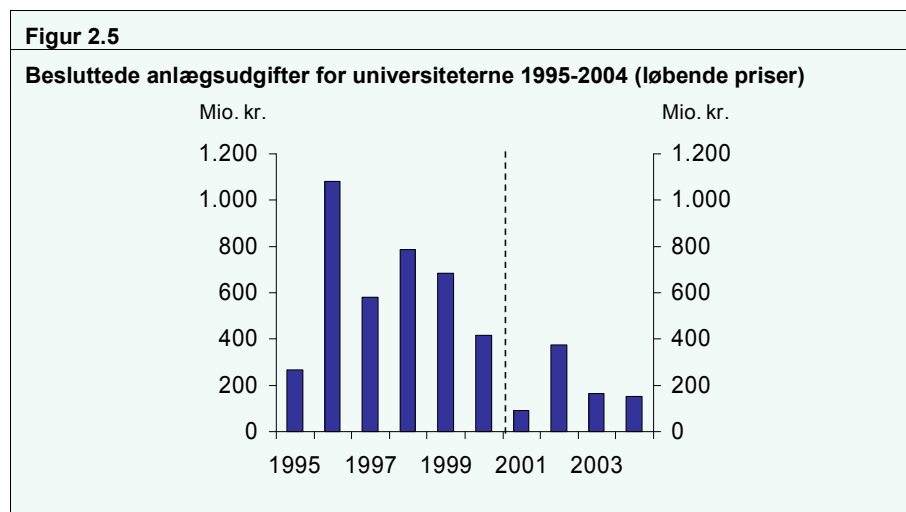
Endelig har Danmarks Farmaceutiske Universitet siden huslejeordningens indførelse været i dialog med UBST med henblik på at opnå en tilpasning og øget nyttiggørelse af universitetets lokaler

København Universitet, Syddansk Universitet og Roskilde Universitetscenter har haft mindre stigninger i kvadratmeterforbruget pr. STÅ i perioden 2001-2004.

Københavns Universitet har dog med sin bygningsplan fra 2006 udarbejdet en strategi for, hvordan lokaleforbruget fremover kan nedbringes, således at der i 2011 som forudsat bliver balance mellem universitetets huslejebevilling og huslejeudgifter. Af bygningsplanen fremgår det, at Københavns Universitet frem til 2011 vil optimere sin bygningsmasse, bl.a. ved at erstatte utidssvarende og spredt placerede lejemål med tidssvarende lejemål samlet i bygningsmæssige tyngdepunkter. Det forventes, at dette på trods af et stabilt antal STÅ frem til 2011 vil resultere i en reduktion af arealet på ca.100.000 m² svarende til knap 17 pct.

Udviklingen i universiteternes anlægsinvesteringer

Ses der nærmere på universiteternes budgetterede anlægsinvesteringer før og efter huslejeordningens indførelse, er budgetterne for anlægsinvesteringer markant lavere efter 2001 end i perioden 1995-2000, jf. figur 2.5.



Det bemærkes, at der efter 2001 er igangsat en række byggeprojekter, der var truffet beslutning om allerede inden huslejeordningens indførelse. Det indebærer, at de faktiske afholdte anlægsudgifter i perioden 2001-2004 er større.

UBST vurderer, at faldet i investeringssummen hovedsageligt skyldes, at universiteterne som følge af huslejeordningen har revurderet deres bygningsplaner. Eksempelvis har Københavns Universitet og Århus Universitet nedjusteret deres bygningsplaner.

Udviklingen i universiteternes huslejudgifter

I modsætning til udviklingen i institutionernes lokaleforbrug har institutionernes huslejudgifter pr. STÅ samlet set været svagt stigende fra 2001 til 2004, *jf. tabel 2.5*. Dette kan henføres til, at huslejudgifterne i perioden er steget godt 8 pct., mens antallet af STÅ kun steg godt 7 pct.

Tabel 2.5				
Huslejudgift pr. studenterårsværk (STÅ) for universiteterne 2001-2004 (2004-priser)				
	2001	2002	2003	2004
Samlet huslejudgift (mio. kr.)	1.183	1.199	1.273	1.280
Antal studenterårsværk	46.182	47.967	48.873	49.513
Huslejudgift pr. STÅ (kr.)	25.616	24.996	26.047	25.852

Anm.: Huslejudgifterne omfatter ikke universiteternes private lejemål, som udgør 63.288 m², svarende til ca. 5 pct. af det antal kvadratmeter, universiteterne lejer af UBST.

De stigende huslejudgifter skyldes imidlertid især forhold, der går forud for huslejeordningens indførelse. Stigningen skyldes således bl.a., at Københavns Universitet og RUC i perioden 2002-2004 havde stigende lokaleudgifter pr. STÅ som følge af ibrugtagning af nybyggeri, der var taget beslutning om at opføre før 2001. Nybyggeri er i reglen dyrere i husleje pr. kvadratmeter end ældre byggeri.

Ses der på udviklingen i huslejudgift pr. m², kan samme udvikling konstateres. Der sker således et fald fra 2001 til 2002, mens udgiften herefter stiger i 2003 for at falde lidt i 2004, *jf. tabel 2.6*.

Tabel 2.6				
Huslejudgifter pr. m² for universiteterne 2001-2004 (2004-priser)				
	2001	2002	2003	2004
Antal 1.000 kvadratmeter	1.387	1.422	1.437	1.453
Samlet huslejudgift (mio. kr.)	1.183	1.199	1.273	1.280
Huslejudgift pr. m² (kr.)	853	843	886	881

Anm.: Huslejudgifterne omfatter ikke universiteternes private lejemål, som udgør 63.288 m², svarende til ca. 5 pct. af det antal kvadratmeter, universiteterne lejer af UBST.

Udviklingen kan ligeledes i hovedsagen henføres til, at henholdsvis Københavns Universitets og RUC's huslejudgifter pr. m² har været stigende i perioden som følge af ibrugtagningen af nybyggeri.

2.3. Vurdering af huslejeordningens effekter for lejerne

Den korte årrække som huslejeordningen har virket, betyder, at det er vanskeligt på nuværende tidspunkt entydigt at vurdere effekterne af ordningen for de statsli-

ge lejere. Der kan dog peges på en række tendenser i udviklingen i arealforbrug mv., som formentlig kan henføres til huslejeordningen.

På SES område har indførelsen af huslejeordningen haft en effekt i forhold til at bremse det skred, der i løbet af 1990'erne skete i ministeriernes arealforbrug. Med huslejeordningens muligheder har ministerierne relativt hurtigt kunne tilpasse deres lokaleforbrug og -omkostninger til ændringer i aktivitetsniveauet.

På UBST's område er det vurderingen, at huslejeordningen har haft betydning for, at der for universiteterne samlet set er konstateret et fald i kvadratmeterforbruget pr. årsværk 2001-2004. Det vurderes endvidere, at det fald i besluttede anlægsudgifter, der er konstateret fra 2001 og frem, skyldes huslejeordningen, idet universiteterne efter ordningens indførelse via huslejebetalingen har skullet finansiere bygningsplanerne inden for de gældende bygningstaxametre.

Endvidere er det begge ejervirksomheders oplevelse, at der med huslejeordningen blandt lejerne er kommet et større fokus på mulighederne for at tilpasse lokaleforbrug og -omkostninger ved at foretage opsigelser af lejemål og ved at ombygge eksisterende lejemål til mere effektive lokaleløsninger.

2.4. Ordningens effekter for ejervirksomhederne

Med huslejeordningen fik SES og UBST ansvaret for og risikoen ved den langsigtede administration og udvikling af ejendomsporteføljerne og dertil hørende incitamenter til at sikre en høj fleksibilitet og udnyttelsesgrad, en effektiv ejendomsdrift og langsigtet vedligeholdelsesplanlægning.

Ejervirksomhedernes vedligehold af ejendomsporteføljerne indgår ikke i evalueringen, idet der her henvises til Rigsrevisionens Beretning⁵ herom, hvori det konkluderes, at UBST og SES på tilfredsstillende vis opretholder bygningernes vedligeholdelsesstand.

2.4.1. Tomgang i ejervirksomhedernes ejendomsporteføljer

Tomgangen i ejervirksomhedernes ejendomsporteføljer er udregnet som tabet af lejeindtægter for de tomme lokaler som andel af den samlede lejeindtægt for hele ejendomsporteføljen. Tomgangen er defineret som reel tomgang, hvilket vil sige, at lokaler, der står tomme som følge af ombygning, ikke medregnes.

SES

Tomgangen for SES' ejendomsportefølje steg fra 1,0 pct. i 2001 til 2,9 procent i 2003. Fra 2003 til 2004 har tomgangen igen været faldende, *jf. tabel 2.7*. Stigningen 2001-2003 kan forklares med, at lejerne med huslejeordningen fik mulighed for at foretage partielle opsigelser af lejemål. Dette skete samtidig med, at der i 2002 skete store ressortomlægninger, og at centraladministrationen reducerede antallet af ansatte, hvilket gjorde partielle opsigelser til en nærliggende mulighed.

⁵ Rigsrevisionens Beretning nr. 5/05 om vedligehold af statens bygninger, København 2005.

Tabel 2.7				
Udvikling i reel tomgang for SES' ejendomsportefølje 2001-2004				
	2001	2002	2003	2004
Tomgangsprocent	1,0	3,1	2,9	1,8
Tomgangsudgift (mio.kr.)	3,7	14,3	13,6	8,1

Til sammenligning kan det oplyses, at tomgangen (udregnet som ledige lokaler i pct. af bygningsmasse) for private udlejere af kontorlokaler i hovedstadsregionen steg fra ca. 2 pct. i 2000 til ca. 8 pct. i 2004. Med forbehold for forskelle i opgørelsesmetoden synes SES sammenlignet med de private ejendomsselskaber at være bedre til at optimere anvendelsen af ejendomsporteføljen.

SES forklarer dette med, at man i modsætning til de private udlejere har bedre forudsætninger for at reducere tomgangen grundet en større kundemasse og et indgående kendskab til kundernes behov. Ved en statslig lejers opsigelse af et lejemål har SES således bedre forudsætninger end de private ejendomsselskaber for at minimere tomgangen, idet SES hurtigt kan undersøge, om andre statslige brugere er interesseret i lejemålet, eller om lokalerne – hvis der er tale om en ejendom – eventuelt skal afhændes ved salg.

Endvidere har der været fokus på at nedbringe tomgangen efter implementeringen af huslejeordningen, idet tomgang har indgået som mål i SES' årlige resultatkontrakter.

UBST

UBST har siden huslejeordningens indførelse haft en stigning i tomgangen fra 0,6 pct. i 2002 til 1,3 pct. i 2004, *jf. tabel 2.8.*

Tabel 2.8			
Udvikling i reel tomgang for UBST's ejendomsportefølje 2002-2004			
	2002	2003	2004
Tomgangsprocent	0,6	1,1	1,3
Tomgangsudgift (mio. kr.)	7,5	14,4	18,1

Stigningen i tomgangen kan forklares med uddannelsesinstitutionernes fokusering på tilpasning af lokaleforbruget, herunder opsigelse af uhensigtsmæssige lejemål, efter huslejeordningens indførelse. Ultimo 2002 opsigede Arkitektskolen i Århus

således et uhensigtsmæssigt lejemål på 7.500 m². Ejendommen blev afhændet af UBST primo 2004.

UBST's tomgang i perioden 2002-2004 er væsentligt lavere end det krav vedrørende tomgang, der indgår i UBST's resultatkontrakt. Heraf fremgår det, at UBST's tomgang skal være mindre end 3 pct.

Selv om UBST over tid har haft en lavere tomgang end SES, er det formentlig vanskeligere for UBST end for SES at styre tomgangsprocenten. Dels fordi, der eksisterer et mere begrænset marked for UBST's ejendomme, dels fordi UBST's kunder er kendetegnet ved få og geografisk spredte aktører. Såfremt der opsiges lokaler i Roskilde, Odense, Århus eller Ålborg, er UBST's mulighed for at udleje til andre statslige lejere således begrænset, og tomgang kan kun forhindres, hvis lokalerne kan afhændes ved salg eller lejes ud til private.

2.4.2. Driftsudgifter

SES

SES er medlem af Dansk Ejendomsindeks (DEI), der er en forening af aktører på ejendomsmarkedet, for hvilke der opstilles sammenlignelige nøgletal for bl.a. drift af ejendomsporteføljerne.

SES har i perioden 2002-2004 generelt haft større udgifter pr. kvadratmeter til drift af ejendomsporteføljen end DEI-benchmark, *jf. tabel 2.9*. Forskellen på SES og DEI-benchmark er dog størst i starten af perioden, hvor differencen var 38 kr. pr. m². I 2003 var forskellen 25 pr. m², mens den i 2004 er reduceret til 12 kr. pr. m².

kr. pr. m ²	2002		2003		2004	
	SES	DEI	SES	DEI	SES	DEI
Ejendomsskatter	82	78	101	83	92	91
Forsikringer	11	6	10	6	7	7
Administration	33	34	30	32	21	27
Pasning og Renhold	49	40	50	37	47	43
Tab på lejere	0	1	0	2	0	1
Vedligehold	94	72	76	82	88	74
I alt	269	231	267	242	255	243

Forklaringerne på forskellene mellem SES og DEI-benchmark skal findes i de underliggende udgiftssegmenter, som driftsudgifterne består af.

For så vidt angår udgiften til ejendomsskatter, ligger SES over DEI-benchmark i alle år. Det skyldes, at SES i modsætning til private ejendomsselskaber betaler skat for fredede ejendommene. Dette samt det forhold, at størstedelen af SES' ejendomsportefølje er koncentreret i Københavnsområdet, forklarer forskellen på udgiften til ejendomsskatter hos SES og DEI-benchmark.

Angående udgifter til forsikringer ligger SES en del højere end DEI-benchmark i 2002 og 2003. I 2004 er udgiften reduceret og på niveau med DEI-benchmark. Udviklingen kan forklares med, at SES i 2004 indgik en ny forsikringsaftale, hvor forsikringspræmien var betydelig lavere end i den tidligere aftale, jf. i øvrigt afsnit 4.2.1.

SES ligger under DEI-benchmark med udgifter til administration i 2002-2004. Faldet i administrationsudgifter fra 2003 til 2004 skyldes en ændring i DEI's opgørelsesmetode, idet byggerelaterede udgifter ikke længere indregnes som en del af administrationen.

SES ligger derimod generelt højere end DEI-benchmark, for så vidt angår udgifter til pasning og renhold (fx havearbejde og snerydning mv.) af lejemål, om end forskellen er reduceret fra 2002 til 2004. En mulig forklaring kan være, at der for offentlige bygninger generelt bruges flere midler på pasning og renhold, end der bruges på bygninger i den private sektor.

SES har omvendt ikke tab på lejere som følge af manglende huslejebetalinger.

SES har i 2002 og 2004 en væsentlig højere udgift pr. m² til vedligehold end DEI-benchmark. I 2003 ligger SES derimod en anelse under DEI-benchmark. En forklaring på dette kan være, at der i SES ejendomsportefølje er en del fredede bygninger, der kræver ekstra vedligehold. Endvidere kan omfanget af vedligehold af ejendommene variere mellem de enkelte år, hvilket forklarer udsvinget i SES' vedligeholdelsesudgifter.

UBST

UBST er ikke medlem af DEI, men arbejdsgruppen har opgjort UBST's driftsudgifter⁶ således, at de til dels er sammenlignelige med DEI-benchmark, jf. tabel 2.10.

⁶ Segmenterne "skatter og afgifter" og "Pasning og renhold" indgår ikke i tabellen, idet disse udgifter afholdes direkte af UBST's lejere.

Tabel 2.10
UBST's driftsudgifter sammenholdt med DEI -benchmark 2002-2004

kr. pr. m ²	2002		2003		2004	
	UBST	DEI	UBST	DEI	UBST	DEI
Forsikringer	11	6	8	6	7	7
Administration	12	34	12	32	13	27
Tab på lejere	0	1	0	2	0	1
Vedligehold	42	72	56	82	50	74
I alt	65	113	76	122	70	109

Anm.: I tabellen er kun medtaget de segmenter, hvor UBST afholder udgiften. Således indeholder tabellen færre segmenter end hos SES, idet nogle udgifter afholdes direkte af UBST's lejere.

På forsikringsområdet lå UBST over DEI-benchmark i 2002 og 2003. Efter indgåelse af en ny forsikringsaftale i 2004 ligger UBST i 2004 på niveau med DEI-benchmark, *jf. afsnit 4.3.1.*

Idet en del af opgaverne vedrørende driften af ejendommene er placeret hos de enkelte uddannelsesinstitutioner, har UBST væsentligt færre udgifter til administration end DEI-benchmark.

UBST har ikke tab på lejere.

Vedrørende udgifter til vedligehold ligger UBST ligeledes væsentlig lavere end DEI-benchmark. Det skyldes, at uddannelsesinstitutionerne selv har ansvaret for vedligehold af ejendommens tekniske installationer, som udgør en væsentlig andel af de samlede udgifter til vedligehold af ejendomme.

2.4.3. Brugertilfredshed

Som led i evalueringen er de kundetilfredsundersøgelser, ejervirksomhederne har fået udarbejdet, blevet gennemgået af arbejdsgruppen.

SES

I hvert af årene 1997-2002 har SES via et eksternt konsulentfirma fået gennemført brugerundersøgelser af lejernes holdninger til styrelsens ydelser. Undersøgelserne er gennemført ved telefoninterviews af et repræsentativt udvalg af SES' kunder. I 2002 medvirkede godt 150 kunder i undersøgelsen.

Der synes at være en tendens til, at andelen af kunder, der har været tilfredse eller meget tilfredse med SES, var svagt stigende i perioden 1997-2002, mens andelen

af kunder, der har været utilfredse eller meget utilfredse, i samme periode var faldende, *jf. tabel 2.11.*

Tabel 2.11						
"hvor tilfreds eller utilfreds er du med SES samlede ydelsespakker"						
Pct.	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Meget tilfreds	29	30	37	20	16	23
Tilfreds	39	39	38	51	54	50
Hverken eller	14	12	9	16	13	14
Utilfreds	11	12	6	12	10	7
Meget utilfreds	6	5	1	1	0	2
Ved ikke	1	2	8	3	7	4
I alt	100	100	100	100	100	100

Anm.: Den samlede ydelsespakke er lokalefremskaffelse, huslejeadministration, viceværtfunktion, telefonbetjening, telefondrift og byggebistand.

Hvis man ser nærmere på de af SES' ydelser, der mere konkret vedrører huslejeordningen, har der i perioden 1997-2002 været en positiv udvikling i tilfredsgraden vedrørende huslejeadministrationen, mens udviklingen i tilfredshedsgraden, for så vidt angår lokalefremskaffelse, har været negativ, *jf. tabel 2.12.* For begge ydelser er der dog udsving i tilfredshedsgraden i de forskellige år. I 2001, der er første år efter huslejeordningens indførelse, er der sammenholdt med 2000 således et fald i tilfredshedsgraden for begge ydelser.

Tabel 2.12						
Tilfredshedsgrad for lokalefremskaffelse og huslejeadministration						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Lokalefremskaffelse	94	94	73	86	71	66
Huslejeadministration	80	83	85	80	78	94

Anm.: Tilfredsgraden er defineret som respondenter, der har svaret "meget tilfreds", "tilfreds" eller "hverken tilfreds eller utilfreds".

Det synes dog vanskeligt på grundlag af det foreliggende at udlede, om faldet kan have en sammenhæng med implementeringen af huslejeordningen. En mulig forklaring på faldet i lokalefremskaffelsestfredsheden i 2002 kan således også være de større ressortomlægninger, der fulgte efter regeringsskiftet ultimo 2001.

I forbindelse med indførelsen af huslejeordningen omlagde og forstærkede SES kundeadministratorfunktionen, hvilket bl.a. indebærer, at hver lejer fik tilknyttet en

fast medarbejder i SES som kundekoordinator, og at der blev indført generelle servicestandarder for funktionens opgaver. Det synes som om, at omlægningen af kundekoordinatorfunktionen har resulteret i generel fremgang fra 2001-2002 i andelen af kunder, der er tilfredse hermed, jf. tabel 2.13.

Tabel 2.13				
"Hvor tilfreds eller utilfreds er du med kundekoordinatorfunktionen"				
	Kunder i statsejendom		Kunder i private lejemål	
	2001	2002	2001	2002
Meget tilfreds	30	42	13	18
Tilfreds	27	37	23	21
Hverken eller	13	9	6	18
Utilfreds	10	0	6	6
Meget utilfreds	0	0	0	3
Jeg har ikke bemærket det	10	9	13	28
Ved ikke	10	3	39	6
I alt	100	100	100	100

Dette svarer til SES' egen oplevelse af den styrkede kundekoordinatorfunktion. SES har således mødt en stigende interesse fra private ejendomsselskaber, der ønsker at kopiere funktionen.

Dog skal det bemærkes, at der stor forskel på kunder, der bor i statsejendomme, og kunder, der bor i privat lejemål. Kunderne i private lejemål er således generelt mindre tilfredse end kunderne i statsejendommene. Endvidere er andelen af kunder, der svarer "har ikke bemærket det", større for kunder i private lejemål end for kunder i statsejendomme.

Forskellen på tilfredsheden med kundekoordinatorerne mellem kundetyperne kan skyldes, at kunderne i private lejemål generelt har mindre kontakt til kundekoordinatorerne end kunderne i de statslige lejemål. Den manglende løbende kontakt med SES betyder formentlig, at kundekoordinatorerne starter "på bar bund", når der opstår en sag, og ikke selv kan løse eventuelle problemer, hvilket af kunderne kan opleves som utilfredsstillende.

I 2003 og 2004 er telefonundersøgelserne i SES afløst af kvalitative interviewundersøgelser med ti store kunder. Disse undersøgelser blev ligeledes gennemført af et eksternt konsulentfirma. Fem ud af de ti kunder er repræsenteret i begge års undersøgelser.

I undersøgelserne blev kunderne bedt om at give en overordnet vurdering af tilfredsheden med samarbejdet med SES, hvor 1 er meget utilfredsstillende, og 5 er meget tilfredsstillende. I 2004 giver de ti kunder en gennemsnitligt tilfredshed på

4,1, mens den i 2003 var på 3,8. Der kan således konstateres en positiv udvikling i tilfredsheden.

Interviewene med kunderne afspejler en generel tilfredshed med huslejeordningen samt SES' udvikling i retning af en mere åben og professionel virksomhed, *jf. boks 2.1*. Kundernes kritik samler sig især om SES håndtering af større byggesager samt i enkelte tilfælde langsommelig sagsbehandling og dårlig service fra nogle kundeadministratorer.

Boks 2.1

Opsummering af interviewundersøgelser af 10 store kunder i 2003 og 2004

Kundernes "ros "

- SES har i de senere år gennemgået en positiv udvikling og er ved at finde en tidssvarende form, der bl.a. udmønter sig ved, at SES yder en god, åben og professionel service.
- SES er blevet bedre til at lytte til kundernes behov og ønsker, hvilket bl.a. tilskrives opgraderingen af kundeadministratorfunktionen
- Der har været en positiv udvikling på sagsbehandlingstider og forretningsgange i forhold til tidligere, hvor SES blev opfattet som tung og bureaukratisk
- Det er en fordel, at der er én virksomhed, der overordnet varetager opgaven med at tilgodese statens lokalebehov, idet det giver en god fleksibilitet i forbindelse med organisationsændringer samt en langsigtet kontinuitet i relation til planlægning og dokumentation.

