

Statens husleieavtaler

Presentasjon for pressen 10.04.2025



Staten er en stor aktør i leiemarkedet. I 2023 brukte statlige virksomheter over 17,3 milliarder kroner på husleie. 11,9 milliarder ble brukt på å leie lokaler i markedet. Resten gikk til Statsbygg.

Statlige virksomheter kan leie lokaler og også nødvendig kontorutstyr til ordinær drift. Men husleieavtaler skal dekkes innenfor ordinært budsjett. Statlige virksomheter har ikke lov til å ta opp lån uten særskilt tillatelse fra Stortinget. Stortinget har dessuten en