Kundernes "kritik"

- At kundeadministratorernes skal være mere synlige og proaktive specielt i forhold til kunder, hvor der i perioder ikke er større samarbejdsaktiviteter
- At der i enkelte tilfælde opleves, at nogle kundeadministratorer ikke leverer en tilfredsstillende service.
- Fortsat opstramning af sagsbehandlingstiderne særligt vedrørende udmelding af husleje-reguleringer, tilbagemeldinger på forespørgsler, informationer om konkrete sagsforløb og udsendelse af oplæg.
- Bedre styring af især større byggesager, herunder overholdelse af tidsfrister, indledende planlægningsproces, styring af eksterne leverandører, rettidig udsendelse af oplæg, materiale og informationer om fx gener mv.
- Bedre prisgrundlag for udgifter til istandsættelsesarbejder.

UBST

UBST har i 2004 gennemført sin første kundetilfredshedsundersøgelse. UBST har oplyst, at der skal tages forbehold for svarene i undersøgelsen, idet lejerne formentlig har fortolket visse af de stillede spørgsmål forskelligt.

Kundeundersøgelsen vil blive fulgt af endnu en undersøgelse i 2007, hvorefter UBST hvert andet år vil foretage brugertilfredshedsundersøgelser. Da UBST kun har gennemført én undersøgelse, kan der hverken drages konklusioner om udviklingen i kundetilfredsheden eller siges noget om huslejeordningens eventuelle effekter på kundetilfredsheden.

I 2004-kundeundersøgelsen tegner der sig et tvetydigt billede af lejernes tilfredshed med den generelle service, UBST leverer, *jf. tabel 2.14.*

Tabel 2.14						
Lejernes tilfredshed med den service UBST leverer						
	Meget enig	Enig	Neutral	Uenig	Meget uenig	Kan ikke besvares
"Jeg modtager den service, jeg har behov for, når jeg henvender mig med et ønske, problem eller spørgsmål"	20	37	20	20	3	0
"UBST holder sine aftaler"	29	37	17	9	6	3
"UBST besøger vores institution tilstrækkeligt til at kende forholdene på stedet"	14	40	11	26	0	9

På den ene side er der betydelig forskel mellem lejerne i bedømmelsen af, om de modtager den service, de har behov for. På den anden side er 66 pct. af lejerne enten meget enige eller enige i, at UBST holder sine aftaler, ligesom 54 pct. finder, at UBST besøger deres institution i tilstrækkelig grad.

Ses der på lejernes tilfredshed med de af UBST's ydelser, der relaterer sig til huslejeordningen, er det samlede billede, at lejerne er tilfredse med UBST's ydelser. Lejerne er således i hovedsagen tilfredse med UBST's ejendomsforvaltning, *jf. tabel 2.15.*

Tabel 2.15						
Lejernes tilfredshed med UBST's ejendomsforvaltning						
	Meget enig	Enig	Neutral	Uenig	Meget uenig	Kan ikke besvares
"UBST er løsningsorienterende ift. vores behov for ny- eller ombygninger"	26	46	14	9	0	6
"UBST's ejendomsforvaltning løser hurtigt og effektivt problemer"	11	23	23	23	6	14
"Samarbejdet mellem UBST's ejendomsforvaltning og vores institution fungerer godt"	26	23	34	6	0	11

Tendensen er dog ikke helt entydig. På den ene side finder 72 pct. af lejerne, at UBST's ejendomsadministration er løsningsorienteret i forhold til deres behov for ny- eller ombygninger. På den anden side er kun 34 pct. af lejerne enige i, at UBST's ejendomsforvaltning løser problemer hurtigt og effektivt.

Derimod er lejernes tilfredshed med UBST's bygherrerolle mere entydig, *jf. tabel 2.16*. Godt halvdelen af lejerne erklærer sig således meget enige eller enige i de to spørgsmål vedrørende UBST's bygherrerolle, men en ikke ubetydelig andel erklærer sig dog for uenige i de to udsagn.

Lejernes tilfredshed med UBST's bygherrerolle						
	Meget enig	Enig	Neutral	Uenig	Meget uenig	Kan ikke besvares
"UBST fremmer dialog og konstruktivt samarbejde omkring byggesager"	20	37	26	11	6	0
"UBST varetager bygherrollen professionelt"	20	29	20	17	9	6

Samlet er indtrykket, at lejerne i hovedsagen er tilfredse med både UBST's ejendomsforvaltning og bygherrollen, mens der tegner sig et mere tvetydigt billede af lejernes tilfredshed med den service, UBST leverer.

2.5. Vurdering af ordningens effekter for ejervirksomhederne

Det er vurderingen, at begge ejervirksomheder, for så vidt angår tomgangen forvalter ejendomsporteføljen tilfredsstillende, idet den holdes på under 3 pct. til trods for huslejeordningens øgede muligheder for at opsige lejemål.

Det er endvidere vurderingen, at niveauet for ejendomsvirksomhedernes driftsomkostninger samlet set er tilfredsstillende. SES' driftsomkostninger er relativt faldende, men er fortsat lidt højere end DEI-benchmark, hvilket imidlertid kan forklares ved, at SES administrerer en række historiske og fredede bygninger. UBST's omkostninger er væsentlig lavere end DEI-benchmark, hvilket imidlertid skyldes, at en del af driftsansvaret ligger hos de enkelte lejere, hvorfor en egentlig sammenligning ikke er mulig.

Det vurderes, at SES' relation til kunderne har gennemgået en positiv udvikling som følge af huslejeordningen. Der kan særligt peges på, at den styrkede kunde-koordinatorfunktion har været medvirkende til, at kunderne oplever, at SES yder en god, åben og professionel service. Kunde-koordinatorfunktionen synes at have haft mindre succes i forhold til de af SES' kunder, der bor i de private lejemål. Endvidere kan der på baggrund af resultatet af undersøgelserne fra 2003 og 2004 spores en mindre tilfredshed med SES' styring og håndtering af byggesager.

På den baggrund er det **arbejdsgruppens anbefaling**, at SES fremover dels i større grad forsøger at udvikle kundekoordinatorfunktionen i relation til kunderne i private lejemål, dels sætter fokus på håndteringen af byggesager.

Billedet af kundetilfredshed vedrørende UBST synes – dog med forbehold for at der kun er gennemført én undersøgelse siden huslejeordningens indførelse – at tegne sig noget anderledes end i SES. Der således ikke en entydig respons fra kunderne på UBST's service. Til gengæld får UBST relativt positive tilbagemeldinger på håndteringen af byggeprojekter samt den generelle ejendomsforvaltning.

En nærmere afklaring af kvaliteten af UBST's ydelser må dog afvente, at UBST får foretaget flere kundeundersøgelser. Det er således **arbejdsgruppens anbefaling**, at UBST gennemfører en ny kundetilfredshedsundersøgelse i 2007 og derefter minimum hvert andet år.

Kapitel 3. Forelæggelsesregler

3.1. Indledning

Med huslejeordningen fik SES og UBST i Budgetvejledningen 2001 (BV 2001) tildelt en række frihedsgrader i forhold til de forelæggelsesregler, der gælder for almindelige statsinstitutioner for den del af ejervirksomhedernes aktiviteter, der vedrører bygge-, anlægs- og udlejningsvirksomhed under huslejeordningen.

De forelæggelsesregler, der gælder for de to ejervirksomheder, repræsenterer en balance mellem to hensyn. På den ene side skal de give ejervirksomhederne en fleksibilitet, der giver dem mulighed for dels at administrere en omfattende ejendomsportefølje hensigtsmæssigt, dels at være manøvredegtige på ejendomsmarkedet og i kundeforholdet til de betalende lejere. På den anden side skal forelæggelsesreglerne sikre, at Finansudvalget forelægges beslutninger, som kan have væsentlige økonomiske konsekvenser, *jf. Akt 331 4/9 2000*.

3.2. Gennemgang af huslejeordningens forelæggelsesregler

I forhold til de almindelige forelæggelsesregler, der i BV 2001 gjaldt for statsvirksomheder, drifts- og anlægsbevillinger, indebærer huslejeordningens forelæggelsesregler for ejervirksomhederne dels højere forelæggelsesgrænser ved ejendoms køb og -salg, byggeprojekter (ny-, om- og tilbygning) samt indgåelse af huslejekontrakter, dels andre forelæggelsestidspunkter for byggeprojekter.

3.2.1. Forelæggelsesgrænser

Huslejeordningens forelæggelsesgrænser er højere end i de almindelige forelæggelsesregler, *jf. tabel 3.1*.

Tabel 3.1			
Forelæggelsesregler for ejendomsområdet i BV2001 og BV2006			
Begivenhed	Almindelige forelæggelsesregler (BV2001)	Huslejeordningens forelæggelsesregler (BV2001)	Omkostningsreformens forelæggelsesregler (BV2006)
Ejendomssalg	> 5 mio. kr.	> 50 mio. kr.	> 5 mio. kr. ¹⁾
Ejendomskøb	> 5 mio. kr.	> 50 mio. kr.	<u>Omkostningsbevillinger:</u> > 25 mio. kr. (fordi levetiden er over 10 år) <u>Anlægsbevillinger:</u> > 10 mio. kr.
Ny- om – og tilbygning	> 10 mio. kr.	> 50 mio. kr.	<u>Omkostningsbevillinger:</u> > 50 mio. kr. ved levetid over 10 år. > 25 mio. kr. ved levetid under 10 år. <u>Anlægsbevillinger:</u> > 10 mio. kr.
Indgåelse af huslejekontrakter med private ejendomsselskaber	Lejemål med uopsigelighed på 10 år eller mere, eller hvortil der i øvrigt er knyttet særlige eller byrdefulde vilkår.	Hvis lejeudgiften i uopsigelsesperioden > 50 mio. kr.	<u>Omkostningsbevillinger:</u> Hvis lejeudgiften i uopsigelsesperioden > 50 mio. kr. For kontrakter med uopsigelighed på 10 år eller derudover, hvis den samlede lejeudgift > 25 mio. kr. Særlige byrdefulde vilkår.
Forelæggelse af ændringer i byggeprojekter	Byggeprojekter med en totaludgift på mere end 10 mio. kr., hvis totaludgiften øges med 10 pct. eller 10 mio. kr.	Byggeprojekter med en totaludgift på mere end 10 mio. kr., hvis totaludgiften øges med 10 pct. eller 10 mio. kr.	<u>Omkostningsbevillinger:</u> Totaludgiften øges med over 10 pct. og mindst 5 mio. kr. <u>Anlægsbevillinger:</u> Byggeprojekter med en totaludgift på mere end 10 mio. kr., hvis totaludgiften øges med 10 pct. eller 10 mio. kr.

Anm.: BV2006 har virkning fra finansåret 2007.

- 1) Afhændelse af ejendomme med en offentlig værdi over 5 mio. kr. skal ske til Freja ejendomme A/S. Undtaget herfra er SES, UBST, Forsvarsministeriet samt Skov- og Naturstyrelsen.

Det fremgår, at SES og UBST inden for huslejeordningen uden forelæggelse for Finansudvalget kan:

- Igangsætte og gennemføre byggeprojekter, hvis projektets totaludgift er mindre end 50 mio.kr.⁷ For institutioner uden for huslejeordningen skal byggeprojekter med en totaludgift over 10 mio. kr. forelægges.
- Gennemføre ejendomskøb og -salg, hvor prisen er under 50 mio.kr. For institutioner uden for huslejeordningen har ejendomskøb og -salg over 5 mio. kr. hidtil skulle forelægges.

Herudover indebærer huslejeordningens forelæggelsesgrænser, at de statslige institutioner, som er omfattet af huslejeordningen, kan indgå mindre lejemål med private ejendomsselskaber uden at forelægge kontrakterne for Finansudvalget. Baggrunden herfor er, at lejerne med huslejeordningens indførelse fik frit leverandørvalg og derfor også friere rammer til at benytte private ejendomsselskaber frem for en af ejervirksomhederne.

Det fremgår endvidere, at omkostningsreformens regler (BV 2006) vedrørende forelæggelse af byggeprojekter og indgåelse af huslejekontrakter med private ejendomsselskaber ligner huslejeordningens regler herom. Forskellen mellem huslejeordningens og omkostningsreformens regelsæt vedrører forelæggelsesgrænsen for ejendomskøb og -salg samt reglerne vedrørende forelæggelse af ændringer i igangværende bygge- og IT-projekters totaludgift.

Omkostningsreformens regler for forelæggelse af ændringer i byggeprojekter giver flere frihedsgrader i forhold til de tilsvarende gældende regler for huslejeordningen i BV2001. Ifølge omkostningsreformens regelsæt vil det således være muligt at forhøje bevillingen til et byggeprojekt fra 200 mio. kr. til 215 mio. kr. svarende til en stigning på 7,5 pct. uden forelæggelse for Finansudvalget, idet ændringen udgør mindre end 10 pct. En tilsvarende ændring af et byggeprojekt inden for huslejeordningen vil skulle forelægges uanset, at ændringen kun udgør 7,5 pct., fordi bevillingen forhøjes med mere end 10 mio. kr. Dog svarer huslejeordningens forelæggelsesgrænser ved projektændringer til dem, der også i henhold til BV2006 fremover gælder for anlægsbevillinger.

3.2.2. Forelæggelsestidspunkter

Huslejeordningens regler vedrørende forelæggelsestidspunkter indebærer, at SES og UBST kan forelægge byggeprojekter senere, end de kunne, da de var underlagt de almindelige forelæggelsesregler, *jf. tabel 3.2.*

⁷ Totaludgiften er inklusive byggerenter og andre omkostninger, der påløber i anlægsperioden.

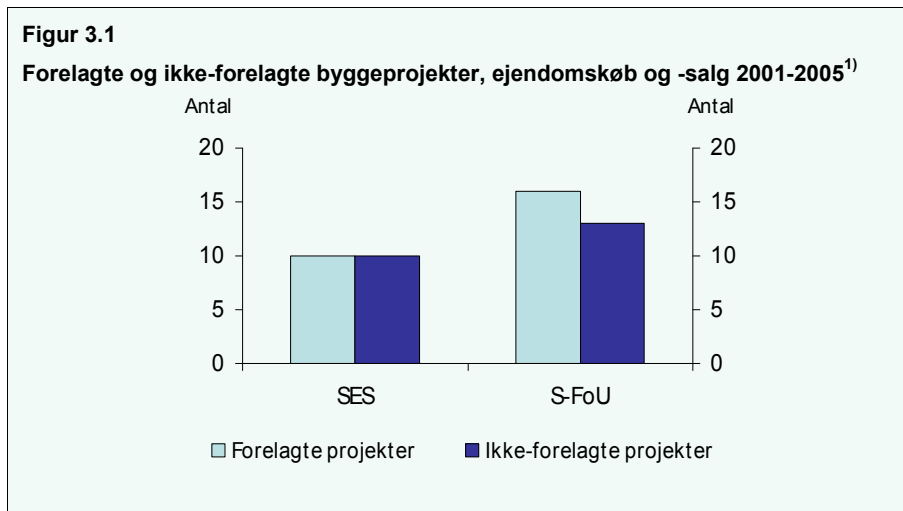
Tabel 3.2		
Forelæggelsestidspunkter for byggeprojekter under alm. regler og huslejeordningens regler		
Begivenhed	Almindelige forelæggelsesregler (BV2001)	Huslejeordningens forelæggelsesregler (BV 2001)
Tidspunkt for forelæggelse af byggeprojekter	Folketinget skal godkende nye anlægsprojekter forud for der kan indgås bindende kontrakter.	Når projektforslaget er afklaret mellem ejer og lejer, og der foreligger en lejekontrakt betinget af Finansudvalgets godkendelse.

Konkret betyder dette, at ejervirksomhederne sammen med lejerne kan udarbejde projektforslag og indgå betingede lejekontrakter, før et byggeprojekt eventuelt skal forelægges for Finansudvalget. Heraf følger, at der kan indgås kontrakter og afholdes udgifter til diverse rådgivere med henblik på at lave et egentligt projektforslag inden Finansudvalget inddrages, selv om disse omkostninger anses som en del af det samlede byggeprojekt. De statslige institutioner, som følger de almindelige bevillingsregler, skal i modsætning hertil forelægge byggeprojekter, før den egentlige projektering af byggeprojektet påbegyndes.

3.3. Konsekvenser af huslejeordningens forelæggelsesregler

3.3.1. Forelæggelsesgrænser

Siden huslejeordningens indførelse har ejervirksomhederne inden for huslejeordningen tilsammen igangsat 23 byggeprojekter samt ejendoms køb og -salg uden forelæggelse for Finansudvalget, der efter de almindelige forelæggelsesregler skulle have været forelagt. Til sammenligning har ejervirksomhederne siden huslejeordningens indførelse forelagt 26 aktstykker vedrørende byggeprojekter og ejendoms køb og -salg, *jf. figur 3.1.*

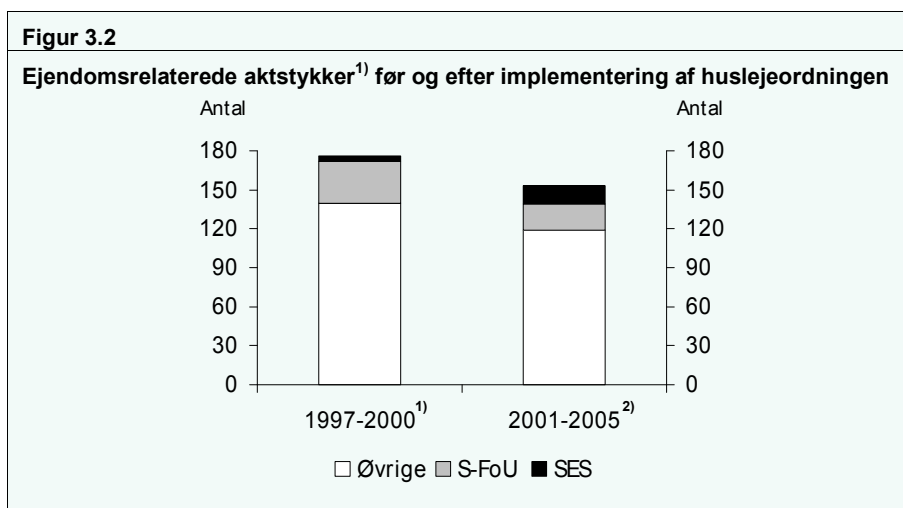


Anm.: I figuren er alene medtaget ejervirksomhedernes projekter inden for huslejeordningen.

1) Figuren omfatter perioden fra 1. januar 2001 til og med Folketingsåret 2004/05.

Hertil kommer, at statslige institutioner har kunnet indgå mindre lejekontrakter med private ejendomsselskaber uden at forelægge disse for Finansudvalget.

Det samlede antal aktstykker vedrørende ejendomsrelaterede forhold – dvs. køb, salg, nybyggeri og indgåelse af huslejekontrakter – har siden huslejeordningens indførelse været faldende, *jf. figur 3.2.*



Anm.: I figuren er aktstykker vedrørende UBST og SES' aktiviteter uden for huslejeordningen medtaget under kategorien "øvrige". Kategorierne "SES" og "UBST" omfatter således alene aktstykker i relation til huslejeordningen.

1) Fra og med Folketingsåret 1997/98 til og med 31. december 2000.

2) Fra 1. januar 2001 til og med Folketingsåret 2004/05.

Kategorien ”øvrige” vedrører aktstykker uden for huslejeordningen og består hovedsageligt af solisternes aktstykker. Der kan konstateres et fald i solisternes aktstykker i perioden 2001-2004 sammenlignet med perioden 1997-2000. Faldet kan formentlig henføres til huslejeordningens indførelse, hvor en række institutioner, der tidligere havde været solister, blev lagt ind under huslejeordningen hos SES.

For UBST kan der ligeledes konstateres et fald i antallet af forelagte aktstykker efter indførelsen af huslejeordningen, mens der for SES har været en stigning i antallet af aktstykker i perioden 2001-2005 sammenlignet med 1997-2000.

Faldet hos UBST afspejler formentlig virkningen af de øgede frihedsgrader i forelæggelsesreglerne, idet UBST er kendetegnet ved mange middelstore byggeprojekter, som tidligere skulle forelægges, men hvor dette ikke har været påkrævet efter huslejeordningens indførelse.

For SES skyldes stigningen, dels at SES med huslejeordningen fik udvidet ejendomsporteføljen og dermed fik øget antallet af forelæggelser, dels at lejere har benyttet de muligheder huslejeordningen har givet dem i forhold til at foretage ny-, om- og tilbygninger i forbindelse med tilpasninger af lokaleforbruget.

I det følgende gennemgås, hvilke byggeprojekter, ejendomskøb og -salg samt huslejekontrakter indgået med private ejendomsselskaber, der henholdsvis har været forelagt og ikke været forelagt for Finansudvalget.

Ejervirksomhedernes byggeprojekter efter huslejeordningens indførelse

SES har igangsat fem byggeprojekter, der før huslejeordningens ikrafttræden skulle have været forelagt Finansudvalget, men der som følge af de ændrede forelæggelsesregler ikke har været forelagt, *jf. tabel 3.3*. Byggeprojekterne har en samlet budgetteret totaludgift på knapt 136 mio. kr.

Tabel 3.3		
SES: Ikke-forelagte byggeprojekter 2001-2005¹⁾		
Projektbeskrivelse	Budgetteret totaludgift (mio. kr.)	Status
Ombygning af Økonomistyrelsens ejendom	14,0	1. års eftersyn mangler
Ombygning af ejendom til brug for Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender	17,5	Ikke afsluttet
Ombygning af Patent- og Varemærkestyrelsens ejendom	42,0	1. års eftersyn mangler
Ombygning af bunker til nyt filmnitratark	35,5	Ikke afsluttet
Ombygning af Arbejdsskadestyrelsen ejendom	26,5	Ikke afsluttet
I alt	135,5	5

1) 1. januar 2001 til og med Folketingsåret 2004/05.

Ingen af de ikke-forelagte projekter er afsluttet. For to af projekterne mangler imidlertid alene 1. års eftersyn. Det kan derfor med rimelig sikkerhed fastslås, at der for ombygningen af Økonomistyrelsen har været en minimal overskridelse af budgettet, mens der for ombygningen af Patent- og Varemærkestyrelsens lejemål har været en mindredgift på 4,2 mio. kr. svarende til 10 pct.

Til sammenligning har SES i perioden 2001-2005 forelagt to byggeprojekter for Finansudvalget med en budgetteret totaludgift på ca. 247 mio. kr., *jf. tabel 3.4.*

Tabel 3.4		
SES: Forelagte byggeprojekter 2001-2005¹⁾		
Projektbeskrivelse	Budgetteret totaludgift (mio. kr.)	Aktstykke
Istandsættelse af Slotholmsgade 12, København	153,9	Akt 166 28/5 2003
Køb og ombygning af Refshalevej 173A, København	92,7	Akt 181 24/6 2004
I alt	246,6	2

1) 1. januar 2001 til og med Folketingsåret 2004/05.

SES har således kun forelagt knapt halvdelen af sine byggeprojekter for Finansudvalget. De forelagte byggeprojekters budgetterede totaludgift er imidlertid næsten dobbelt så stor som den budgetterede totaludgift for de ikke-forelagte byggeprojekter.

UBST har uden forelæggelse for Finansudvalget igangsat ni byggeprojekter med et samlet budget på ca. 222 mio. kr., *jf. tabel 3.5.* Et af de ikke-forelagte projekter er afsluttet med et forbrug svarende til den budgetterede udgift på 25,9 mio. kr. Resten af de ikke-forelagte projekter er endnu ikke afsluttet. For tre af projekterne udestår der imidlertid kun et 1-års eftersyn før de er afsluttet, hvorfor der med rimelig sikkerhed kan skønnes over disse byggeprojekters endelige totaludgift. For de tre projekter forventes en samlet budgetoverskridelse på 2,3 mio. kr., hvilket svarer til en overskridelse på ca. 3,4 pct. i forhold til projekternes samlede budgetterede udgift.

Tabel 3.5		
UBST: Ikke-forelagte byggeprojekter 2001-2005¹⁾		
Projektbeskrivelse	Budgetteret totaludgift (mio. kr.)	Status
Ombygning af tidligere bibliotek på Roskilde Universitetscenter	35,8	Ikke afsluttet
Nybyggeri til humaniora på Aalborg Universitet	31,3	1. års eftersyn mangler
Nybyggeri til ingeniørud. i Esbjerg	25,9	Afsluttet
Ombygning på Roskilde Universitetscenter	13,7	Ikke afsluttet
Ombygning af Kunstakademiets Arkitektskole i København	32,5	Ikke afsluttet
Ombyg. til biologi, Århus Universitet	18,1	1. års eftersyn mangler
Ombyg. til datalogi, Århus Universitet	18,0	1. års eftersyn mangler
Biomedicinsk laboratorium, Syddansk Universitet	22,3	Ikke afsluttet
Tilbygning til Frederikshus, Århus Universitet	24,3	Ikke afsluttet
I alt	221,9	9

1) 1. januar 2001 til og med Folketingsåret 2004/05.

UBST har i perioden 2001-2005 forelagt ti aktstykker vedrørende ni byggeprojekter med et samlet budget på godt 1,6 mia. kr. for Finansudvalget, *jf. tabel 3.6.*

Tabel 3.6		
UBST: Forelagte byggeprojekter 2001-2005¹⁾		
Projektbeskrivelse	Budgetteret totaludgift (mio. kr.)	Aktstykke
Grundkøb og nybyggeri til IT-universitetet	380,0	Akt 227 30/5 2001
Grundkøb og nybyggeri til Roskilde Universitetscenter (RUC)	110,0	Akt 282 3/9 2001
Nybyggeri til Syddansk Universitet	252,6	Akt 165 29/5 2002 Akt 148 28/5 2003
Nybyggeri til Syddansk Universitet	74,3	Akt 149 28/5 2003
Ejendoms køb og ombygning til Århus Universitet	110,9	Akt 53 3/12 2003
Om- og tilbygning til Danmarks Pædagogiske Universitet	88,9	Akt 135 5/5 2004
Om- og tilbygning til Den Kongelige Veterinære Landbohøjskole	154,6	Akt 78 19/1 2005
Grundkøb og nybyggeri til Aalborg Universitet	343,5	Akt 80 19/1 2005
Grundkøb og nybyggeri til idrætsuddannelsen ved Århus Universitet	127,2	Akt 81 19/1 2005
I alt	1.642,0	10

1) 1. januar 2001 til og med Folketingsåret 2004/05.

Antallet af ikke-forelagte byggeprojekter udgør således halvdelen af UBST's samlede antal byggeprojekter. Det samlede budget for de forelagte byggeprojekter er dog markant højere end det samlede budget for de ikke-forelagte byggeprojekter.

Samlet har ejervirksomhederne uden forelæggelse for Finansudvalget igangsat fjorten byggeprojekter med en samlet totaludgift på ca. 357 mio. kr., mens der er forelagt tolv aktstykker for Finansudvalget vedrørende byggeprojekter med en samlet totaludgift på knap 1,9 mia. kr.

Køb og salg af ejendomme

SES har uden forelæggelse for Finansudvalget solgt fem ejendomme med en samlet salgspris på ca. 140 mio. kr., jf. tabel 3.7. Til sammenligning har SES forelagt syv ejendomssalg med en samlet salgspris på ca. 80 mio. kr. for Finansudvalget. Det bemærkes, at ingen af de syv forelagte ejendomssalg er forelagt som følge af, at salgsprisen oversteg 50 mio. kr., men fordi salgene skete uden afholdelse af udbud eller som indskud i Freja ejendomme A/S.

Tabel 3.7		
SES: Salg af ejendomme 2001-2005¹⁾		
Ejendom	Salgspris²⁾ (mio. kr.)	Forelagt /ikke forelagt
Stamholmen 147, Hvidovre	24,0	Ikke-forelagt
Amaliegade 13, København	41,1	Ikke-forelagt
Frederikssundsvej 378, København	38,5	Ikke-forelagt
Skt. Annæ Plads 19, København	31,5	Ikke-forelagt
Bjerggade 6, Åbenrå	5,1	Ikke-forelagt
Ikke-forelagte i alt	140,2	5
Odensegade 14, København	14,0	Forelagt sfa. salg uden udbud, jf. Akt 201 25/6 2002
Købmagergade 42, København	26,0	Forelagt sfa. salg uden udbud, jf. Akt 2 9/10 2002
Købmagergade 48, København	13,9	Forelagt sfa. salg via Freja, jf. Akt 106 20/3 2002
Strandgade 100, København	2,0	Forelagt sfa. salg uden udbud, jf. Akt 44 26/11 2003
Skt. Severinsgade, Haderslev	6,5	Forelagt sfa. salg via Freja, jf. Akt 72 10/12 2003
Salg af Tranegårdsvej 20, Hellerup	10,5	Forelagt sfa. salg via Freja, jf. Akt 29 1/12 2004
Svanemøllevej 25, København	7,3	Forelagt sfa. salg via Freja, jf. Akt 96 30/3 2005
Forelagte i alt	80,2	7
Salg af ejendomme i alt	220,4	12

1) 1. januar 2001 til og med Folketingsåret 2004/05.

- 2) Salgsprisen for ejendomme indskudt i Freja ejendomme A/S vedrører indskudsværdien og indeholder ikke merprovenuet fra Freja ejendommers videresalg til tredjepart.

SES har ikke foretaget ejendomskøb uden forelæggelse for Finansudvalget, men har derimod forelagt et ejendomskøb, hvortil udgiften inklusive en efterfølgende istandsættelse udgjorde 201,0 mio. kr., *jf. tabel 3.8.*

Tabel 3.8		
SES: Ejendomskøb 2001-2005¹⁾		
Projektbeskrivelse	Budgetteret totaludgift (mio. kr.)	Aktstykke
Køb og istandsættelse af ejendommen Nyropsgade 34-36, København	201,0 (heraf 110 mio. kr. til køb)	Akt 177 31/5 2002
Forelagte ejendomskøb i alt	201,0	1

- 1) 1. januar 2001 til og med Folketingsåret 2004/05.

UBST har uden forelæggelse solgt en ejendom til en pris på 3,2 mio. kr. Ejendommen skulle således heller ikke have været forelagt under de almindelige forelæggelsesregler, *jf. tabel 3.9.* Til sammenligning har UBST forelagt fem ejendomssalg for Finansudvalget med en samlet salgssum på ca. 127 mio. kr. To af disse salg er foretaget gennem indskud i Freja ejendomme A/S.

Tabel 3.9		
UBST: Salg af ejendomme 2001-2005¹⁾		
Ejendom/grund	Salgspris²⁾ (mio.kr.)	Forelagt/ikke forelagt
Acaciavej 4, Frederiksberg	3,2	Ikke-forelagt
Ikke-forelagte i alt	3,2	1
Bråbyvej 4, Haslev	9,5	Forelagt sfa. salg via Freja, jf. Akt 149 21/3 2001
Howitzvej 11-13, Frederiksberg	39,5	Forelagt sfa. salg uden udbud, jf. Akt 33 5/11 2003
Toldboden, Århus	55,1	Forelagt ved Akt 131 28/4 2004
Langagervej 4-6, Ålborg	20,7	Forelagt sfa. salg via Freja, jf. Akt 29 1/12 2004
Munksøgård, Roskilde	2,5	Forelagt sfa. salg uden udbud, jf. 69 19/1 2005
Forelagte i alt	127,3	5
Salg af ejendomme i alt	130,5	6

- 1) 1. januar 2001 til og med Folketingsåret 2004/05.
 2) Salgsprisen for ejendomme indskudt i Freja ejendomme A/S vedrører indskudsværdien og indeholder ikke merprovenuet fra Freja ejendommers videresalg til tredjepart.

Herudover har UBST uden forelæggelse for Finansudvalget købt i alt fire grunde og bygninger for en samlet pris (inklusive ombygning af en af ejendommene) på ca. 141 mio. kr., jf. tabel 3.10. Til sammenligning har UBST forelagt et ejendoms-køb med en pris på ca. 66 mio. kr. for Finansudvalget.

Tabel 3.10		
UBST: Ejendoms køb 2001-2005¹⁾		
Ejendom/grund	Budgetteret tota- ludgift (mio. kr.)	Forelagt/ikke-forelagt
Titangade 6, København	16,0	Ikke-forelagt
Køb og ombygning af ejendom på Sønder Boulevard til brug for Syddansk Universitet	49,7 (heraf 25,0 til køb)	Ikke-forelagt
Grundkøb mhp. nybyggeri i tilknytning Aalborg Universitet	41,0	Ikke-forelagt
Grundkøb mhp. nybyggeri i tilknytning til Roskilde Universitetscenter	34,6	Ikke-forelagt
Ikke-forelagte i alt	141,3	4
Køb af grunde til Syddansk Universitet	65,9	Forelagt ved Akt 231 30/5 2001
Forelagte i alt	65,9	1
Ejendoms køb i alt	207,2	5

1) 1. januar 2001 til og med Folketingsåret 2004/05.

For projektet vedrørende køb og ombygning af Sønder Boulevard for Syddansk Universitet mangler alene 1. års eftersyn, og forventes således gennemført inden for det samlede budget på 49,7 mio. kr.,

Sammenfattende kan det konstateres, at ejervirksomhedernes samlede salgsindtægter og købsudgifter for ti ikke-forelagte ejendoms køb og -salg udgør ca. 285 mio. kr., mens det tilsvarende beløb for de fjorten forelagte ejendoms køb og -salg udgør ca. 474 mio. kr.

Indgåelse af huslejekontrakter med private udlejere i perioden 2001-2005

Hvis de af SES' lejere, der er en del af centraladministrationen, ønsker at indgå et lejemål med et privat ejendomsselskab, skal SES indgå lejemålet og videreudleje ejendommen til den pågældende institution. SES' øvrige lejere kan selvstændigt indgå lejekontrakter med private ejendomsudlejere. Institutionerne kan dog vælge at benytte SES som rådgiver i forbindelse med kontraktindgåelsen. SES fører ikke opgørelser over lejekontrakter, som institutionerne selv indgår direkte med private udlejere.

SES vurderer, at der i perioden 2001-2004 har været syv eksempler på, at styrelsen som følge af huslejeordningens forelæggelsesregler ikke har forelagt en huslejekontrakt indgået på vegne af en statsinstitution med et privat ejendomsselskab for

Finansudvalget, *jf. tabel 3.11*. Til sammenligning har SES i perioden forelagt fire huslejekontrakter for Finansudvalget.

Tabel 3.11		
SES: Huslejekontrakter med private 2001-2005¹⁾		
År	Antal ikke-forelagte kontrakter²⁾	Antal forelagte kontrakter
2001	-	2 ^{3), 4)}
2002	1	1 ⁵⁾
2003	3	1 ⁶⁾
2004	1	-
2005	2	-
I alt	7	4

1) 1. januar 2001 til og med Folketingsåret 2004/05.

2) Kontrakter, der før implementeringen af huslejeordningen formentlig skulle have været forelagt Finansudvalget.

3) Indgåelse af privat lejemål i Nicolai Eigtveds Gade til Skatteministeriet, jf. Akt 153 21/3 2001.

4) Indgåelse af privat lejemål i på Islands Brygge til Sundhedsstyrelsen, jf. Akt 284 3/9 2001.

5) Indgåelse af privat lejemål på Islands Brygge/Axel Heides Gade til Lægemiddelstyrelsen, jf. Akt 46 22/11 2002.

6) Fornyet aftale vedrørende privat lejemål i Landskronagade til Arbejdstilsynet, jf. Akt 120 7/5 2003.

På UBST's område skal huslejekontrakter indgået med private ejendomsselskaber forelægges for Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. Når ministeriet har godkendt en lejekontrakt, indgår den pågældende institution efter eventuel aktstykkeforelæggelse lejekontrakten med det private ejendomsselskab.

De huslejekontrakter, som institutionerne har indgået med private ejendomsselskaber, er kendetegnet ved at være korte lejemål, der typisk indgås i forbindelse med ombygninger eller andre midlertidige forhold.

Institutionerne på UBST's område har i perioden 2001-2005 indgået i alt 51 huslejekontrakter med private ejendomsselskaber/andre offentlige myndigheder, hvoraf fire har været forelagt for Finansudvalget, *jf. tabel 3.12*.

Tabel 3.12		
UBST: Huslejekontrakter med private 2001-2005¹⁾		
År	Antal ikke-forelagte kontrakter	Antal forelagte kontrakter
2001	11	1 ²⁾
2002	7	-
2003	18	1 ³⁾
2004	6	1 ⁴⁾
2005	5	1 ⁵⁾
I alt	47	4

Anm.: Tabellen dækker lejemål indgået ved KU, AU, SDU, RUC, AAU, DFU, KVL og IT-U.

- 1) 1. januar 2001 til og med Folketingsåret 2004/05.
- 2) Lejekontakt indgået af Kulturministeriet vedrørende Radiohuset til brug for Det Kongelige Danske Musikkonservatorium (efter DR fraflytter ejendommen).
- 3) Lejemål på det tidligere Kommunehospital i København, jf. Akt 151 28/5 2003.
- 4) Lejemål i Nobelparken indgået af Aarhus Universitet, jf. Akt 277 3/9 2001.
- 5) Lejeaftale med Århus Amt til brug for Aarhus Universitet, jf. Akt 193 22/6 2005.

Der foreligger ikke en opgørelse over de indgåede lejemåls størrelse, hvorfor det ikke umiddelbart kan konstateres, i hvilket omfang det relativt store antal ikke-forelagte huslejekontrakter skyldes huslejeordningens forelæggelsesregler.

Det er dog muligt at få en indikation heraf ved at sammenligne indgåelsen af huslejekontrakter i perioden 2001-2004 med perioden 1997-2000 før huslejeordningens implementering. I perioden 1997-2000 var der 42 kontrakter, som ikke blev forelagt, mens ingen kontrakter blev forelagt, jf. tabel 3.13. Dette indikerer, at huslejeordningens forelæggelsesregler har bevirket, at en anelse flere huslejekontrakter end tidligere ikke forelægges for Finansudvalget på UBST's område som følge af huslejeordningen.

Tabel 3.13		
UBST: Huslejekontrakter med private 1997-2000¹⁾		
År	Antal ikke-forelagte kontrakter	Antal forelagte kontrakter
1997	9	-
1998	11	-
1999	7	-
2000	15	-
I alt	42	-

- 1) Fra 1.1. 1997 til og med 31. december 2000.

3.3.2. Forelæggelsestidspunkt

Som beskrevet ovenfor skal SES og UBST for nye byggeprojekter først forelægge aktstykket for Finansudvalget, når projektforslaget er afklaret mellem ejervirksomheden og den kommende lejer, og når der er indgået en betinget lejekontrakt. Andre statslige institutioner skal som hovedregel forelægge anlægsprojekter, inden der kan indgås nogen form for kontrakter.

Et byggeprojekt kan inddeles i elleve overordnede faser, *jf. boks 3.1*.

Boks 3.1**Faser i et typisk byggeprojekt**

1. Identifikation af lokalebehov

- Lejeren erkender et udækket lokalebehov og kontakter ejervirksomheden for at drøfte mulighederne for at få opfyldt behovet.

2. Programoplæg og procesaftale

- Drøftelser af mulige løsninger på det udækkede lokalebehov, herunder nybyggeri kontra ombygning, funktionalitet, materiale valg og arkitektonisk udformning.
- Fastlæggelse af projektets overordnede økonomi.

Efter de almindelige forelæggelsesregler anmodes der efter anden fase om Finansudvalgets tilslutning til at påbegynde byggeprojektet.

3. Rådgiverudbud

- Afholdelse af udbud vedrørende projekterende rådgiver og eventuelt ekstern rådgiver.

4. Byggeprogram

- Udarbejdelse af endeligt byggeprogram. Ejer, bruger, rådgiver og eventuelt entreprenør specificerer under hensyn til økonomien krav til det færdige byggeri.
- Fastlæggelse af tidsplan.

5. Projektforslag

- Udarbejdelse af projektforslag.
- Udarbejdelse af styrende budget.
- Indgåelse af betinget lejeaftale.

Efter huslejeordningens forelæggelsesregler anmodes der efter femte fase om Finansudvalgets tilslutning til at påbegynde byggeprojektet.

6. Indgåelse af bindende lejeaftaler

- Indgåelse af lejeaftale mellem bruger og ejervirksomhed.

7. Detailprojektering

- Detaljer vedrørende byggeprojektets omfang og funktionalitet fastlægges.

8. Entrepriseudbud

- Der afholdes entrepriseudbud, der fører til indgåelse af aftale med entreprenører om udførelsen af byggeprojektet.

9. Udførelsesfasen

- Byggeriet udføres i henhold til endeligt og af myndighederne godkendt byggeprojekt.

10. Aflevering og overtagelse

- Ejervirksomheden modtager byggeriet fra entreprenøren i henhold til gældende regler.
- Byggeriet overdrages fra ejervirksomheden til lejer.

11. Opfølgning

- Der foretages 1. års og 5. års eftersyn.

Var forelæggelsestidspunktet ikke blevet ændret ved huslejeordningens indførelse, skulle ejervirksomhederne forelægge et aktstykke for Finansudvalget efter afslutningen af fase to, dvs. tidligt i projektføreløbet, når alene de overordnede økonomiske rammer samt de overordnede byggetekniske og arkitektoniske rammer for et byggeprojekt var aftalt.

I kraft af huslejeordningens forelæggelsesregler kan ejervirksomhederne nu vente med at forelægge et byggeprojekt, til fase seks er afsluttet, dvs. efter der er indgået aftale med rådgivere, udarbejdet et endeligt projektforslag indeholdende tidsplan, styrende projektbudget og risikovurdering samt indgået en lejeaftale med lejerne.

Dette indebærer for det første, at grundlaget for de aktstykker, der forelægges Finansudvalget, i reglen burde være bedre og derfor give et mere pålideligt skøn over den samlede totaludgift. Som omtalt ovenfor er der dog endnu afsluttet for få byggeprojekter, der er tiltrådt efter huslejeordningens indførelse, til at dette kan dokumenteres.

For det andet betyder det ændrede forelæggelsestidspunkt, at ejervirksomhederne og lejerne mere fleksibelt og grundigt kan drøfte mulighederne for ny-, om- og tilbygninger, hvorved der opnås en større sikkerhed for, at lejerens forventninger til projektet opfyldes. Med det almindelige forelæggelsestidspunkt er der en større risiko for, enten at lejeren ikke får det, der er ønsket, eller at der skal forelægges endnu et aktstykke med henblik på at få godkendt ændringer i det oprindelige projekt.

SES og UBST vurderer, at det ændrede forelæggelsestidspunkt har betydet, at ejervirksomhederne har skullet forelægge færre aktstykker for Finansudvalget. Dette har resulteret i en mindre tids- og ressourcemæssig besparelse hos ejervirksomhederne, de involverede departementer samt Finansudvalget.

Den potentielle ulempe ved det senere forelæggelsestidspunkt er risikoen for, at såvel ejervirksomhederne som de potentielle lejere anvender ressourcer på projekter, der efterfølgende ikke opnår tilslutning i Finansudvalget, og som derfor vil være spildte. Der har imidlertid ikke været eksempler herpå siden huslejeordningens implementering.

3.4. Vurdering og anbefalinger

Det er overordnet vurderingen, at huslejeordningens særlige forelæggelsesregler for ejervirksomhederne har virket efter hensigten. Antallet af aktstykker er reduceret, men således at projekter, der repræsenterer langt den største del af de samlede udgifter til byggeprojekter, har været forelagt Finansudvalget.

Den samlede totaludgift for de forelagte byggeprojekter er således fem gange større end den samlede totaludgift for de ikke-forelagte byggeprojekter efter huslejeordningens indførelse. Ligeledes er de samlede udgifter og indtægter fra forelagte ejendomskøb og -salg 66 pct. større end de tilsvarende udgifter og indtægter fra

ikke-forelagte køb og salg. Derfor vurderes huslejeordningens forelæggelsesregler at repræsentere en passende balance i forhold til Finansudvalgets mulighed for at kontrollere regeringsbeslutninger af større økonomisk rækkevidde.

Hertil kommer, at det senere forelæggelsestidspunkt for byggeprojekter har betydet, at der skabes et bedre beslutningsgrundlag for forelæggelsen for Finansudvalget, hvilket fortsat vurderes at være til fordel for ejervirksomhederne, lejerne og Finansudvalget.

Det har været overvejet om forelæggelsesgrænserne for ejervirksomhederne skulle anbefales forhøjet. Højere forelæggelsesgrænser ville for ejervirksomhederne betyde en reduceret ressourceindsats i forbindelse med udarbejdelsen af aktstykker, ligesom forsinkelser af projekter som følge af vanskeligheder med at få forelagt aktstykker i Folketingets sommerferie kunne begrænses.

Imidlertid ville reduktionen i behovet for at udarbejde aktstykker være forholdsvis begrænset, med mindre der skete en meget markant forøgelse af forelæggelsesgrænserne. Dette vurderes imidlertid at ville resultere i en u hensigtsmæssig begrænsning af Finansudvalgets indsigt i og mulighed for at påvirke regeringsbeslutninger vedrørende byggeprojekter samt køb og salg af ejendomme.

Tilsvarende er det vurderingen, at den samlede forberedelsestid for projekter over 50 mio. kr. vil være så lang, at det er muligt at indpasse forelæggelsen for Finansudvalget i forhold til ferier m.v., så der ikke opstår nævneværdige forsinkelser.

Endelig vurderes en forelæggelse af nye byggeprojekter på et senere tidspunkt i projekteringsfasen ikke hensigtsmæssig. Således sker forelæggelsen i dag inden den detaljerede projektering gennemføres, dvs. før det tidspunkt, hvor der skal afholdes forholdsvis betydelige udgifter. Hvis disse udgifter allerede er afholdt inden forelæggelsen for Finansudvalget, kan det i sig selv gøre det vanskeligere for Finansudvalget at undlade at give sin tilslutning til et projekt, fordi de allerede afholdte udgifter i så fald ville være spildt.

På baggrund af ovennævnte er det samlet set vurderingen, at der ikke er grundlag for at ændre huslejeordningens forelæggelsesgrænse vedrørende byggeprojekter og ejendomskøb og -salg eller foreslå et andet forelæggelsestidspunkt for byggeprojekter.

I forhold til forelæggelsesreglerne for huslejekontrakter kan det konstateres, at det kun er ganske få kontrakter, der i de senere år har været forelagt Finansudvalget, og der vurderes bl.a. på den baggrund ikke behov for at ændre reglerne på dette punkt.

Derimod er det vurderingen, at det vil være hensigtsmæssigt at tilpasse huslejeordningens regler vedrørende forelæggelse af ændringer i igangværende byggeprojekter til omkostningsreformens regler herom. Det vil indebære, at ejervirksomhe-

derne skal forelægge ændringer, hvis disse udgør 10 pct. af et byggeprojekts totaludgift og mindst 5 mio. kr. Tilpasningen vurderes hensigtsmæssig, idet huslejeordningens regler vedrørende forelæggelse af ændringer i byggeprojekter hidtil har svaret til de almindelige budget- og bevillingsregler herom, hvorfor dette også bør gælde, efter omkostningsreformen er gennemført.

Det **anbefales** på denne baggrund, at:

- Huslejeordningens forelæggelsesregler vedrørende byggeprojekter, ejendoms køb og -salg samt indgåelse af huslejekontrakter bevares i deres nuværende form.
- Huslejeordningens forelæggelsesregler vedrørende ændringer i byggeprojekter tilpasses omkostningsreformens, hvilket indebærer, at ændringer i et byggeprojekts totaludgift forelægges, såfremt denne udgør mindst 10 pct. af projektets samlede totaludgift og mindst 5 mio. kr.

Kapitel 4. Forsikringsordning

4.1. Indledning

Med huslejeordningens indførelse fik ejervirksomhederne som en forsøgsordning mulighed for at indgå private forsikringsaftaler og blev dermed undtaget fra de generelle budget- og bevillingsregler vedrørende forsikring, hvorved staten er selvforsikret.⁸ Hovedprincippet i statens selvforsikringsordning er, at staten og de institutioner, der er omfattet af ordningen, skal betale mindre forsikringskader over eget budget, mens udgifter til større skader kan optages på forslag til lov om tillægsbevilling.

Formålet med at lade ejervirksomhederne tegne private forsikringer i forbindelse med implementeringen af huslejeordningen var dels at ligestille dem omkostningsmæssigt med konkurrenterne på det private ejendomsmarked, dels at tilføre dem den service og ekspertise i risikovurdering, de private forsikringsselskaber kan tilbyde, *jf. Akt 331 4/9 2000*.

4.2. Forsikringsmodellen i SES

Pr. 1. januar 2002 tegnede SES efter afholdelse af et EU-udbud forsikring hos Købstædernes Forsikring. Forsikringsmægler Willis I/S bistod med gennemførelse af udbud og etablering af forsikring. Forsikringen blev tegnet for en 3-årig periode med mulighed for forlængelse med 1 år ad gangen i yderligere op til 2 år.

Forsikringsaftalen dækker alle SES' kontorejendomme og kan, hvad forsikringstype og -dækning angår, betegnes som en sædvanlig bygningsforsikring. Forsikringen omfatter bl.a.:

- Bygningsbrandforsikring
- Forsikring mod bygningsbeskadigelse, fx stormskader og vandskader
- Svampe- og insektforsikring
- Huslejetabsforsikring
- Husejeransvarsforsikring
- Rørskadeforsikringer

For visse af SES' ejendomme gælder dog et helt eller delvist forbehold i dækningsomfanget. Dette skyldes bl.a., at der på nogle af ejendommene var et eftersløb på vedligeholdelsen, da forsikringsaftalen blev indgået.

4.2.1. Præmie og selvrisiko

SES' forsikringspræmie er beregnet som en gennemsnitspris pr. m² samt et tillæg for fredede arealer. De samlede udgifter for SES forbundet med indgåelsen af en privat forsikring – dvs. forsikringspræmie, forsikringsrådgivning samt dækning af skadesudgifter – udgjorde i 2002 ca. 5,5 mio. kr. og er siden steget til 6,9 mio. kr. i

⁸ Regleme vedrørende selvforsikring i staten er fastlagt i Finansministeriets CIR nr. 9783 af 9/12/2005.

2005, jf. tabel 4.1. Stigningen fra 2004 til 2005 kan dog i al væsentlighed henføres til SES' overtagelse af Domstolsstyrelsens ejendomme.

Tabel 4.1				
SES' nettoudgifter til skader og risikodækning 2002-2005				
1.000 kr.	2002	2003	2004	2005¹⁾
Udgifter i alt	5.519	5.610	3.943	6.910
Forsikringspræmie	5.250	5.336	3.391	4.574
Forsikringspræmie pr. m ²	0,011	0,010	0,007	0,007
Forsikringsrådgivning	262	266	287	370
Skadesudgifter dækket af SES	-	-	265	1.901
Øvrige forsikringsudgifter	7	8	0	65
Indtægter i alt	1.272	1.776	65	0
Erstatningsudbetalinger	1.272	1.776	0	0
Øvrige indtægter fra forsik- ringssager	-	-	65	0
Nettoudgifter	4.247	3.824	3.878	6.910

1) Inklusiv Domstolsstyrelsens ejendomme, som SES overtog 1. januar 2005.

Pr. 1. januar 2004 blev der foretaget en række ændringer i forsikringen. For det første blev der indført en generel selvrisko på 250.000 kr. pr. skade. I 2002 og 2003 var forsikringen således tegnet uden generel selvrisko, dog gjaldt der for kortslutnings- og rørskadeforsikringen en selvrisko på 50.000 kr. pr. skade. For det andet blev fredningstillægget reduceret. Endelig blev det aftalt, at erstatninger udbetales uden moms. Ændringerne medførte et fald i forsikringspræmieudgiften fra 2003 til 2004.

Nyt udbud blev gennemført i 2005, igen med bistand fra forsikringsmægler Willis I/S. Forsikringsvilkårene er i al væsentlighed uændrede, men udbuddet blev vundet af et andet forsikringsselskab, Kommuneforsikring.

At den samlede udgift til forsikringspræmie steg igen fra 2004 til 2005, skyldes en udvidelse af ejendomsporteføljen, idet SES 1. januar 2005 fik overdraget ejerskabet til Domstolsstyrelsens ejendomme. Udvidelsen af ejendomsporteføljen har således ikke påvirket den gennemsnitlige udgift til forsikringspræmie pr. m², der faldt 10 kr. i 2003 til 7 kr. i 2005.

I 2002 og 2003 havde SES indtægter i form af erstatningsudbetalinger på henholdsvis ca. 1,3 mio. kr. og 1,8 mio. kr., mens der i 2004 og 2005 ikke har været udbetalt skadeserstatninger, idet de andragne skader har ligget under selvriskoen.⁹

Efter indførelsen af den generelle selvrisiko har SES afholdt udgifter til skader på 0,3 mio. kr. i 2004 og 1,9 mio. kr. i 2005. Stigningen i skadesudgiften fra 2004 til 2005 kan bl.a. forklares med, at der i 2004 var meget få skader, mens stormen i januar 2005 forvoldte en del skader på SES ejendomsportefølje. Hertil kommer, at stigningen i antallet af skader kan skyldes, at SES med overtagelsen af Domstolsstyrelsen ejendomme i 2005 fik udvidet antallet af kvadratmeter – og dermed skadesrisiko – og at domstolsejendommene i øvrigt vurderes at være i ringere vedligeholdelsesmæssig stand end SES' øvrige ejendomsportefølje.

Samlet set er SES nettoudgifter til forsikring steget fra 4,2 mio. kr. i 2002 til 6,9 mio. kr. i 2005. En del af stigningen skyldes udvidelsen af ejendomsporteføljen, men derudover har ændringen af forsikringen med indførelse af en generel selvrisiko også haft en betydning for den stigende nettoudgift. Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at konkludere, om indførelsen af den generelle selvrisiko har været fordelagtig. Således skal udviklingen i nettoudgifterne ses over en længere periode end fire år, idet det er tilfældigt, hvornår store skader og efterfølgende erstatningsudbetalinger finder sted.

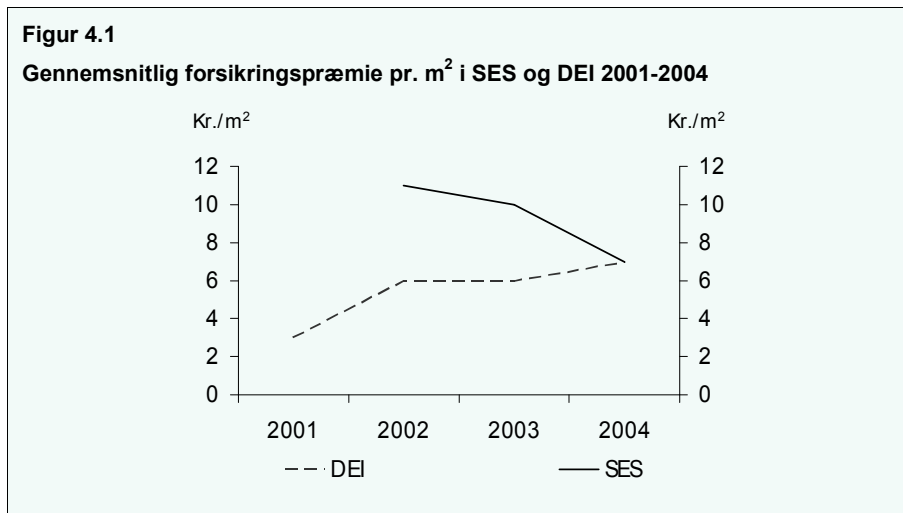
4.2.2. *Sammenligning med omkostningsniveauet hos private ejendomsselskaber*

SES' udgifter til forsikringspræmier kan sammenlignes med udgiftsniveauet for forsikringer blandt aktører på det private ejendomsmarked.

Sammenholdes SES' udgifter til forsikringspræmie med de gennemsnitlige udgifter til forsikringspræmier blandt medlemmerne af Dansk Ejendoms Indeks (DEI), fremgår det, at SES' udgifter i 2004 var på niveau med forsikringsudgifterne i de private ejendomsvirksomheder efter en årrække at have ligget over DEI-benchmark., *jf. figur 4.1.*

Dog skal der tages højde for, at en del af tidligere års forskel på udgiften til forsikringspræmier hos henholdsvis SES og DEI-medlemmerne kan skyldes størrelsen af selvriskoen i forsikringerne.

⁹ Før huslejeordningen opgjorde SES ikke omkostningerne forbundet med at genoprette skader, hvorfor det ikke er muligt at sammenligne SES' nettoomkostninger til skader og risikodækning før og efter huslejeordningens indførelse.



4.3. Forsikringsmodellen i UBST

UBST tegnede efter afholdt EU-udbud pr. 1. januar 2002 ligeledes forsikringer hos Købstædernes Forsikring gennem forsikringsmægleren Willis I/S. Forsikringsaftalen forlængedes, så den også var gældende for 2003, hvorefter UBST efter nyt udbud tegnede en ny forsikring hos Købstædernes Forsikring. Efter endnu et udbud ultimo 2004 har UBST tegnet forsikring hos Codan gældende fra 1. januar 2005.

UBST's forsikringsaftale dækker uddannelsesbygninger, universiteter m.v. opgjort til ca. 1,7 mio. m². Enkelte selvejende institutioner (DTU, Handelshøjskolen i København m.fl.) er ikke omfattet af forsikringen. Også UBST's forsikringsaftale kan betegnes som en sædvanlig bygningsforsikring, der bl.a. dækker skader forårsaget af brand, storm og vand.

På et område er der dog fraveget fra sædvanlige bygningsforsikringer, idet særligt integreret bygningstilbehør også er dækket af forsikringen.

4.3.1. Præmie og selvrisiko

UBST har som følge af en betydelig større portefølje af udlejningsejendomme også haft tilsvarende større udgifter til forsikringstegning end SES. UBST's samlede nettoudgifter vedrørende forsikring udgjorde i 2002 ca. 17,2 mio. kr., men er siden faldet og udgjorde i 2005 ca. 15,9 mio. kr., jf. tabel 4.2.

Tabel 4.2				
UBST's nettoudgifter til skader og risikodækning 2002-2005				
1.000 kr.	2002	2003	2004	2005
Udgifter i alt	17.203	12.793	13.223	15.886
Forsikringspræmie	16.397	12.205	11.938	10.059
Forsikringspræmie pr. m ²	0,011	0,008	0,007	0,006
Forsikringsrådgivning ¹⁾	0	0	485	649
Skadesudgifter dækket af UBST	806	588	800	5.178
Indtægter i alt	76	0	896	0
Erstatningsudbetalinger	76	0	896	0
Nettoudgifter	17.127	12.793	12.327	15.886

1) Inkluderet i præmien i 2002 og 2003.

Det store fald i præmieudgiften fra 2002 til 2003 skyldes, at selvriskoen fra 2003 blev forhøjet fra 30.000 kr. til 1 mio. kr. pr. skade. Faldet i præmien fra 2004 til 2005 skyldes en kombination af, at der ved det seneste udbud af forsikringsordningen var flere tilbudsgivere, og at UBST havde opnået et bedre kendskab til forsikringsbranchen og derfor var i stand til at forhandle sig frem til en billigere forsikring.

Den gennemsnitlige forsikringspræmieudgift er således faldet fra 11 kr. pr. m² i 2002 til 6 kr. pr. m² i 2005.

Skadesudgifterne har i 2002-2004 ligget nogenlunde kontant på 0,6-0,8 mio. kr. men er i 2005 steget til 5,2 mio. kr.¹⁰ Stigningen skyldes, at der i 2005 bl.a. som følge af stormen i januar har været et øget antal mindre skader, som UBST selv skal dække i henhold til selvriskogrænsen.

UBST's nettoudgifter til præmie og skader faldt fra 2002 til 2003, var stort set uændrede i 2004 og steg igen i 2005 som følge af større skadesudgifter inden for selvriskogrænsen. Indførelsen af selvriskoen har hidtil været økonomisk fordelagtig for UBST. Som ovenfor skal der dog tages forbehold for, at niveauet for erstatningsudbetalinger ikke kan gøres op over en fireårig periode.

¹⁰ Før huslejeordningens indførelse opgjorde UBST ikke omkostningerne forbundet med at genoprette skader. Det er således ikke muligt at sammenligne UBST's nettoomkostninger til skader og risikodækning før og efter huslejeordningens indførelse.

4.4. Skadesadministration og risikostyring i SES og UBST

Skadesregistreringen og behandlingen foretages for både SES og UBST af forsikringsmægleren Willis via elektroniske indberetninger. SES' lejere skal først indberette skaderne til SES, som herefter indberetter skaden til Willis. Hos UBST indberetter lejerne selv skaderne til Willis. Denne forskel skal ses i lyset af, at UBST i modsætning til SES generelt har overladt den daglige ejendomsdrift til lejerne.

Begge ejervirksomheder får på baggrund af de elektroniske indberetninger tilsendt skadestatistik fra Willis og ved derfor, hvilke skader der er sket, hvornår de er sket, og hvad omfanget af skaderne har været. Ejervirksomhederne journaliserer oplysninger og dokumentation vedrørende skader på de enkelte ejendommers sager.

Hvad angår risikostyring – dvs. tiltag, der har til formål at undgå og minimere skader – har SES siden 2002 iværksat en række tiltag.

For det første har SES løbende foretaget vurderinger af muligheden for at foretage udbedringer, der kunne føre til fjernelse af de forbehold, forsikringsselskabet for nogle ejendomme tog for visse typer af skader i forbindelse med indgåelsen af forsikringsaftalen. I de tilfælde, hvor det blev skønnet hensigtsmæssigt, er der foretaget udbedringer.

For det andet indgår skadesrisikoen i SES' planlægning og prioritering af genopretningsprojekter. Endelig er der på baggrund af byggesyn og tekniske syn udarbejdet tiårige vedligeholdelsesplaner for alle ejendomme. Dette forventes ligeledes at føre til en reduktion i antallet af skader.

UBST's strategi for risikostyring er todelt. UBST søger generelt at holde vedligeholdelsesstandarderne for bygningerne på et højt niveau. Prioriteringen af vedligeholdelse sker gennem løbende afholdelse af bygningssyn. Dernæst rådfører UBST sig med Willis, der løbende overvåger skadesbilledet for UBST's bygninger. For nærværende pågår der på baggrund af denne overvågning et arbejde med at minimere hærværksskader.

I forlængelse heraf bemærkes, at UBST's lejere har oplevet indførelsen af forsikringsordningen som en fordel. Ordningen betyder således, at lejerne i udgangspunktet ved, hvilke skader der kan dækkes af forsikringen, og hvilke de selv skal dække. Under selvforsikringsordningen blev der foretaget en konkret vurdering af hver skadessag, og på den baggrund blev det fastlagt, hvem der skulle afholde udgifterne til genopretning. Under selvforsikringsordningen oplevede lejerne således en større usikkerhed i forhold til at få dækket skaderne.

4.5. Overvejelser vedrørende reform af statens selvforsikringsordning

I forbindelse med beslutningen om at indføre omkostningsprincipper i statens budget- og regnskabsregler har det været overvejet at foretage en reform af statens selvforsikringsordning, jf. Finansministeriets rapport ”Omkostningsprincipper for Statens Selvforsikring” (januar 2006).

I rapporten overvejes mulighederne for at erstatte selvforsikringsordningen med en hensættelsesmodel, der indebærer, at de statslige institutioner ud af deres driftsbevillinger hvert år skal betale en fast præmie til en fælles statslig konto (hensættelse), med henblik på at større skadesudgifter dækkes af denne konto. Mindre skadesudgifter skal i givet fald fortsat dækkes af institutionerne selv.

Samlet set ville en sådan reform indebære, at en række af de principper, der kendetegner private forsikringsordninger, ville blive integreret i selvforsikringsordningen. Således vil indførelsen af en form for forsikringspræmie formentlig have en række positive effekter i forhold til institutionernes risikostyring mv.

Som følge af den betydelige ressourceindsats, der er forbundet med implementeringen af omkostningsreformen, har Finansministeriet dog for nuværende besluttet ikke at foretage en reform af statens selvforsikringsordning.

4.6. Vurdering og anbefalinger

Forsøgsordningen med privat forsikring for huslejeordningens ejervirksomheder skal vurderes ud fra, om merudgifterne hertil står mål med dens fordele for SES, UBST og deres lejere.

Set over en længere periode vil det isoleret set være dyrere for ejervirksomhederne at have private forsikringsordninger end at være en del af statens selvforsikringsordning. Det skyldes, at ejervirksomhedernes forsikringspræmie ud over at dække forsikringsselskabets omkostninger til at udbedre skader også skal dække forsikringsselskabernes og forsikringsmæglerens administrative omkostninger og dækningsbidrag. Da der i selvforsikringsordningen ikke betales for et forsikringsselskab og en forsikringsmægleres administrative omkostninger mv., er selvforsikringsordningen umiddelbart økonomisk mere fordelagtig end en privat forsikring, da staten altid vil kunne dække den værst tænkelige skade uden at belaste sin solvens.

På baggrund af de foreløbige erfaringer fra ejervirksomhedernes forsøgsordning er det ikke muligt at anslå, hvad det på sigt vil koste at benytte private forsikringsordninger frem for statens selvforsikringsordning. Det skyldes, at det efter en fireårig forsøgsperiode endnu er for tidligt at fastlægge niveauet for erstatningsudbetalinger. Selv om begge ejervirksomheder som følge af en forhøjet selvrisiko i de seneste to år har haft stigende udgifter til skader, skal der således stadig kun én større skade til, at nettoomkostningsniveauet for ejervirksomhederne ændres i modsat retning.

Ejervirksomhedernes private forsikringsordninger har endvidere en række fordele, som ikke umiddelbart vil kunne opnås, hvis de var en del af statens selvforsikringsordning.

For det første er ejervirksomhederne med forsikringsordningen omkostningsmæssigt blevet ligestillet med konkurrenterne på det private ejendomsmarked. Sammen med en række af de øvrige tiltag i huslejeordningen betyder dette, at SES konkurrerer på lige fod med private ejendomsselskaber om at tilbyde de statslige lejere de bedste og billigste kontorejendomme.

For det andet har de private forsikringsordninger medført, at sammenhængen mellem bygningernes stand på den ene side og antallet af skader på den anden side er blevet tydeliggjort for ejervirksomhederne. Da ejervirksomhederne indgik selvforsikringsordningen, opsamlede de ikke skadestatistikker og havde derfor ikke et samlet overblik over sammenhængen mellem bygningernes stand og antallet af skader.

Det øgede fokus herpå har resulteret i, at ejervirksomhederne har iværksat en række processer med henblik på at minimere skader ved hjælp af genopretning og istandsættelse af bygningsmassen m.v. Det er vurderingen, at dette på sigt kan resultere i betydelige besparelser for ejervirksomhederne og dermed staten. Dette er i høj grad sket i dialog med de private forsikringsmæglere og -selskaber på grundlag af disses erfaringer fra det private forsikringsmarked. Værdien af denne dialog – der ikke kan opnås med en statslig selvforsikringsordning – er vanskelig at kvantificere, men det er ejervirksomhedernes vurdering, at den står mål med de direkte henførbare meromkostninger ved de private forsikringsordninger.

Endelig har UBST's lejere udtrykt tilfredshed med forsøgsordningen, idet den har resulteret i klare retningslinjer for, om en skade kan dækkes af forsikringen, eller om udgiften alternativt skal afholdes over institutionernes egne budgetter.

Samlet er det således vurderingen, at de omkostninger, der er forbundet med den private forsikringsordning, på sigt vil blive opvejet af de fordele, der vurderes at være forbundet med ordningen. Såfremt der gennemføres en reform af statens selvforsikringsordning, vil det være hensigtsmæssigt, at der foretages en fornyet vurdering af, om det fortsat er en fordel for ejervirksomhederne at have private forsikringsordninger.

Det **anbefales** på denne baggrund, at ejervirksomhedernes forsøgsordning med indgåelse af private forsikringsaftaler gøres permanent.

Kapitel 5. Finansieringsmodel, herunder leje- og værdifastsettelse

5.1. Indledning

Ved implementeringen af huslejeordningen blev der indført en ny økonomisk styringsmodel, herefter finansieringsmodellen, for ejervirksomhederne. Finansieringsmodellen er baseret på, at ejervirksomhederne opkræver en husleje fra brugerne, der udover direkte relaterede udgifter til driften af ejendomsporteføljen også dækker ejervirksomhedernes kapitalomkostninger, dvs. udgifterne til forrentning af ejervirksomhedernes lån i ejendomsporteføljen.

5.2. Beskrivelse af finansieringsmodellen

Finansieringsmodellen blev alene overordnet fastlagt ved huslejeordningens indførelse, jf. Akt 331 4/9 2000. Derfor har det i vid udstrækning været op til de to ejervirksomheder i samarbejde med deres departementer at etablere den praktiske udmøntning og administration af ordningen. Det følgende bygger derfor altovervejende på den administrative praksis, der er opstået i forlængelse af ordningens indførelse.

5.2.1. Finansieringsmodellens formål

Formålet med finansieringsmodellen er at tilnærme den økonomiske styring for SES og UBST den styring, der kendetegner private ejendomsselskaber for derved at give ejervirksomhederne incitament og i øvrigt ligestille dem i forhold til de vilkår, der gælder på det private ejendomsmarked.

Hvis lejernes frie valg mellem SES og UBST på den ene side og det private marked på den anden skal fungere hensigtsmæssigt, bør finansieringsmodellen ideelt set betyde, at forskelle i lejeniveauer alene udtrykker reelle effektivitetsforskelle og ikke forskelle i kapitalomkostninger, der skyldes den institutionelle ramme. Det samme skal ideelt gælde, når der skal træffes beslutning om, hvorvidt en af de statslige ejervirksomheder eller en privat operatør skal opføre et nyt byggeri til brug for statslige lejere.

Det betyder bl.a., at:

- Huslejen i statslige ejendomme skal afspejle ejendommens værdi.
- Ejervirksomhedernes lån skal synliggøre de alternativomkostninger i form af forøgede rentebetalinger på statsgælden, der er ved, at staten som ejer af SES og UBST har bundet betydelige midler i ejendomsporteføljerne.
- Rentestrukturen på ejendomsplåne skal skabe økonomisk hensigtsmæssige incitament for ejervirksomhederne.

5.2.2. Fastlæggelse af ejendomsporteføljens værdi

Udgangspunktet for etableringen af finansieringsmodellen er værdien af den ejendomsportefølje, der indgår i huslejeordningen. Ved ordningens implementering

blev der således foretaget en ekstern vurdering af værdierne af henholdsvis SES' og UBST's ejendomsporteføljer.

Hovedparten af SES' ejendomsportefølje blev værdiansat på baggrund af ejendommens markedsværdier. Dvs. med udgangspunkt i, hvad ejendommene ville kunne indbringe i indtægter ved udlejning på det private ejendomsmarked. Markedsværdien udregnes herefter overordnet med udgangspunkt i markedslejen og en forrentningsprocent. Syv af SES' ejendomme – landsarkiverne m.m. – er dog værdiansat svarende til de principper, der blev anvendt for UBST.

Da der ikke findes et egentligt marked for forsknings- og uddannelsesbygninger, blev værdien af UBST's ejendomsportefølje opgjort til genanskaffelsessummen med udgangspunkt i principperne i bekendtgørelse 647 af 5/8 1999 for realkreditinstitutters værdiansættelse og låneudmåling. Værdien blev således opgjort som:

- Genanskaffelsessum ved opførelse af en bygning med tilsvarende anvendelsesfunktionalitet.
- Eventuel reduktion opgjort i procent af genanskaffelsessummen grundet eksempelvis bygningens stand og/eller karakter, bl.a. defineret som anvendelighed til den aktuelle funktion.
- Grundpristillæg under forudsætning af, at byggeret er udnyttet 100 pct.
- Fratræk på 10 pct. af den samlede genanskaffelsessum i henhold til en sammenlignende opgørelse af markedsværdi.

Til en sammenligning kan det oplyses, at der med reglerne for omkostningsreformen lægges op til, at institutioner, der ejer ejendomme uden for huslejeordningen (solisterne), skal værdiansætte eksisterende bygninger og grunde m.v. ud fra den offentlige ejendomsvurdering, imens nye ejendomme værdiansættes til kostpris. I omkostningsreformen afskrives ejendomme over 50 år.

5.2.3. Ejervirksomhedernes belåning/gæld

På baggrund af værdiansættelsen af ejendomsporteføljen blev der i ejervirksomhederne regnskaber etableret en langfristet gæld, hvis størrelse svarede til værdien af ejendommene. Ejervirksomhedernes ejendomsporteføljer blev altså belånt med 100 pct.¹¹

Der er knyttet følgende lånevilkår til ejervirksomhedernes langfristede gæld:

- Lånet er optaget til og kan altid indfries til kurs 100.
- Lånets løbetid er uendelig.

¹¹ For SES blev lånet dog reduceret med 70 mio.kr. svarende til det vurderede genoprettelsesbehov på enkelte af SES' ejendomme. Dermed fik SES ved ordningens etablering adgang til at finansiere afgrænsede genopretningsprojekter for 70 mio. kr. via genudlånsordningen.

- Lånet indekseres årligt med deflatoren anvendt til regulering af finanslovens standardkonto 16, husleje m.v., hvilket svarer til en indeksering med forbrugerprisindekset (hidtil ca. 2. pct. p.a.). Denne indeksering blev valgt, da den ligeledes benyttes til at regulere lejernes huslejebevillinger.
- Lånet forrentes med 5 pct. p.a. Renteomkostninger betales af ejervirksomhederne kvartalsvis bagud.
- For ejendomme værdiansat efter omkostningsprincippet betales et årligt afdrag på 2 pct. af gælden. Dette berører i hovedsagen UBST's langfristede gæld, jf. ovenfor.
- Der afdrages ikke løbende på gælden i ejendomme værdiansat efter markedsprincippet. Dette berører i hovedsagen SES' langfristede gæld, jf. ovenfor.
- Begge ejervirksomheder kan løbende betale frivillige ekstraordinære afdrag på gælden.

Endvidere har der i ejervirksomhederne dannet sig en praksis for, at der ved salg af ejendomme afdrages et beløb på den langfristede gæld svarende til restgælden i ejendommen på salgstidspunktet.

For ejervirksomhederne gælder endvidere, at køb af nye ejendomme samt ny-, om- og tilbygninger kan finansieres via den statslige genudlånsordning. Byggeprojekterne finansieres midlertidigt via en byggekredit, hvortil der er knyttet følgende vilkår:

- Der betales en lånerente svarende til diskontoen plus 2,5 pct. plus en eventuel tillægsrente.¹²
- Renten tilskrives hvert kvartal af Økonomistyrelsen på baggrund af registrerede dag-til-dag bevægelser på kontiene.

Når et byggeprojekt er afsluttet, optager ejervirksomhederne et langfristet lån via genudlånsordningen, og dette anvendes til at bringe byggekreditten i nul.

Idet SES og UBST har behov for at placere overskydende likviditet m.v., indgår der også en kassekredit med følgende vilkår i finansieringsmodellen:

- Der betales diskontoen plus 3,5 pct. i rente plus en eventuel tillægsrente, hvis kassekreditens saldo er negativ, hvilket højst må forekomme i fire år i træk.
- Er kassekreditens saldo positive forrentes den med diskontoen.
- Renterne tilskrives hvert kvartal på baggrund af registrerede dag-til-dag bevægelser på kontoen.

¹² Finansministeriet kan pålægge kassekreditten og byggekreditten en tillægsrente, hvis der er behov for at dæmpe aktiviteten i bygge- og anlægssektoren. Muligheden har dog ikke siden ordningens etablering været i anvendt.

Rentestrukturen for ejervirksomhederne afviger fra omkostningsreformens rentestruktur, dels ved ejervirksomhedernes langfristede lån er fastforrentede, hvor de i omkostningsreformen er variable, dels ved forskelle i niveauet for de variable renter, jf. tabel 5.1.

Tabel 5.1		
Rentesatser i huslejeordningen og i omkostningsreformen		
Lånetype	Huslejeordning	Omkostningsreform
Langfristet gæld	5 pct. årligt	Diskonto + 1 pct.
Byggecreditten	Diskonto + 2,5 pct. (plus eventuel tillægsrente)	Diskonto + 3,5 pct.
Kassecreditten		
<i>Udlån</i>	Diskonto + 3,5 pct. (plus eventuel tillægsrente)	Diskonto + 2 pct.
<i>Indlån</i>	Diskonto	Diskonto

Med den nuværende diskonto vil den langfristede rente i omkostningsreformen være 3,5 pct. (mod 5 pct. i huslejeordningen). For byggekreditten er det faste tillæg højere i omkostningsreformen end i huslejeordningen, hvilket bl.a. kan begrundes med, at byggekreditten i omkostningsreformen også anvendes til finansiering af IT-projekter, hvor der vurderes at være større risici end ved byggeprojekter.

5.2.4. Værdi- og gældsregulering

Ejervirksomhederne har udviklet forskellig praksis med hensyn til at regulere henholdsvis værdien af og gælden i ejendomsporteføljen.

UBST

Efter den oprindelige værdiansættelse og gældsoptagelse ved huslejeordningens etablering har UBST i 2003/2004 fået foretaget en revurdering af ejendomsporteføljens værdi. Revurderingen resulterede i, at UBST foretog opskrivning af en række grunde og bygninger og nedskrivning af en række andre ejendomme som følge af funktionel forældelse. Samlet set var der dog en minimal ændring i ejendomsporteføljens værdi.

UBST har endvidere i perioden mellem den oprindelige værdiansættelse og revurderingen løbende foretaget op- og nedskrivninger af værdien på enkelte ejendomme. Opskrivninger foretages fx som følge af aktivering af byggegrunde mv., dvs. når eksisterende byggeretter udnyttes. Nedskrivning af en ejendoms værdi sker som følge af varige bygningsskader som fx konstatering af svamp eller lignende.

UBST belåner ikke den friværdi, der opstår som følge af opskrivninger i de enkelte ejendomme. Ved en nedskrivning afdrager UBST et beløb – svarende til nedskrivningen – på den langfristede gæld i ejendommen.

UBST har endvidere siden ordningens etablering årligt betalt afdrag svarende til 2 pct. af den langfristede gæld.¹³ De løbende afdrag modsvares ikke af tilsvarende afskrivninger på ejendomsporteføljens værdi, idet værdien forudsættes at være uændret som følge af løbende vedligehold, hvilket blev bekræftet af de gennemførte revurderinger af ejendommenes værdi.

SES

SES har ikke siden den oprindelige værdiansættelse foretaget en revurdering af ejendomsporteføljens markedsværdi. Den i 2003/2004 gennemførte vurdering vedrørte således alene ejendommenes markedsløsniveau.

På balancen fastsætter SES således ejendomsporteføljens værdi med udgangspunkt i den i 2001 gennemførte markedsvurdering tillagt en årlig PL-regulering. Hertil kommer ændringer som følge af afgang og tilgang i ejendomsporteføljen samt værditilvækst i form af gennemførte opretninger og moderniseringer. SES afskriver ikke på ejendomsporteføljens værdi og har ikke som UBST foretaget løbende op- eller nedskrivninger i de enkelte ejendommers værdier som følge af fx skader eller ændringer i grundværdier mv.

Ejendomsgælden baserer sig ligeledes på de oprindelige markedsvurderinger, idet ejendommene er belånt 100 pct. Gælden er siden reguleret ved årlige PL-reguleringer samt ved korrektioner som følge af afgang og tilgang i ejendomsporteføljen samt opretninger og moderniseringer. SES foretager ikke faste afdrag på gælden, men har undertiden valgt at lave frivillig gældsnedbringelse.

Idet der er fuld parallelitet i SES' reguleringer af ejendomsporteføljens værdi henholdsvis gælden, svarer den valgte praksis til, at ejendomsporteføljen værdiansættes svarende til SES' gæld. Dermed fanges ændringer i ejendommenes værdi som følge af fx den generelle markedsudvikling ikke af SES' balance, hvorfor den reelle friværdi ikke kan opgøres. Ligeledes kan der opstå en ubalance mellem ejendomsporteføljens værdi og dens indtjeningssevne i form af de huslejer, som SES' opkræver på baggrund af den i 2004 gennemførte vurdering af ejendommenes markedsløsniveau.

Det er i SES' resultatkontrakt fastsat, at SES skal have en "friværdi" i ejendomsporteføljen på ca. 50 mio. kr., og over en treårig periode skal "friværdien" udgøre mindst 1 pct. af ejendomsværdien og mindst 10 pct. af årets opnåede huslejeopvenu fra statsejede ejendomme. "Friværdien" opgøres som summen af de akkumulerede ekstraordinære frivillige afdrag og er et udtryk for SES' mulighed for at gennemføre ekstraordinær lånefinansiering. Det følger af det foregående, at den reelle friværdi kan afvige fra denne opgjorte friværdi.

Afslutningsvis skal det bemærkes, både SES' og UBST's praksis vedrørende, op-, ned- og afskrivninger afviger fra de principper, der kommer til at gælde i omkost-

¹³ SES har ligeledes betalt afdrag på de syv ejendomme værdiansat efter omkostningsprincippet.

ningsreformen, hvor der ikke er adgang til at foretage opskrivninger, og hvor ejendomme og bygninger afskrives over en 50-årig periode.

5.2.5. Fastsættelse af leje

SES og UBST finansierer deres udgifter til den løbende drift og administration af ejendomsporteføljen samt kapitalomkostninger via opkrævning af husleje fra de statslige brugere. Lejebetalingerne blev ved huslejeordningens etablering fastsat på baggrund af vurderingen af ejendomsværdierne, og i forlængelse heraf blev lejernes finanslovsbevillinger til lejebetaling justeret.

SES

SES har efterfølgende fastsat brugernes husleje på baggrund af vurderingen af ejendommenes markedslejeværdi. Dvs. at huslejen for SES' lejere er et udtryk for, hvad ejendommen ville kunne indbringe ved udlejning af på erhvervsjendoms-markedet

Den vurderede markedsleje opdeles herefter af SES i et huslejesegment og et driftssegment, *jf. boks 5.1*. Huslejesegmentet omfatter administrations-, vedligehold- og kapitalomkostninger, herunder skatter og afgifter. Driftssegmentet omfatter lejerens betaling til SES for diverse driftsfunktioner samt en hensættelse (reserve) til særlige driftsarbejder.

Boks 5.1.

Komponenter i SES' leje

SES opkræver en markedsleje, der består af et huslejesegment og et driftssegment.

Huslejesegment (i gennemsnit 93 pct. af huslejeindtægterne):

- Renter (52 pct.)
- Udvendig vedligeholdelse af ejendomsporteføljen (8 pct.)
- Udgifter til forsikring (1 pct.)
- Administration, skatter og afgifter (15 pct.)
- Konsolideringskapital (10 pct.)
- Udbyttebetaling til staten (6 pct.)

Driftssegment (i gennemsnit 7 pct. af markedsleje):

- Renholdelse af udvendige fællesarealer, havedrift, løn til vicevært, serviceabonnement på elevatorer, vedligehold og tilsyn med tekniske anlæg og basisinstallation mv. (5 pct.)
- Øremærket hensættelse på hver enkelt ejendom til større arbejder på tekniske anlæg og basisinstallationer (2 pct.)

Skatter og afgifter reguleres separat. Dvs. at fx øgede ejendomsskatter medfører en konkret forøgelse af huslejesegmentet. SES overvejer, om skatter og afgifter skal omfattes af driftssegmentet – i lighed med den praksis, der de senere år har udviklet sig på erhvervslejemarkedet.

For SES' samlede ejendomsportefølje udgør huslejesegmentet ca. 93 pct. af de samlede markedslejeindtægter, ekskl. skatter og afgifter. Hvis SES får færre udgifter til forsikring, vedligehold og administration, tilfalder provenuet styrelsen og

bruges eksempelvis til konsolidering, dvs. ekstraordinære afdrag på gælden. Det samme gælder, hvis renteudgifterne falder. Omvendt mindskes konsolideringsbidraget ("tæres" på friværdien), hvis udgifterne til vedligehold stiger. I år, hvor der ikke gennemføres en fornyet vurdering af markedslejen, foretages en PL-regulering af huslejesegmentet.

Driftssegmentet udgør i gennemsnit 7 pct. af markedslejeindtægterne. For driftsudgifterne fører SES regnskab for hver enkelt ejendom i forhold til et af lejerens indbetalte a conto beløb. Hvert år afregnes, så lejerens refunderes/opkræves et beløb i forhold til a conto indbetalingen. SES fører endvidere også i princippet et separat regnskab for hver ejendom vedrørende den øremærkede hensættelse (reserven) til større arbejder på tekniske anlæg og basisinstallationer (fx udskiftning af faldstammer), dog således at regnskabet skal balancere over en 10-årig periode. Derved kan SES løbende disponere hensættelserne til de ejendomme, hvor behovet umiddelbart er størst. Driftssegmentet PL-reguleres ikke.

Skatter og afgifter afregnes årligt direkte med lejerens.

Efter principperne i erhvervslejeloven foretager SES hvert fjerde år en overordnet revurdering af ejendommens markedslejeniveau og på baggrund heraf foretages en regulering af huslejerne. I lighed med vilkårene på det private erhvervslejemarked foretages der kun reguleringer af huslejen ved en difference på 12 pct. eller mere mellem den oprindelige og den seneste markedslejevurdering, idet den løbende PL-regulering af huslejen antages at ville udligne sådanne mindre forskelle. Uafhængig af disse principper kan både lejer og SES til hver en tid forlange lejen reguleret, såfremt udviklingen på ejendomsmarkedet set i sammenhæng med de bagvedliggende forudsætninger for indgåelsen af lejekontrakten kan begrunde en regulering.

Hvis SES i perioden mellem markedslejevurderingerne har foretaget effektiviseringer vedrørende driftssegmentet, nedsættes lejerens a conto betaling hertil i forbindelse med markedslejevurderingen. Muligheden for at opkræve et tilsvarende beløb mere på huslejesegmentet vil være til stede i forbindelse med fremtidige markedslejevurderinger. Dvs. at effektivitetsgevinster på driftssegmentet kan tilfalde SES i form af højere afkast (konsolideringskapital).

UBST

Der findes ikke et velfungerende marked for UBST's ejendomsportefølje, hvorfor UBST's brugere betaler en omkostningsbestemt husleje, der tager udgangspunkt i ejendommens genanskaffelsesværdi, jf. afsnit 5.2.2. Den årlige huslejebetaling udregnes således som ca. 8,9 pct. af ejendommens værdi. Denne procentsats blev fastsat ved huslejeordningens etablering ud fra en vurdering af UBST's fremtidige udgiftsniveau, jf. *boks 5.2*.

Boks 5.2.**Komponenter i UBST's husleje**

UBST opkræver en omkostningsbestemt leje. Den årlige husleje udregnes som 8,865 pct. af ejendommens værdi. Satsen blev fastsat ved huslejeordningens indførelse ud fra en vurdering af UBST's omkostninger til:

- Renter (5,0 pct.)
- Afdrag (2,0 pct.)
- Udvendig vedligeholdelse (1,29 pct.)
- Administration (0,275 pct.)
- Forsikring og tabsrisici, herunder hensættelser til funktional forældelse (0,3 pct.)

For nybyggeri fastsættes huslejen som 7,44 pct. af ejendommens værdi, da det forudsættes, at der ikke vil være udgifter til vedligehold af ejendomme, der er yngre end 10 år. Huslejen for de af Kulturministeriets ejendomme, der administreres af UBST, er sammensat en smule anderledes bl.a. som følge af en anden fordeling af vedligeholdelsesansvaret.

Den opkrævede husleje finansierer UBST's udgifter til administration, udvendig vedligehold, forsikring og kapitalomkostninger. Endvidere er der i huslejen et risikobidrag, der af UBST kan anvendes til tab ved tomgang og salg samt imødegåelse af funktional forældelse mv.

Den af UBST opkrævede husleje indeholder ikke som hos SES et driftssegment, da UBST's lejere selv varetager driftsfunktionerne og dermed udgifterne til renhold, løn til vicevært, havedrift, vedligeholdelse af tekniske anlæg m.v.

UBST foretager en årlig PL-regulering af hele huslejen. Endvidere får UBST hvert fjerde år udarbejdet en ekstern mæglervurdering af ejendomsporteføljens værdi. På baggrund af vurderingen af ejendomsværdien foretages der – i tilfælde af større udsving i forhold til sidste vurdering – en regulering af brugernes husleje.

Uafhængigt af disse reguleringer kan både UBST og lejerne i de mellemliggende perioder forlange huslejen reguleret, såfremt udviklingen på ejendomsmarkedet for sammenlignelige lejeforhold set i sammenhæng med de bagvedliggende forudsætninger for indgåelsen af lejekontrakten kan begrunde en sådan regulering.

I modsætning til SES, hvor de oplyste procentsatser for markedslejens fordeling på underliggende segmenter er gennemsnitstal for hele ejendomsporteføljen for den faktiske anvendelse af indtægten, er der for UBST tale om en på forhånd fastsat fordelingsnøgle, der gælder for alle ejendomme.

Fordelingsnøglen er på nogle områder uhensigtsmæssig. For det første bliver lånene i ejendomsporteføljen mindre ved oparbejdelse af overskud. Dermed falder UBST's kapitalomkostninger, hvilket alt andet lige øger overskuddet og dermed

nedbringelsen af gælden, der eventuelt kan ende med at forsvinde helt. For det andet fastsættes vedligeholdelsen af ejendomsporteføljen ud fra, hvad der er afsat hertil, og ikke ud fra en konkret vurdering af vedligeholdelsesbehovet.

Dog bemærkes, at der i henhold til Rigsrevisionens beretning om vedligeholdelse af statens bygninger¹⁴ ikke er grundlag for at konkludere, at UBST ikke gennemfører den nødvendige vedligehold af ejendomsporteføljen.

5.3. Problemstillinger i forhold til finansieringsmodellen

5.3.1. Ubalance mellem værdi og gæld

Den første problemstilling, der har vist sig med den nuværende finansieringsmodel, er, at der mangler mekanismer, der kan sikre en passende balance mellem ejendomsporteføljernes værdi og ejervirksomhedernes gæld på sigt. Dermed er der heller ikke nødvendigvis sikkerhed for en passende balance mellem ejervirksomhedernes indtægter i form af huslejer, der afspejler ejendomsporteføljernes værdi, og udgifter, der i væsentligt omfang består af rentebetaling på deres langfristede gæld.

Dette har formentlig været medvirkende til en væsentlig forskel på, hvordan de to ejervirksomheder budgetteres på finansloven. Finansministeriet har således introduceret et overskudskrav til SES i form af en negativ nettoudgiftsbevilling. Overskuddet tilfalder statskassen direkte, og kun hvis SES derudover skaber fri likviditet, sker der en konsolidering i form af gældsnedbringelse. Hele UBST's frie likviditet anvendes derimod til nedbringelse af gæld.

Dette har bidraget til, at der i perioden 2001-04 er opstået en forskel mellem ejendomsporteføljernes værdi og den tilknyttede gæld hos UBST. Således er værdien af UBST's ejendomsportefølje vokset mere end belåningen i porteføljen, hvorved UBST har opbygget en friværdi på ca. 350 mio. kr., *jf. tabel 5.2*

	2001	2004	Difference
Belåning i alt (mio. kr.)	13.005	15.330	2.325
Værdi (mio. kr.)	13.005	15.675	2.670
Samlet antal m ² (1.000)	1.487	1.598	111
Belåning pr. m ² (kr.)	8.746	9.593	847
Værdi pr. m ² (kr.)	8.746	9.809	1.063

Anm.: Tabellen indeholder ikke-donerede ejendomme med en værdi på ca. 1.200 mio. kr., KVL's ejendomme med en værdi af 154 mio. kr. samt aktiverede byggeretter med en værdi af 102 mio. kr., idet disse ejendomme ikke er belånt.

¹⁴ Rigsrevisionens Beretning nr. 5/05 om vedligehold af statens bygninger, København 2005.

Forklaringen er, at der i perioden 2001-04 er foretaget en række ekstraordinære afdrag på gælden som følge af driftmæssige overskud, der af UBST i modsætning til SES anvendes til ekstraordinære afdrag på gælden. Driftsoverskuddet kan ifølge UBST henføres til dels faldende renteomkostninger på kasse- og byggekreditten, dels til en række udskudte vedligeholdelsesarbejder og ubenyttet reserve til tomgang, funktionel forældelse mv.

De ekstraordinære afdrag på gælden har affødt lavere renteomkostninger, og opbygningen af friværdien har således været selvforstærkende. Fortsætter denne udvikling, kan UBST's gæld på sigt blive nul.

Da SES' ejendomsportefølje som tidligere omtalt ikke er blevet vurderet siden huslejeordningens indførelse, kan det ikke med sikkerhed afgøres, om og i hvilket omfang der er opbygget friværdi. I forbindelse med evalueringen har SES tilkendegivet, at man har en formodning om, at belåningen i ejendomsporteføljen i en periode er steget forholdsvist mere end værdien af ejendomsporteføljen. Dels har det ovenfor omtalte overskudskrav medført, at SES' muligheder for gældsnedbringelse har været begrænset. Dels har markedet for kontorejendomme i København i en periode været faldende, siden den oprindelige værdiansættelse blev foretaget ved etableringen af huslejeordningen.

Denne formodning understøttes af, at den vurdering af markedslejeniveauet, der blev foretaget i 2004, viste at lejen for en række ejendomme var lavere end oprindeligt vurderet, og samlet set blev huslejerne nedsat med ca. 4,5 mio. kr. fra 2004 til 2005. Overordnet viste markedslejevurderingen, at lejeniveauet i SES' ejendomsportefølje i perioden 2001-04 steg mere end belåningen, *jf. tabel 5.3*. Indeholdt i lejeniveauet er imidlertid en skattestigning fra 2001 til 2004 på ca. 8 mio. kr. Korrigeret for denne er belåningen steget procentvis mere end lejen.

Tabel 5.3

SES' markedslejeniveau og ejendomsbelåning i 2001 og 2004

	2001	2004	Difference	Difference i pct.
Belåning i alt (mio. kr.)	4.474	4.982	508	11,4
Lejeindtægter (mio.kr.)	404	451	47	11,6
Areal (m ²) ¹⁾	551.554	539.825	-11.729	-2,1
Belåning pr. m ² (kr.)	8.112	9.229	1.117	13,8
Lejeindtægt pr. m ²	732	836	104	14,2

Kilde: SES' Kundedatabase

1) Bruttoareal eksklusive kontorlokaler i kulturejendomme. Bruttoarealet inkluderer fællesarealer og sekundære arealer (kælder/arkiv).

Det er imidlertid vurderingen, at tendensen med faldende huslejer for erhvervslejemål i København er ved at vende. Hvis denne vurdering holder, vil SES i de kommende år kunne komme i en situation, hvor der opstår en betydelig friværdi i ejendomsporteføljen.

Som det fremgår, har der i UBST og SES endvidere udviklet sig forskellig praksis i forhold til værdiansættelse af ejendomsporteføljen, op- og nedskrivninger og overskudsdisponering, herunder afdrag på lån. Nogle af forskellene kan begrundes i, at de to ejervirksomheders ejendomsporteføljer er forskellige. En række af forskellene kan imidlertid vanskeligt begrundes og kan vise sig u hensigtsmæssige i forhold til den overordnede styring af ejervirksomhedernes økonomi fremover.

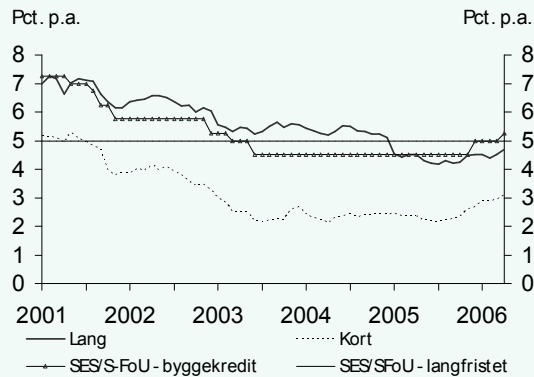
Den manglende stillingtagen til, hvilken sammenhæng der på sigt bør være mellem ejendomsværdi og gæld, kan på sigt vise sig u hensigtsmæssig. Idet huslejerne afspejler ejendomsværdierne, vil opbygningen af friværdier være selvforstærkende, fordi den vil føre til overskud hos ejervirksomhederne, der kan anvendes til gældsnedbringelse og dermed endnu større overskud efterfølgende. Dvs. gælden kan gå mod nul.

Dette vurderes ikke hensigtsmæssigt, fordi de kapitalomkostninger, der er forbundet med statens ejerskab af ejendomsporteføljerne, ikke længere bliver synlige, hvilket ellers var et af hovedformålene med at introducere finansieringsmodellen. Endvidere er der en risiko for, at opbygningen af en stor friværdi, der af ejervirksomhederne kan belånes, i værste fald giver en risiko for, at der gennemføres forbedringer af ejendomsporteføljernes standard, uden at det giver sig udslag i højere huslejer.

På den baggrund foreslås nedenfor en række justeringer af finansieringsmodellen, der har til formål at skabe et sammenhængende grundlag for modellens administration, herunder større ensartethed i administrationen hos de to ejervirksomheder.

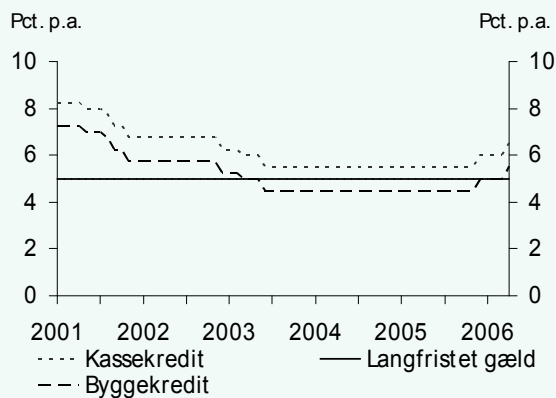
5.3.2. Rentestruktur

Siden huslejeordningens etablering i 2001 har det generelle renteniveau været faldende. Dermed er renten på ejervirksomhedernes langfristede lån, der ligger fast på 5 pct., blevet højere end fx renten på fastforrentede realkreditlån, jf. figur 5.1. Det skal sammenholdes med, at renten på ejervirksomhedernes langfristede gæld var væsentligt lavere end det generelle renteniveau ved huslejeordningens etablering.

Figur 5.1**Effektiv renteudvikling for hhv. realkreditlån og SES/UBST's låntagning 2001-2006**

Renten på ejervirksomhedernes byggekredit, der er fastsat som diskontoen plus 2,5 pct., har i hele perioden været omtrent 2 pct. point. højere end renten på korte, private lån.

Renteudviklingen siden 2001 har også resulteret i, at finansieringsmodellens incitamentsstruktur i en periode ikke har haft en af de funktioner, den var tiltænkt ved huslejeordningens indførelse. Således er det oprindelige spænd mellem renten på henholdsvis byggekredit og den langfristede gæld blevet indsnævret og har endda i en periode fra medio 2003 til primo 2006 været negativ, *jf. figur 5.3.*

Figur 5.2.**Renteudvikling for SES/UBST's kasse-, byggekredit og langfristet gæld 2001-2006**

Hvis byggerenten er lavere end renten på de lange lån, får ejervirksomhederne en øget renteudgift ved at afslutte et byggeri, idet byggekreditten udskiftes med langfristede lån. Isoleret set giver det ejervirksomhederne et incitament til ikke at afslutte byggerier. Herover står imidlertid, at renten på den langfristede gæld er fast i modsætning til den variable byggekreditrente, dvs. at den højere rente modsvares af lavere risiko for ejervirksomhederne. Endvidere er der forud for igangsættelsen af et byggeprojekt indgået aftale om indflytning med de lejere, der skal benytte ejendommen, hvorfor der må anses at være grænser for, hvor lang tid afslutningen af et byggeri kan udskydes.

5.3.3. Ejervirksomhedernes konkurrencedygtighed

Såvel SES som UBST har i de senere år oplevet, at private bygherrer har været i stand til at tilbyde de statslige lejere mere konkurrencedygtige løsninger ved nybyggeri, dvs. en lavere husleje for i øvrigt sammenligneligt byggeri.

De faldende markedsrenter har utvivlsomt været medvirkende til at forrykke ejervirksomhedernes konkurrencedygtighed i forhold til private bygherrer. Det er dog ikke muligt alene ud fra en sammenligning mellem renten på ejervirksomhedernes langfristede lån og markedsrenten på eksempelvis 30-årige realkreditlån at konkludere, om ejervirksomhederne absolut set er dårligere stillet. Således vil private bygherrer generelt kræve et væsentligt højere afkast af deres investering end obligationsrenten.

I den forbindelse kan det også have spillet ind, at de private bygherrers forventninger til efterspørgslen og dermed den fremtidige prisudvikling på investerings-ejendomme er ændret. Hvis der forventes større kapitalgevinster som følge af markedsudviklingen, vil bygherren kunne tilbyde en lavere husleje og stadig opnå samme afkast af sin investering.

Endelig vurderes det, at UBST's konkurrencedygtighed også er påvirket af, at UBST i beregningen af husleje inkluderer et årligt bidrag på 2 pct. af ejendommens opførelsesværdi, der modsvarer det afdrag på gælden, som UBST årligt i medfør af huslejeordningen er forpligtet til. Dette element er begrundet i, at de fleste af UBST's bygninger i større eller mindre grad er specialindrettede, hvorfor kostprisen ofte vil være højere end ejendommens værdi i alternative anvendelser. Men for de af UBST's bygninger, der umiddelbart eller med få modifikationer har andre anvendelser, kan indregningen af dette element betyde, at UBST har svært ved at konkurrere med private bygherrer. Det bemærkes, at dette i givet fald ikke kun gør sig gældende ved nybyggeri, men også ved udlejning af UBST's eksisterende portefølje, hvor private udlejere i nogle tilfælde også vil have en fordel i kraft af dette.

Uanset årsagen, er det en risiko ved ændringer i ejervirksomhedernes konkurrencedygtighed i forhold til private bygherrer, at der som følge af finansieringsmodellen, herunder rentemodellen, ved nybyggeri vælges forkerte løsninger. For nærværende synes risikoen at være størst for, at det vælges at lade private bygherrer op-

føre nybyggeri til statsligt brug, selv om det reelt og med passende risikopræmier vil være billigere, hvis en af ejervirksomhederne var bygherre. I andre perioder kan det modsatte gøre sig gældende, dvs. ejervirksomhedernes løsninger kan på papiret være billigere end private bygherrers, selv om det reelt ikke er tilfældet.

5.4. Overvejelser og anbefalinger

5.4.1. En sammenhængende finansieringsmodel

Indledningsvis skal det understreges, at alle de pengestrømme, der følger af ejervirksomhedernes finansieringsmodel, er mellem statslige institutioner. Dermed vil nettopåvirkningen af de offentlige finanser være nul, uanset hvordan finansieringsmodellen indrettes.

Når det alligevel vurderes hensigtsmæssigt at have en finansieringsmodel, skyldes det for det første, at der sker en synliggørelse af de kapitalomkostninger, der er forbundet med de statslige institutioners ejendomsforbrug. For det andet vurderes det at være konsistent med ønsket om, at ejervirksomhederne i det daglige handler som private ejendomsudlejningsvirksomheder, at de også på finansieringssiden møder krav, som private er underlagt.

På den baggrund er det arbejdsgruppens **anbefaling**, at der sker en række justeringer af finansieringsmodellen, så den i højere grad lever op til sine formål. Det skal bemærkes, at justeringerne ikke vil have betydning for ejervirksomhedernes lejere, der således modtager samme bevillinger og betaler samme huslejer som i dag.

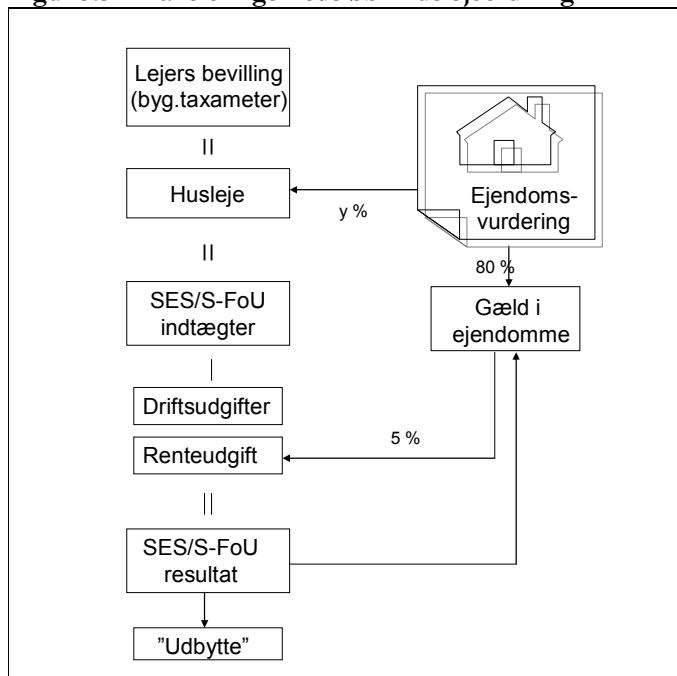
Justeringerne af finansieringsmodellen har til overordnet formål at sikre (i) en langsigtet sammenhæng mellem værdien af ejervirksomhedernes ejendomsporteføljer og deres gæld og dermed (ii) en mere konstant sammenhæng mellem ejervirksomhedernes indtægter og udgifter. Det er vurderingen, at der derved opnås et grundlag, der muliggør en mere systematisk evaluering af ejervirksomhedernes performance og dermed for at opstille relevante krav for deres virksomhed.

Den justerede finansieringsmodel præsenteres i det følgende i form af en række trin, hvor der for hvert trin angives, hvad der ændres i forhold til den eksisterende finansieringsmodel.

Trin 1. Fastsættelse af værdien af ejendomsporteføljerne

Som for enhver anden virksomhed tager den justerede finansieringsmodel udgangspunkt i værdien af ejervirksomhedernes ejendomsporteføljer, jf. figur 5.3.

Figur 5.3 Finansieringskredsløb i huslejeordning



Hver ejendom i ejendomsporteføljerne skal mindst hvert fjerde år værdiansættes af en uafhængighed vurderingsmand. Ejervirksomhederne beslutter selv, om værdiansættelsen skal ske på en gang eller rullende.

For UBST indebærer det ingen ændringer i forhold til i dag, og det anbefales også, at UBST's ejendomme fortsat vurderes ud fra genanskaffelsesværdien.

For SES indebærer det, at de skal foretage en værdiansættelse af ejendommene og ikke blot en markedslejevurdering. Idet vurderingen af ejendomsværdierne forudsættes at ske samtidig med de vurderinger af markedslejen, der allerede gennemføres, vurderes både de administrative og økonomiske konsekvenser for SES at være begrænsede. Ved at tage udgangspunkt i vurderingerne af markedslejen vil også værdiansættelsen af ejendomsværdien være markedsvurderinger. Denne ændring for SES sikrer også konsistens i forhold til de generelle principper for opgørelsen af balancerne, der introduceres med omkostningsreformen.

Mellem de 4-årige værdiansættelser kan ejervirksomhederne justere i værdien af de enkelte ejendomme ved op- og nedskrivninger, såfremt dette kan begrundes ud fra en konstateret varig værdiændring i en konkret ejendom fx som følge af en større stigning i grundværdi eller som følge af uoprettelige skader på ejendommene. Dette svarer til den UBST's nuværende praksis.

Som tilfældet er i dag, skal ejervirksomhederne ikke foretage løbende afskrivninger på ejendommene. Der skal endvidere fortsat reguleres i ejendomsporteføljens værdi ved salg af ejendomme, ejendomskøb samt ny-, om- og tilbygninger.¹⁵

Trin 2. Fastsættelse af gæld

Ved huslejeordningens indførelse fik begge ejervirksomheder en gæld svarende til 100 pct. af ejendomsporteføljernes værdi. Dette kan ikke anses som markedskonformt, og kunne for især SES betyde, at gælden kom til at overstige ejendomsporteføljens værdi, hvis markedslejerne i en periode faldt under deres nuværende niveau, og der opstod systematiske underskud. Dette vurderes bl.a. af præsentationsmæssige grunde uhensigtsmæssigt.

Derfor foreslås, at ejervirksomhedernes gæld som udgangspunkt skal udgøre 80 pct. af ejendomsporteføljernes værdi. Dermed opstår der en friværdi i ejendomsporteføljerne, og ejervirksomhederne får en positiv egenkapital, svarende til hvad der kendetegner private udlejningsvirksomheder. Denne justering foreslås gennemført på ÆF07.

Belåningsgraden på 80 pct. af den samlede portefølje vil over tid blev sikret gennem den overskudsdisponering, der vil blive indbudgetteret på de årlige finanslove, jf. nedenfor, men således at den ikke nødvendigvis skal være opfyldt hvert eneste år.

Således kan belåningsgraden periodevist blive højere, idet ejervirksomhederne bl.a. som i dag fuldt ud lånefinansiere nye ejendomsprojekter, herunder køb af nye ejendomme, ny-, om- tilbygninger samt genopretningsprojekter. Omvendt kan belåningsgraden blive mindre, hvis provenuet fra salg af en ejendom anvendes fuldt ud til indfrielse af gæld.

Ud over den initiale justering af gælden vil introduktionen af målsætningen om en belåningsgrad på 80 pct. for den samlede ejendomsportefølje for det første betyde, at det nuværende princip om, at gælden årligt opskrives med inflationen bortfalder, da den reelt bliver overflødig. I det omfang ejendomsværdierne følger inflationen, vil gælden automatisk følge med, da belåningsgraden ellers ville falde.

For det andet vil kravet om, at UBST årligt skal afdrage 2 pct. af restgælden, bortfalde, fordi også det bliver overflødig, når der styres efter en given belåningsgrad. Det skal understreges, at dette ikke fritager UBST's lejere for det huslejeelement, der i dag er knyttet op til dette gældsafviklingskrav, jf. næste trin.

¹⁵ Når ejervirksomhederne får forholdsvis vide rammer for op- og nedskrivninger, sammenlignet med hvad der gælder for statslige institutioner omfattet af omkostningsreformen, skyldes det, at ejervirksomhedernes økonomi i sidste ende er styret af, hvad deres lejere vil betale i husleje.

Trin 3. Fastsættelse af husleje

Som nævnt sker der ingen ændringer af huslejefastsættelsen som følge af de foreslåede ændringer af finansieringsmodellen. Således fastsætter ejervirksomhederne huslejerne ud fra de principper, de hidtil har anvendt. Dvs. der kan ske større ændringer i forbindelse med de vurderinger af markedsleje eller ejendomsværdier, der sker hvert fjerde år, mens lejen i den mellemliggende periode PL-reguleres.

Dvs. at SES fortsat vil beregne huslejesegmentet vedrørende administration, vedligehold, forsikring, kapitalomkostninger og driftssegmentet vedrørende renhold, tilsyn med basisinstallationer ud fra ejendommens vurderede markedsleje. Det er vurderingen, at det vil give et forhold mellem husleje og ejendomsværdi, der tilnærmelsesvist er det samme for alle ejendomme. Dog vil der kunne forekomme afvigelser som følge af fx den forventede restlevetid af tekniske installationer og det forventede tidspunkt for andre større renoveringsopgaver.

For UBST fastholdes, at huslejen beregnes som en fast andel på ca. 8,9 pct. af ejendommens værdi, jf. ovenfor. Dog foreslås, at der foretages en justering af fordelingsnøglen således at de nuværende tre elementer ”renteudgifter”, ”afdrag på gæld” samt ”tabsrisici” samles i ét nyt element med betegnelsen ”kapitalomkostninger”. ”Kapitalomkostningerne” vil som udgangspunkt udgøre ca. 7,2 pct. af ejendommens værdi/opførelsesudgift.

Trin 4. Overskudsdisponering

Med en reduktion af belåningsgraden for ejervirksomhedernes ejendomsporteføljer fra ca. 100 pct. til 80 pct., vil de opnå systematiske overskud forstået som forskellen mellem huslejeindtægterne på den ene side og drifts- og renteudgifter på den anden side.

Der vil derfor skulle ske en overskudsdisponering på de årlige finanslove, hvor det skal budgetteres, i hvilket omfang overskud anvendes til gældsnedbringelse henholdsvis tilfalder statskassen direkte. I det omfang overskuddet tilfalder statskassen, vil det svare til, at ejervirksomhederne betaler en form for udbytte til ejeren, dvs. statskassen. Overskudsdisponeringen vil således have fællestræk med den, der kendes fra de statslige aktieselskaber, hvor overskud også fordeles mellem udbytte til ejeren og konsolidering af selskabet.

Som nævnt vil det være udgangspunktet for indbudgetteringen af overskudsdisponeringen, at belåningsgraden ved udgangen af det pågældende år skal udgøre 80 pct. af ejendomsporteføljernes værdi. Dette svarer til, at en ejer ønsker en konstant soliditet/gearing i et privat selskab. Konsekvensen vil være, at overskudskravet på finansloven i situationer, hvor ejervirksomhedernes gæld bliver større end 80 pct. fx som følge af faldende priser på ejendomsmarkedet eller store nyinvesteringer, sættes ned, men omvendt øges i tilfælde af stigende ejendomsværdier, eller hvis ejendomsporteføljerne reduceres gennem salg.

Det bemærkes, at der for SES allerede er en sådan opdeling af overskuddets anvendelse, men at der ikke har ligget et fast princip til grund for fastsættelsen af overskudskravet. Derimod vil fastsættelsen af et egentligt overskudskrav være nyt for UBST, der hidtil har anvendt al overskydende likviditet til at nedbringe deres gæld.

Det er vurderingen, at målsætningen om en belåningsgrad på 80 pct. vil kunne opfyldes i stort set hvert eneste år gennem en passende overskudsdisponering. Dog kan det ikke udelukkes, at der i nogle år kan opstå situationer, hvor ejervirksomhedernes overskud ikke er stort nok til at undgå situationer, hvor belåningsgraden ender med at blive større. Dette kunne fx blive tilfældet, hvis der sker et stort fald i de relevante markedeslejer for SES, eller hvor en af ejervirksomhederne foretager meget store investeringer. Dette vurderes dog ikke at udgøre et problem, da den ønskede belåningsgrad i givet fald kan opnås over en årrække. Kun helt undtagelsesvist vurderes at kunne blive tale om et behov for ekstraordinære tilpasninger af ejendomsvirksomhedernes gæld med henblik på at opnå den ønskede belåning på 80 pct.

Sammenfattende er det arbejdsgruppens vurdering, at ovenstående finansieringsmodel er mere sammenhængende i forhold til dens formål, er administrativt enklere og udgør et bedre grundlag for en systematisk evaluering og styring af ejervirksomhederne end den nuværende finansieringsmodel. Samtidig ligner den mere den form for styring, der finder sted for egentlige selskaber, og er dermed i overensstemmelse med den markedsmæssige tankegang, der ligger til grund for hele huslejeordningen.

5.4.2. Rentestrukturen

Kassekredit & byggekredit

Det foreslås, at renten på ejervirksomhedernes kassekredit som en mindre administrativ forenkling harmoniseres med omkostningsreformens kassekreditrente, idet det er vanskeligt at begrunde en forskel. Dette indebærer, at rentetillægget til diskontoen på ejervirksomhedernes kassekredit ved udlån nedsættes fra 3,5 pct. til 2 pct.

For det andet foreslås det, at det nuværende rentetillæg på byggekreditten fastholdes, således at byggekreditten også fremover er diskontoen plus 2,5 pct. Det er således ikke fundet hensigtsmæssigt at reducere tillægget, fordi det vil reducere incitamentet til at færdiggøre nye byggerier, uanset at det formentlig stiller ejervirksomhederne noget ringere end de private konkurrenter ved nybyggeri. Omvendt synes der heller ikke at være grundlag for at øge byggekredittens tillæg fra de nuværende 2,5 pct. til omkostningsreformens 3,5 pct. Tillægget, der må antages at afspejle en risikopræmie, omfatter i forhold til omkostningsreformen også investeringer i IT-projekter, der normalt anses for mere risikable end byggeprojekter.

Endvidere foreslås det, at Finansministeriets mulighed for at pålægge kassekredit og byggekredit en yderligere tillægsrente i tilfælde af, at det på et tidspunkt skulle blive nødvendigt at dæmpe aktiviteten i bygge- og anlægssektoren opretholdes.

Rente på langfristet gæld

Arbejdsgruppen har nøje overvejet, om der kunne findes en bedre model for beregningen af renter for ejervirksomhederne langfristede gæld en den nuværende fast rente på 5 pct. En fast rente er åbenlyst ikke som udgangspunkt foreneligt med tankegangen om, at ejervirksomhedernes så vidt muligt skal operere under markedslignende vilkår. Endvidere har de senere års rentefald medvirket til, at ejervirksomheden i visse situationer oplever at have vanskeligt ved at konkurrere med private ejendomsudlejningsfirmaer i forhold til de statslige lejere.

Ideelt set burde ejervirksomhederne derfor have adgang til de samme finansielle instrumenter, herunder forskellige lånetyper, mulighed for låneomlægninger osv., som findes på det private marked. Så længe huslejeordningen er en rent internt statslig ordning, er det imidlertid ikke muligt at skabe disse muligheder, da staten ikke har en bank, der i givet fald kunne være modpart til ejervirksomhederne i deres finansielle transaktioner. Endvidere vurderes de administrative omkostninger ved at etablere et finansielt pseudomarked inden for staten at blive så store, at de ikke vil kunne opvejes af gevinsterne. Tilsvarende er det ikke blevet vurderet hensigtsmæssigt at give ejervirksomhederne adgang til selv at optage lån på det private marked frem for gennem den statslige genudlånsordning.¹⁶

På den præmis indsnævres mulighederne for alternative renteberegningsmodeller ganske betragteligt. Grundlæggende står således mellem opretholdelsen af en fast rente eller en overgang til en variable rente, svarende til hvad der gælder for de langfristede lån i omkostningsreformen.

Med en variable rente, der følger diskontoen, vil ejervirksomhederne kunne opleve meget store ændringer i deres renteudgifter og dermed resultater. I den forbindelse er det væsentligt at erindre, at ejervirksomhedernes aktivmasse og dermed gæld er mange gange større end den aktivmasse, som statslige institutioner omfattet af omkostningsreformen har.

Dermed udgør ejervirksomhedernes renteudgifter også en meget større andel af de samlede indtægter/bevillinger, hvorfor deres resultat er meget mere følsomt over for renteændringer. Dette kunne der i princippet korrigeres for, hvis huslejerne blev reguleret for renteændringer. Men dels vil det stride mod grundprincipperne for huslejeafståttelsen, der tager udgangspunkt i ejendommens værdi, dels

¹⁶ Generelt vurderes det ikke hensigtsmæssigt, at institutioner, der er en del af den offentlige forvaltning, selv optager lån på det private marked, da staten opnår bedre lånevilkår gennem den overordnede statsgældsforvaltning. Det ville derfor være mest relevant at overveje muligheden for at give ejervirksomhederne ekstern låneadgang, hvis det samtidig overvejedes at udskille dem fra forvaltningen ved fx en omdannelse til aktieselskaber. Arbejdsgruppen har imidlertid ikke fundet det relevant at overveje muligheden for en egentlig selskabsgørelse af ejervirksomhederne.

vil det administrativt blive meget tungt, fordi der i givet fald formentlig også skulle foretages reguleringer i de bevillinger, som ejervirksomhedernes lejere får til dækning af husleje.

På den baggrund **anbefaler** arbejdsgruppen, at den nuværende model, hvor der betales en fast rente på ejervirksomhedernes langfristede lån, fastholdes. Endvidere anbefales, at den faste rente fastholdes på 5 pct., idet den for alle praktiske formål svarer til den nuværende effektive markedsrente for eksempelvis 30-årige, fastforrentede realkreditlån.

Skulle renteniveauet generelt stige markant i de kommende år, kan det eventuelt på et senere tidspunkt blive relevant at overveje at ændre rentesatsen, men arbejdsgruppen har ikke vurderet det nødvendigt at formulere et på forhånd fastlagt princip for, hvornår der bør foretages ændringer i rentesatsen.

Sammenfattende forslås følgende rentestruktur for huslejeordningen:

Tabel 5.4.	
Rentesatser i en ny finansieringsmodel for huslejeordningen	
Lånetype	Rentesatser
<u>Langfristet gæld</u>	5 pct.
<u>Bygge kredit</u>	Diskonto + 2,5 pct. (plus evt. tillæg)
<u>Kassekredit</u>	
Udlån	Diskonto + 2 pct. (plus evt. tillæg)
Indlån	Diskonto

5.4.3. Overvejelser om ejervirksomhedernes konkurrenceevne

Ved at anbefale, at ejervirksomhedernes langfristede lån fortsat skal forrentes med en fast nominel rente på 5 pct., har arbejdsgruppen lagt vægt på modellens administrative fordele. Men konsekvensen er, at ejervirksomhederne undertiden vil opleve at have svært ved at konkurrere med private ejendomsudlejningsfirmaer – specielt i perioder, hvor det generelle renteniveau er lavt.

Det er i den forbindelse indgået i arbejdsgruppens overvejelser, at der er meget stor stabilitet i ejervirksomhederne kundegrundlag. Mange af især UBST's, men også SES' lejere har reelt ikke et alternativ til at bruge de statslige ejervirksomheder som leverandører af lejemål. Derfor vil antallet af situationer, hvor en statslig lejer kan vælge mellem et statsligt og et privat lejemål, og spørgsmålet om konkurrence derfor er relevant, være forholdsvis begrænset. Begge ejervirksomheder har oplyst, at problemet specielt er oplevet ved nybyggerier, som der kun er et begrænset antal af, jf. kapitel 5. Endvidere vurderes problemstillingen især at kunne opstå for de af UBST's lejere, der ikke kræver specialindrettede forsknings- og

uddannelsesbygninger. Disse lejere vil formentlig undertiden kunne finde billigere lejemål på det private marked, fordi UBST's lejeafstøttelsesmodel er baseret på andre principper end dem, der anvendes på det private marked.

Givet at konkurrenceevneproblemstillingen kun antages at opstå i et begrænset antal tilfælde, er det arbejdsgruppens konklusion, at disse må håndteres på grundlag af konkrete vurderinger af den enkelte sag. Denne konklusion er draget bl.a. i en erkendelse af, at der uanset, hvor meget finansieringsmodellen forfines, aldrig vil kunne opnås en ordentlig ligestilling mellem ejervirksomhederne og det private marked.

En ordentlig ligestilling ville kræve, at ejervirksomhederne blev udskilt i selvstændige juridiske enheder, fx som aktieselskaber, blev underlagt samme skatter som private udlejere, fik adgang til selv at hjemtage lån mv. Givet at ejervirksomhederne over for mange af de statslige lejere reelt har monopol, vurderes en sådan løsning ikke hensigtsmæssig.

En ordentlig ligestilling ville imidlertid også forudsætte, at de statslige ejervirksomheder frit kunne udleje ejendomme til private lejere. Dette vurderes dog ikke hensigtsmæssigt at åbne op for dette i større omfang end i dag. Det kan dog ikke udelukkes, at netop det forhold, at ejervirksomhederne ikke kan udleje til private er en medvirkende årsag til, at de beskyldes for ikke at være konkurrencedygtige. Det er således "gratis" for de statslige lejere at hævde, at ejervirksomhederne er for dyre, fordi de ikke løber nogen risiko for, at ejervirksomhederne pludseligt indgår lejemål til anden side. Omvendt er der en risiko for, at den manglende mulighed for at udleje til private også får ejervirksomhederne til at handle uhensigtsmæssigt for at undgå et stort omfang af ledige lejemål.

Denne asymmetri, når der skal indgå nye lejemål eller genforhandles eksisterende lejemål, er det vigtigt at holde sig for øje, fordi den indebærer en risiko for, at der for staten som helhed vælges uhensigtsmæssige løsninger.

Arbejdsgruppen **anbefaler** derfor, at der ved alle større nybyggerier eller overvejelser om indgåelse af større private lejemål som alternativ til lejemål for ejervirksomhederne sker en grundig vurdering af, hvilken løsning der for staten samlet er den mest hensigtsmæssige. Dvs. at der sker en sammenligning af de relevante alternativer på et ensartet grundlag og med de samme forudsætninger om finansiering, skatter, drift og vedligeholdelse osv. Dette er nødvendigt, hvis det skal undgås, at der vælges private løsninger, selv om en statslig er billigere, men også at der vælges statslige løsninger, hvor de private er billigst.

Det er vurderingen, at huslejeordningens principper, herunder især finansieringsmodellen og huslejeafstøttelsen, giver et godt udgangspunkt for sammenligninger med private tilbud. Men det er også klart, at de forholdsvis enkle principper, der er beskrevet ovenfor, ikke kan fange de mere komplekse rammebetingelser, som private udlejningsvirksomheder lever under.

Det vurderes, at det som udgangspunkt må være de statslige lejere, der må skulle tåle den ”merudgift”, der vil være, hvis der vælges en løsning, der indebærer en på papiret højere husleje, fordi eksempelvis en statslig løsning vurderes at være bedst for staten samlet set. Dette vil givetvis kunne føre til synspunkter om, at huslejeordningen ikke er reel, fordi lejernes muligheder for at vælge frit begrænses.

Det er dog i den forbindelse vigtigt at erindre, at institutionernes bevillinger til husleje er fastlagt med udgangspunkt i principperne for huslejeordningen. Særligt for UBST gælder, at institutionerne har fået dækket deres udgifter til huslejeordningens finansieringsmodel fuldt ud. I det omfang private ejendomsudlejere på grund af eksempelvis et lavere generelt renteniveau kan tilbyde mere attraktive lejevilkår, og institutionerne derfor vælger et sådant, kan der argumenteres for, at der burde ske en reduktion i institutionernes bevillinger. I modsætning til situationer, hvor private ejendomsudbydere kan tilbyde billigere lejemål på grundlag af en mere effektiv drift osv., er besparelser alene begrundet med finansiering typisk ikke reelle. For staten som helhed er det således nærmere renten på statsgælden end huslejeordningens rentesatser, der er relevant, når der skal sammenlignes med den private sektors finansieringsomkostninger.

Sammenfattende er det arbejdsgruppens **anbefaling**, at der især ved nybyggeri, men også ved indgåelse af større private lejemål, hvor der er et statsligt alternativ, sker en konkret vurdering af den reelle økonomi i alle alternativer, og at sammenligninger sker under de forudsætninger om finansiering mv., der giver det bedste billede for staten samlet set, selv om dette kan betyde afvigelser i forhold til fx de rentesatser, der anvendes i huslejeordningens finansieringsmodel. På baggrund af sådanne sammenligninger bør der altid vælges den løsning, der ud fra en samlet økonomisk vurdering er bedst for staten, hvad enten det fører til valg af en statslig eller en privat løsning.

Institutionerne må i sådanne situationer som udgangspunkt tåle, at de isoleret set kan komme til at betale en højere husleje, men det kan formentlig også i nogle situationer være relevant at overveje muligheden for, at lade ejervirksomhederne give en rabat, hvilket vil have som konsekvens, at de kapitalomkostninger, som ejervirksomhederne i medfør af den rent interne statslige finansieringsordning skal betale, ikke dækkes fuldt ud.

Kapitel 6. Salg af ejendomme

6.1. Indledning

Et centralt element i huslejeordningen er, at ejervirksomhederne foretager en hensigtsmæssig forvaltning af ejendomskapitalen. Det betyder først og fremmest at ejervirksomhederne gennem en systematisk vedligeholdelsesindsats skal sikre, at værdien af de statslige ejendomme bevares og øges på en økonomisk hensigtsmæssig måde. Men det betyder også, at tomme ejendomme, der ikke kan genudlejes, afhændes på en for staten fordelagtig måde.

6.2. Regelgrundlag for salg af ejendomme

I henhold til reglerne i budgetvejledning 2001 for salg af ejendomme har ejervirksomhederne umiddelbart adgang til at sælge ejendomme, hvis følgende tre betingelser er opfyldt:

- Ejendommen har en værdi under 50 mio. kr.
- Hovedreglen om offentligt udbud i Finansministeriets cirkulære om almindelige regler for salg af statens ejendomme er fulgt
- Handelsvilkårene er godkendt af SKAT.

Såfremt én af tre ovennævnte betingelser ikke er opfyldt, skal salget forelægges for Finansudvalget. I den forbindelse indhentes en udtalelse fra SKAT om salgsprisen og vilkårene for handlen.

Af ovennævnte følger, at afhændelse af ejendomme til Statens Ejendomssalg A/S (Freja ejendomme A/S) via apportindskud også forelægges Finansudvalget. Dog har Finansministeriet fået en dispensation i forhold til budgetvejledningen, således at alene apportindskud af ejendomme med en værdi over 5 mio. kr. skal forelægges, *jf. Akt 159 29/5 2002*.

Indtil omkostningsreformen implementering i 2007 gælder det som hovedregel for almindelige statsinstitutioner, at nettoindtægten fra salg af ejendomme tilfalder statskassen. For ejervirksomhederne gælder imidlertid, at indtægten fra et ejendomssalg tilfalder ejervirksomheden, hvor den som udgangspunkt anvendes til at indfri de langfristede lån (hovedstolsgæld), der optaget i ejendomsporteføljen.

Såfremt ejervirksomhederne sælger ejendommen til en værdi, der er højere end ejendommens bogførte værdi, skal fortjenesten anvendes til konsolidering – det vil sige opbygning af egenkapital/reserver fx gennem ekstraordinær nedbringelse af deres lån, eller til at opfylde de overskuds krav, der er fastsat for virksomheden. Omvendt så tæres der på ejervirksomhedernes egenkapital/reserver, hvis ejendommen sælges med tab i forhold til den bogførte værdi.

6.3. Ejervirksomhedernes ejendomssalg

Det følger af huslejeordningen, at de omfattede ministerier og institutioner løbende har mulighed for at opsig hele eller dele af eksisterende lejemål hos ejervirk-

somhederne. Såfremt ejervirksomhederne ikke kan genudleje en ejendom til en anden side, må ejervirksomheden for at undgå unødige tab i forbindelse med tomgang afhænde ejendommen ved salg.

Siden huslejeordningens indførelse har SES afhændet 14 ejendomme med en samlet bogført værdi på salgstidspunktet på 276 mio. kr., hvilket skal sættes i forhold til, at SES' ejendomsportefølje ultimo 2004 havde en værdi på ca. 5,5 mia. kr. SES havde ved afhændelse af ejendommene – inklusive eventuel afregning vedrørende istandsættelse med fraflyttede lejere – et tab på i alt ca. 25 mio.kr. i forhold til ejendommenes bogførte værdi, jf. *tabel 6.1*.

UBST har siden 2001 afhændet fem ejendomme med et samlet tab på knap 17 mio. kr. i forhold til den bogførte værdi. Den bogførte værdi af de solgte ejendomme udgjorde i alt 112 mio. kr. UBST's samlede ejendomsportefølje havde ultimo 2004 en bogført værdi på ca. 15,5 mia. kr.

Tabel 6.1.

Solgte SES og UBST ejendomme 2001-2005

	Bogført værdi ¹⁾ (mio.kr.)	Vurderet salgspris ²⁾ (mio.kr.)	Apportind- skudsværdi ³⁾ (mio.kr.)	Nettoindtægt fra salg ⁴⁾ (mio.kr.)	Tab/ Gevinst (mio.kr.)	Salgsform
SES ejendomme:						
Købmagergade 48, Kbh. K	14,3	-	13,3	13,7	-0,6	Freja
Odensegade 14, Kbh. Ø	14,3	-	10,0	14,0	-0,3	Uden udbud
Købmagergade 42, Kbh. K	28,1	-	17,5	26,0	-2,1	Uden udbud
Stamholmen 147, Hvidovre	29,3	26,0	-	23,7	-3,0*	Udbud
Puggårdsgade 7, Ribe	5,2	4,5	2,5	4,1	-1,1	Udbud
Amaliegade 13, Kbh. K	49,2	51,0	39,7	41,7	-5,0*	Udbud
Skt. Severingegade 2, Haderslev	13,1	12,0	6,2	6,5	-5,6*	Freja
Fredrikssundsvej 378, Brønshøj	43,9	35,0	16,5	38,2	-0,9*	Udbud
Ribelandsvej 30, Tønder	2,7	3,5	1,7	2,6	-0,1	Udbud
Skt. Annæ Plads 19, Kbh. K	39,6	33,0	22,2	31,2	-6,0*	Udbud
Østeraagade 29, Aalborg	10,7	-	-	4,9	-5,8	Udbud
Tranegårdsvej 20, Hellerup	10,7	13,0	10,1	15,6	5,4*	Freja
Svanemøllevej 25, Kbh. Ø	8,7	7,3	7,3	10,0	1,3	Freja
Bjerggade 5, Åbenrå	6,5	5,5-6,0	2,6	5,1	-1,1	Udbud
SES I ALT	276,3	-	-	237,3	-24,9	14
UBST ejendomme:						
Howitzvej 11-13, Frederiksberg	22,6	19,0	-	19,0	-3,6	Uden udbud
Acaciavej 4, Frederiksberg	1,0	2,1	-	3,1	2,1	Udbud
Nordhavngade 1-3, Århus	64,4	59,5 ⁵⁾	-	53,0	-11,4*	Udbud
Langagervej 4, Ålborg	12,2 ⁶⁾	-	5,0	5,0**	-7,2**	Freja
Langagervej 6, Ålborg	12,2 ⁶⁾	-	15,7	15,7**	3,5**	Freja
UBST I ALT	112,4	-	-	95,8	-16,6	5

1) Bogført værdi på salgstidspunktet. For SES er den bogførte værdi beregnet som ejendommens markedsværdi i 2001 tillagt en årlig PL-regulering, jf. afsnit 5.2.3 og 5.2.4.

2) Ekstern mæglervurdering (foretaget for ejervirksomheden) af ejendommens forventede salgspris ved udbud.

3) Ekstern mæglervurdering af ejendommens værdi ved apportindskud i Freja ejendomme A/S (eksklusiv omkostninger ved indskud).

4) For salg ved udbud og uden udbud: Salgsprisen fratrukket salgsomkostninger. For salg via Freja ejendomme A/S: Apportindskudsværdien fratrukket omkostningerne ved indskuddet tillagt Freja ejendomme A/S' merprovenu fra videre-salg af ejendommen til tredjepart fratrukket selskabets salgsomkostning og betaling af selskabsskat.

5) Købstilbud (under leje-forhandling), der foranledigede gennemførelse af udbud.

6) Ved huslejeordningens etablering var den bogførte værdi 31,5 mio.kr., men værdien er efterfølgende nedskrevet bl.a. på grund af konstatering af svamp i ejendommene.

*) Inklusiv indtægt fra den fraflyttede lejer til betaling af SES/UBST for efterfølgende istandsættelse i henhold til lejekontrakt.

**) Alene beregnet i forhold til apportindskudsværdi, idet Freja ejendomme A/S endnu ikke har videresolgt ejendommen.

Godt halvdelen af de i alt 19 afhændede ejendommene er solgt efter forudgående udbud, ca. 1/3 er solgt via Freja ejendomme A/S, mens tre ejendomme er solgt uden forudgående udbud.

Halvdelen af ejendomsafhændelserne til Freja ejendomme A/S har medført en gevinst for ejervirksomhederne. Salg ved udbud eller uden udbud har i hovedparten af afhændelserne medført et tab for ejervirksomhederne.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at begge ejervirksomheder primært afhænder ejendomme med udviklingspotentiale til Freja ejendomme A/S, mens mere almindelige ejendomme sælges af ejervirksomhederne selv. Idet det for udviklings-ejendomme potentielt er muligt at realisere en større salgsværdi, kan forskelle i ejendomstyperne være en forklaring på, at afhændelse gennem Freja ejendomme A/S giver tab i færre tilfælde, end når ejervirksomhederne afhænder ved udbud. Således er det netop Freja ejendomme A/S' formål at realisere størst muligt salgspøvenu ved eksempelvis at udvikle de overtagne ejendomme.

Der kan dog være flere andre årsager til, at ejervirksomhederne får et tab ved afhændelse af ejendomme:

- Den bogførte værdi i ejendommen er på salgstidspunktet for høj sammenlignet med ejendommens værdi på markedet.
- Salgsprisen er for lav (under markedspris) eventuelt som følge af salgsform.

6.3.1. *Bogført værdi kontra markedsværdi*

En mulig årsag til, at ejervirksomhederne lider et tab ved salg af ejendomme, kan være, at den oprindelige værdiansættelse af ejendommene har været for høj i forhold til markedsprisen, dvs. i forhold til, hvad ejendommene efterfølgende vil kunne indbringe ved salg.

UBST's ejendomsportefølje er værdiansat efter et omkostningsprincip, hvorefter ejendommens værdi opgøres til genanskaffelsesprisen med eventuelle fradrag som følge af slid og ælde. Værdiansættelsesmetoden er med stor sandsynlighed en medvirkende årsag til, at UBST's ejendommen sælges med tab. Således ligger en værdiansættelse efter omkostningsprincippet over markedsværdien, når der som i UBST's tilfælde primært er tale om specialindrettede domicilejendomme til uddannelses- og forskningsformål. Sådanne ejendommene er dyre at opføre, men værdien er vanskelig at realisere ved salg, idet en potentiel køber som oftest ikke vil betale for specialindretningerne. Markedsværdien for UBST's ejendomme udgøres således i bedste fald af "råhusværdien", der typisk vil være lavere end den nedskrevne anskaffelsesværdi.

SES har også enkelte ejendomme, der er værdiansat efter omkostningsprincippet. Hovedparten af SES' ejendomsportefølje er imidlertid værdiansat efter markedsprincippet, og ejendommene burde derfor som udgangspunkt kunne sælges uden

tab. Ved et markedsprincip vurderes ejendommene efter, hvad lejemålet kan indbringe i lejeindtægter tillagt en forrentningsprocent.

En mulig årsag til, at SES' ejendomme alligevel sælges med tab, kan være det anvendte vurderingstema i den oprindelige værdiansættelse ved implementeringen af huslejeordningen. Ved værdiansættelsen af SES' ejendomsportefølje indgik det således i vurderingstemaet, at ejendomsporteføljen ville være fuldt udlejet til en statslig bruger. Det skyldes, at værdiansættelsen af ejendommene – ud over optagelse af gæld – også skulle benyttes til at fastsætte en husleje for SES' lejere svarende til, hvad en udlejning på erhvervslejemarkedet ville kunne indbringe.

Ejendommene sælges imidlertid uden lejere, dvs. når ejendommene er tomme. Det følger naturligt af, at SES afhænder de ejendomme, hvortil der ikke længere kan findes statslige lejere. Idet en ejendom med lejere har en højere markedsværdi – grundet køberens fremtidige indtægtsgrundlag – end en tom ejendom, kan vurderingstemaet i den oprindelige værdiansættelse være en medvirkende årsag til, at SES' ejendomme sælges med tab.

En anden mulig årsag til ejervirksomhedernes tab ved salg af ejendomme kan være, at der siden den oprindelige værdifastsættelse har været en divergerende udvikling i ejendommenes bogførte værdi og markedsværdien.

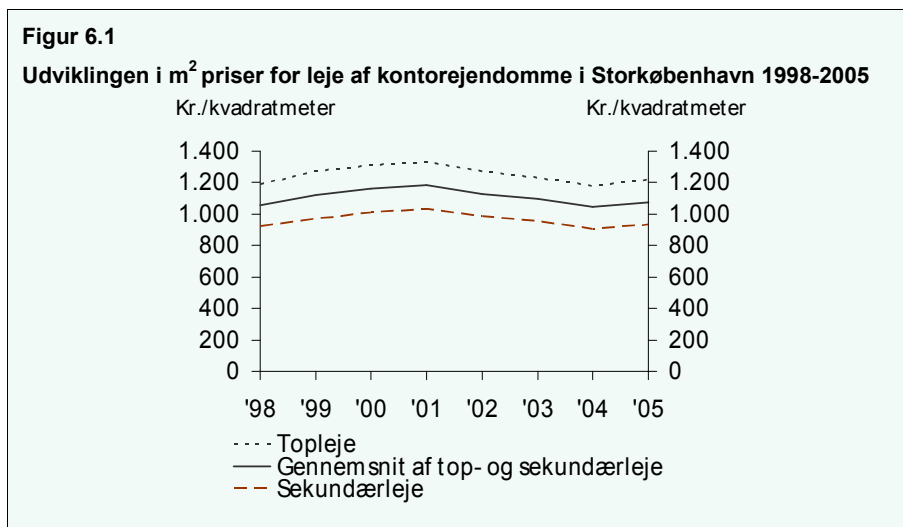
Værdien af SES' ejendomme er siden markedsvurderingen i 2001 årligt blevet PL-reguleret, ligesom der er blevet foretaget værdireguleringer i forbindelse med om- og tilbygninger, jf. afsnit 5.2.3. og 5.2.4.

Værdien af UBST's ejendomme er ikke PL-reguleret siden huslejeordningens indførelse, men værdien af enkelte ejendomme er justeret i forbindelse med revurderingen i 2004, ligesom værdien af nogle ejendomme løbende er ændret i forbindelse med om- og tilbygninger, konstatering af skader mv., jf. afsnit 5.2.3. og 5.2.4.

For ejendomme værdiansat efter omkostningsprincippet må det således formodes, at gælden i de enkelte ejendomme i perioden 2001-2004 stort set har ligget fast på det oprindelige udgangspunkt. For markedsejendommene er der derimod tale om, at den bogførte værdi hvert år er steget med i omegnen af 2 pct.

Siden implementeringen af huslejeordningen i 2001 har prisniveauet på markedet for erhvervsjendomme i københavnsområdet været faldende, jf. figur 6.1¹⁷.

¹⁷ Udviklingen er dog vendt i 2005, og der forventes således en stigning i markedet for erhvervsjendomme i københavnsområdet de kommende år.



Kilde: Sadolin/Albæk. Rapport om markedsløjedevikling for kontorejendomme i København og Malmø (februar 2006)

Når udviklingen på det københavnske erhvervsjendomsmarked sammenholdes med, at den bogførte værdi af SES' ejendomme i samme periode har været stigende, kan dette være en medvirkende årsag til, at ejendommene sælges med tab. Markedet for erhvervsjendomme er meget konjunkturfølsomt, og der kan være store regionale forskelle på udbud og efterspørgsel af erhvervsjendomme. Hovedparten af SES' ejendomssalg er dog foregået i hovedstadsområdet, men også her er det tilfældet, at "de dyre" områder til stadighed flytter sig.

Endelig kan udviklingen i ejendomsporteføljens markedsværdi have en kobling til vedligeholdelsesniveauet for ejendommene. På baggrund af Rigsrevisionens beretning¹⁸ om vedligeholdelse af statens bygninger, hvori det konkluderes, at UBST og SES på tilfredsstillende vis opretholder bygningernes vedligeholdelsesstand, er der imidlertid intet, der taler for, at ejervirksomhederne skulle have slækket på ejendomsvedligeholdelsen med tab til følge.

Tabet på ejervirksomhedernes salg af ejendomme vurderes i et vist omfang at kunne tilskrives, at der er en diskrepans mellem ejendommens bogførte værdi og ejendommens markedsværdi på salgstidspunktet. Således har den oprindelige værdiansættelse af de udlejede ejendomme været højere end markedsværdien af de tomme ejendomme, ligesom værdierne af ejendommene efterfølgende formentlig er steget mere end ejendommens markedsværdier.

En mulig løsning på dette problem kunne være at ændre principperne for værdiansættelsen af ejendomsporteføljen. For UBST's vedkommende kunne det inde-

¹⁸ Rigsrevisionens Beretning nr. 5/05 om vedligehold af statens bygninger, København 2005.

bære, at ejendomsporteføljen skulle værdiansættes efter et markedsprincip frem for det nuværende omkostningsprincip.

Fordelen ved, at UBST's ejendomsportefølge værdiansættes efter markedsprincipet for derved at minimere tabet på salget af ejendomme, vurderes dog ikke at kunne stå mål med de ulemper, der er forbundet med at skifte værdiansættelsesprincip.

Et ændret værdiansættelsesprincip ville således betyde, at UBST's lejere kommer til at betale en husleje, der ikke afspejler den reelle omkostning ved lejemålet, idet omkostningerne ved opførelsen af bygningerne, herunder diverse specialindretninger, ikke vil blive fuldt dækket.

Problemet vedrørende den oprindelige værdiansættelse kunne for begge ejervirksomheder i princippet løses ved, at vurderingstemaet ændres, således at ejendommene ved næste værdiregulering vurderes som tomme. Dette vil imidlertid være problematisk, fordi vurderingerne også her anvendes til fastsættelse af brugernes huslejebetaling – som så ville blive for lav.

De realiserede tab ved salg af ejendommene kunne måske reduceres noget, hvis ejervirksomhederne kunne fremrykke afhændelsestidspunktet for ejendommene. Ejendomme, der forventes at blive tomme, kunne således afhændes, mens der stadig var lejere i, hvilket formentlig ville indbringe en højere salgspris. Der er imidlertid også en risiko for, at en tidligere afhændelse af ejendomme kan føre til u hensigtsmæssige lokaledispositioner i staten, idet en efterspørgsel efter ledige lokaler pludselig kan opstå som følge af ressortomlægninger mv. At ejendommene i dag først afhændes, når de er tomme, skal således også ses i lyset af, at det i en periode overvejes, om ejendommen kan finde anvendelse inden for andre dele af staten.

6.3.2. Salgsform og -pris

En anden overordnet forklaring på, at ejervirksomhederne får et tab på salg af ejendomme, kan være, at ejendommene sælges til for lav en pris, det vil sige til en pris under "markedsprisen", hvilket igen kan have en sammenhæng med salgsformen.

I henhold til Finansministeriets cirkulære nr. 158 af 13. december 2002 kan salg af fast ejendom som hovedregel først ske, efter der har været gennemført et offentligt udbud. Undtaget for cirkulæret er salg af ejendomme fra en statsinstitution til en anden og ved indskud af ejendomme i Freja ejendomme A/S.

Salg af ejendomme efter bestemmelserne i udbudscirkulæret følger stort set principperne i EU's regler for "udbud efter forhandling med forudgående udbudsbe kendtgørelse", *jf. boks 6.1.*

Boks 6.1**Udbudscirkulæret (nr. 158 af 13. december 2002)****Central bestemmelser i cirkulæret**

Salget skal som udgangspunkt ske til højestbydende. Under særlige omstændigheder kan institutionen dog søge Finansudvalget om tilslutning til accept af et af de øvrige afgivne tilbud. Endvidere kan Finansministeriet dispensere fra cirkulæret, hvor der er vægtige grunde for, at ejendommen ikke afhændes ved udbud. Hvor ejendomme er afhændet uden udbud, skal dette anføres eksplicit i aktstykkets b-stykke.

Udbudsforløbet

Den afhændende institution annoncerer udbuddet med oplysninger om ejendommen, en af en ejendomsmægler vurderet kontantpris samt tilbuds- og handelsvilkårene.

Efter modtagelse af tilbudene kan institutionen vælge at videreføre salgsforhandlingerne eller forkaste alle tilbud. (I sidstnævnte tilfælde vælger institutionen, om der skal annonceres på ny, eller om afhændelsen af ejendommen skal stilles i bero).

I de videre salgsforhandlinger kan institutionen gennemføre en overbudsrunde, hvor de fem højestbydende får meddelelse om størrelsen af de fem højeste bud samt et tidspunkt for, hvornår institutionen senest skal modtage et supplerende bud fra de fem højestbydende. Inden tidspunktet for indgivelse af supplerende tilbud kan institutionen endvidere optage forhandling med de fem højestbydende med henblik på at sikre højest mulige bud. Der kan kun gennemføres én overbudsrunde i et udbudsforløb.

Af de 19 ejendomme, ejervirksomhederne har solgt siden huslejeordningens indførelse, er ti solgt ved udbud, seks er afhændet til Freja ejendomme A/S, mens tre er solgt uden udbud. Ejervirksomhedernes salg uden udbud er begrænset og kan i hvert tilfælde begrundes med særlige omstændigheder, som fx salg til kommuner eller overdragelse af ejendomme til selvejende institutioner.

Det følger af udbudsreglerne, at ejendomme som udgangspunkt skal sælges til højestbydende. I nogle tilfælde vil det imidlertid kunne diskuteres, om staten ved højestbydendes pris også opnår den maksimale pris for ejendommen.

Ejendomsmarkedet i Danmark er ikke større eller mere komplekst, end at det løbende er muligt at fastlægge et aktuelt regionalt prisniveau for kontorejendomme. Ved salg ved udbud kan det dermed ikke udelukkes, at der er risiko for, at der på købersiden – uden der er tale om en egentlig karteldannelse – finder en form for indirekte priskoordinering sted i forbindelse med afgivelsen af tilbud, hvorved staten ikke opnår den maksimale pris ved udbuddet.

Endvidere vil den aktuelle markedspris for nogle ejendommers vedkommende ikke svare til den reelle værdi af ejendommen. Dette gælder særligt i forhold til specielle udviklingsejendomme, hvor ændringer af plangrundlag mv. vil kunne realisere større salgspriser. Ved salg i henhold til udbudsreglerne købes udviklingsejendommene ikke af en ”slutbruger”, men derimod ofte af en privat developer, der over tid og i samarbejde med tegnestuer, arkitekter og andre ejendomsaktører har

til hensigt at realisere ejendommens udviklingspotentiale. Efter at have udviklet ejendommen over nogen tid kan developeren således videresælge ejendommen til en slutbruger med en betydelig fortjeneste.

Selv om ejervirksomhederne kunne sælge uden udbud, er det dog fortsat tvivlsomt, om den fulde værdi af ejendommene ville kunne realiseres. Det følger således som konsekvens af de statslige budget- og bevillingsregler, at ejervirksomheden, når en ejendom er tom, i forhold til den årlige finanslovsbevilling fokuserer på at realisere en umiddelbar salgsindtægt frem for over en længere periode at skulle oppebære et tab i forbindelse med, at ejendommen står tom.

UBST har imidlertid udarbejdet et nyt koncept for salg af ejendomme ved udbud for at imødegå disse problemstillinger. Konceptet indebærer, at den til udbudsprocessen tilknyttede ejendomsmægler vælges ud fra de interesserede mægleres forslag til strategiske og markedsføringsmæssige tiltag i udbudsprocessen. I valg af mægler fokuserer UBST altså på mæglerens evne til at optimere statens provenu ved salget. Dvs. UBST og ejendomsmægleren får mulighed for mere aktivt end ved et simpelt offentlig udbud at påvirke køberinteressen og dermed salgspriserne.

Det nye koncept er muliggjort af EU's nye udbudsdirektiv. Selve ejendomssalget skal dog fortsat følge Finansministeriets cirkulære vedrørende salg af ejendomme. UBST har foreløbig afprøvet konceptet på salg af en ejendom, *jf. boks 6.2*.

Boks 6.2

UBST's foreløbige erfaringer med salg af ejendom efter nyt koncept

UBST har primo 2006 anvendt det nye koncept ved salg af en ejendom ved Riiskov i Århus. Ejendommen består af et grundareal på ca. 21.000 m², hvor der ligger en nedrivningsklar ejendom. UBST's gæld i ejendommen (bogført værdi) udgjorde primo 2006 ca. 17 mio. kr.

Plangrundlaget er offentligt formål, men inden udbuddet var der fremskaffet en tilkendegivelse fra Århus Kommune om, at kommunen ville give tilladelse til opførelse af tæt-lav boligbebyggelse med en bebyggelsesprocent på 35. Købstilbud skulle derfor afgives ud fra en forudsætning om, at købsprisen efterfølgende kan reguleres forholdsmæssigt i opadgående retning, alt efter den endelige maksimalt tilladte bebyggelsesprocent - men prisen kan ikke reguleres i nedadgående retning, uagtet den endelige bebyggelsesprocent.

Det var endvidere forudsat ved udbuddet, at tilbudsgiver var forpligtet til at udarbejde et projekt og fremsende konkret ansøgning om lokalplanændring til kommunen senest 15. april 2006. Såfremt der mod forventning ikke opnås den planmæssige tilladelse til tæt-lav boligbebyggelse, bortfalder tilbuddet.

Ved udbudsfristens udløb var højeste tilbud 107 mio. kr. Salget bortfalder, såfremt tilbudsgiver ikke inden medio april har fremsendt en konkret ansøgning om lokalplansændring samt et konkret projekt for boligbebyggelse til kommunen. Idet tilbudsgiver har opfyldt denne betingelse, afventer det videre salgsforløb kommunens proces for en ændring af lokalplanen.

Salget er endvidere betinget af Finansudvalgets godkendelse.

En medvirkende årsag til den tilsyneladende succes med UBST's nye salgskoncept er, at der har været en forudgående bearbejdning af lokalplansgrundlaget for ejendommen. Endvidere er der for developere tale om en meget attraktiv ejendom. En egentlig vurdering af UBST's nye salgskoncept må dog afvente, at det er afprøvet på flere konkrete ejendomssalg.

Alternativet til, at ejervirksomhederne selv sælger ejendommene, er, at de sælges via Freja ejendomme A/S. Freja ejendomme A/S blev stiftet i 1997 som et 100 pct. statsligt ejet aktieselskab, der skal effektivisere og samordne salget af udtjente statsejendomme. Oprettelsen af Freja ejendomme skal ses som et forsøg på at etablere en specialiseret enhed til salg af statslige ejendomme med mere fleksible rammer, end udbudsreglerne og de generelle budget- og bevillingsregler giver mulighed for – især når det drejer sig om ejendomme med et udviklingspotentiale.

Freja ejendommens formål er således at overtage ejendomme fra staten og videre-sælge dem til tredjepart med størst muligt provenu, *jf. boks 6.3.*

Boks 6.3
Freja ejendomme A/S
<p>Regelgrundlag Afhændelse af ejendomme til Freja ejendomme A/S (Statens Ejendomssalg A/S) sker ved aktstykke samt Finansministeriets fastsatte procedurer herfor. Ejendomme med en værdi på under 5 mio. kr. kan afhændes til Freja ejendomme A/S uden forelæggelse af aktstykke, jf. Akt 159 29/5 2002.</p> <p>Ejendomsafhændelsen sker ved apportindskud i henhold til aktieselskabslovens bestemmelser herom. Apportindskud skal ske efter en uafhængig vurdering af aktivets værdi. Aktieselskabslovens regler om værdiansættelse af aktiver, der søges indskudt i et selskab ved apportindskud, indebærer endvidere, at der foretages en forsigtig værdiansættelse. Denne bestemmelse i loven beskytter private kreditorer imod, at aktieselskabet ved indskud, dvs. transaktioner med ejeren, tømmes for værdier.</p> <p>Foretagne indskud Der er i perioden 1997-2005 i Freja ejendomme A/S foretaget i alt 19 indskud af ejendomme. Heraf er 16 indskud sket via forelæggelse af aktstykke for Finansudvalget, mens 3 indskud er sket uden aktstykkeforelæggelse (indskudsnotater), idet disse ejendomme hver især har haft en værdi under 5 mio. kr.</p> <p>Der er i perioden 1997-2005 indskudt i alt 179 ejendomme i Freja ejendomme A/S med en samlet apportindskudsværdi på ca. 965 mio. kr. Ultimo 2005 har Freja ejendomme A/S ved salg af ejendomme realiseret indtægter på i alt knapt 2,4 mia. kr. Ved udgangen af 2005 har Freja ejendomme A/S en beholdning på 29 ejendomme (eksklusiv betinget solgte ejendomme).</p>

Freja ejendomme A/S er som aktieselskab ikke underlagt de statslige bevillingsregler og kan derfor lettere operere med længere tidshorisonter, der giver selskabet mulighed for at lade ejendomme ligge og/eller udvikle og salgsmodne ejendomme

over en årrække. I ejendommenes liggetidsperioder kan Freja ejendomme A/S oppebære indtægter fra udlejning, hvilket SES ikke har samme mulighed for, idet SES ikke eller kun i meget begrænset omfang må leje ud til private. UBST kan derimod godt udleje til private, hvilket dog kun sker i begrænset omfang.

Ligeledes har Freja ejendomme A/S bedre mulighed for at bearbejde markedet med henblik på at finde den køber, der er indstillet på at betale den højeste pris for en given ejendom. Dette vurderes især at være en fordel, når mere utraditionelle ejendomme sælges.

På den baggrund anbefaler Finansministeriet generelt, at ministerierne afhænder ubenyttede ejendomme - især ejendomme med udviklingsmuligheder - til Freja ejendomme frem for selv at sælge dem ved udbud. Det skyldes også, at det efter Finansministeriets opfattelse er uhensigtsmæssigt, at den enkelte statsinstitution, som ofte kun sjældent handler ejendomme, skal oparbejde og vedligeholde den fornødne erfaring og viden i salg af ejendomme.

Ministerierne træffer indtil videre selv beslutning om, hvorvidt en ejendom skal afhændes til Freja ejendomme eller sælges efter udbudscirkulæret. I forbindelse med implementeringen af omkostningsreformen er der imidlertid i budgetvejledning 2006 fastsat regler om, at de fleste ministerier og institutioner fra og med finansåret 2007 skal afhænde alle ejendomme med en værdi over 5 mio. kr. til Freja ejendomme.

For ejervirksomhederne gør der sig en særskilt problemstilling gældende i forhold til at afhænde ejendomme til Freja ejendomme A/S, da ejervirksomhederne ved afhændelse af ejendomme ønsker at indfri et beløb svarende til ejendommens bogførte værdi i den langfristede gæld.

Imidlertid er ejervirksomhedens umiddelbare indtægt fra afhændelse af ejendomme til Freja ejendomme A/S i langt de fleste tilfælde lavere end den indtægt, ejervirksomhedernes vil kunne få fra salg ved udbud. Det følger af aktieselskabslovens regler om apportindskud, at ejendommens indskudsværdi ved afhændelse til Freja ejendomme A/S skal fastsættes konservativt og dermed lavere end ejendommens forventede værdi på det frie marked.

Ved afhændelse af ejendomme til Freja ejendomme A/S oplever ejervirksomhederne således umiddelbart et større tab, end hvis de selv solgte ejendommen. For at imødegå dette har Finansministeriet indført en såkaldt ”provenudelingsordning” i forbindelse med ejervirksomhedernes afhændelse af ejendomme til Freja ejendomme A/S.

Ved provenudelingsordningen får ejervirksomhedernes ud over selve apportindskudsværdien også andel i den fortjeneste, Freja ejendomme A/S måtte opnå ved videresalg af ejendommen.

Provenuelingsordningen løser dog kun delvist ejervirksomhedernes problem ved at afhænde ejendomme til Freja ejendomme A/S. Således vil et eventuelt merprovenu fra Freja ejendomme A/S' videregående af ejendommen til tredjepart tidligst kunne indtægtsføres i ejervirksomhederne et år efter, at ejendommen er indskudt i selskabet, hvorimod gælden i ejendommen skal indfris på indskudstidspunktet. Endvidere får ejervirksomhedernes ikke hele merprovenuet, idet Freja ejendomme A/S som aktieselskab skal svare selskabsskat på 28 pct. af salgsindtægten.

Samlet er det derfor vurderingen, at ejervirksomhederne i dag har en tilskyndelse til at sælge selv frem for indskud i Freja ejendomme A/S, selv om dette ud fra en samlet betragtning ville være mere fordelagtigt for staten.

Ejervirksomhedernes tab på salg af ejendomme vurderes i et vist omfang at kunne tilskrives, at salg ved udbud ikke altid giver denne maksimale pris for ejendommene – særligt hvis ejendommene er specielle, hvad der ofte gør gældende for de statslige ejendomme.

En måde, hvorpå man kunne afhjælpe ejervirksomhedernes tab på salg af ejendomme, kunne være at undtage ejervirksomhederne fra udbudscirkulæret og dermed lade dem sælge direkte til interesserede købere.

Det vurderes imidlertid ikke hensigtsmæssigt, at undtage institutioner, der er en del af selve den statslige forvaltning fra den generelle udbudspligt.

Det er endvidere usikkert om salg uden udbud generelt kan afhjælpe ejervirksomhedernes tab, idet den væsentligste værdiforøgelse af en ejendom vurderes at komme af, at der arbejdes med udviklingsmulighederne over længere perioder. Dette er vanskeligt at forene med de statslige budget- og bevillingsregler.

Arbejdsgruppen har derfor overvejet at lade ejervirksomhederne omfatte af omkostningsreformens regler om, at ejendomme fremover skal afhændes til Freja ejendomme A/S. Det vil imidlertid fordre, at ejervirksomhedernes umiddelbare tab ved afhændelse af ejendomme til selskabet kan undgås eller begrænses.

Dette kunne ske ved at introducere en model, hvor ejervirksomhederne uanset apportindskudsværdien modtager et beløb svarende til ejendommens bogførte værdi, således at et gældsbeløb svarende til den bogførte værdi kunne indfries ved indskuddet, uden at det påvirker ejervirksomhedens driftsøkonomi. Tabet, som følge af at apportindskudsværdien er lavere end den bogførte værdi, flyttes således fra ejervirksomhedernes økonomi til § 7.15.06, hvor indskuddene konteres (statskassen). Samtidig afskaffes provenuelingsordningen.

Modellen kan imidlertid svække ejervirksomhedernes incitamentsstruktur i forhold til generelt at foretage en dynamisk kapitalforvaltning, herunder løbende vedligehold af ejendommene, opfølgning på planforhold, løbende kontakt til og behandling af potentielle købere mv., idet ejervirksomhedernes økonomiske risiko for salg af ejendomme fjernes.

Endelig kan det betyde en svækkelse af ejervirksomhedernes generelle viden om ejendomsmarkedet, hvis de fratages muligheden for selv at sælge ejendomme, hvilket kan være en ulempe, fx når en ejendom skal købes. I modsætning til de fleste øvrige statslige institutioner har ejervirksomhederne også de kompetencer, der gør, at salg kan gennemføres effektivt.

6.4. Vurdering og anbefalinger

Det er vurderingen, at ejervirksomhedernes tab på salg af ejendomme overvejende kan tilskrives, at ejendommenes bogførte værdi er for høj sammenlignet med ejendommenes reelle markedsværdi.

Det kan dog også konstateres, at ejervirksomhedernes tab på salg af ejendomme er begrænset målt i forhold til den samlede værdi af ejendomsporteføljerne, hvorfor tiltag, der sigter på at løse tabsproblematikken kun bør gennemføres, hvis de ikke giver anledning til negative afledte effekter på andre dele af huslejeordningen.

Det er derfor **arbejdsgruppens anbefaling**, at der ikke ændres i principperne for værdiansættelse af ejendomsporteføljen, uanset at disse principper kan være en medvirkende årsag til de realiserede tab ved salg af ejendomme, jf. dog den særlige problematik angående SES' hidtidige opgørelse af de bogførte værdier, der blev omtalt i kapitel 5. Det skyldes, at ændrede værdiansættelsesprincipper ville føre til, at lejen bliver for lav i forhold til markedsløjen for SES' vedkommende og de faktiske omkostninger for UBST's vedkommende.

Der kan dog overvejes, om ejervirksomhederne i nogle tilfælde skal kunne sælge ejendommene på et tidligere tidspunkt end i dag, således at tabet, som følge af, at ejendommene er tomme på salgstidspunktet, begrænses. Det er dog arbejdsgruppens anbefaling, at dette kun gennemføres på grundlag af konkrete vurderinger af de enkelte salgssager.

Endelig er det vurderet, at ejervirksomhedernes tab på salg af ejendomme kan have en sammenhæng med, at der med salg ved udbud fås en salgsspris, der ligger lavere end ejendommenes reelle værdi – særligt når der er tale om ejendomme med et udviklingspotentiale.

Det har derfor været overvejet om ejervirksomhederne skulle kunne sælge ejendomme uden om udbudsreglerne. Af principielle grunde er det dog arbejdsgruppens anbefaling, at kravet om udbudsreglernes anvendelse ved salg af ejendomme fastholdes over for ejervirksomhederne.

Det er **arbejdsgruppens anbefaling**, at ejervirksomhederne fortsat afhænder ejendomme med udviklingspotentiale til Freja ejendomme A/S. I den forbindelse foreslår arbejdsgruppen, at der introduceres en afregningsmodel, hvor statskassen overtager de økonomiske risici, der på grund af apportindskudsreglerne ellers er for ejervirksomhederne i forbindelse med afhændelse af ejendomme til Freja ejendomme A/S.

Det er således arbejdsgruppens vurdering, at fordelene herved i form af et samlet større provenu ved salg gennem Freja ejendomme A/S overstiger ulempen i form af risikoen for, at den foreslåede afregningsmodel vil få en negativ effekt for ejervirksomhedernes forvaltning af ejendomsporteføljen, herunder vedligeholdelse mv.

Således vurderes risikoen for, at afregningsmodellen vil påvirke vedligeholdelsesindsatsen at være begrænset. Det skyldes for det første, at ejervirksomhederne via lejekontrakter i forhold til kunderne er forpligtet til at opretholde vedligeholdelsesniveauet.

For det andet har ejervirksomhederne sikkerhed for, at en ejendom ved salg skal afhændes til Freja ejendomme A/S. En beslutning om salgsform beror således på en konkret vurdering af den enkelte ejendom, herunder udviklingspotentiale mv. Dermed kan ejervirksomhederne ikke på forhånd vide sig sikre på, at de ikke selv kommer til at bære et tab som følge af en for lav vedligeholdelsesindsats.

For det tredje vil Finansministeriet via de vurderingsrapporter, der udarbejdes af en uafhængig ejendomsmægler i forbindelse med indskud af ejendomme i Freja ejendomme A/S kunne følge udviklingen i vedligeholdelsesniveauet i ejervirksomhedernes ejendomsporteføljer. Et eventuelt vedligeholdelsesefterslæb afspejles således i ejendommens apportindskudsværdi.

Anbefalingen bør endelig ses i lyset af, at det som beskrevet tidligere kun er en forholdsvis lille del af ejervirksomhedernes samlede ejendomsportefølje, der kan forventes solgt.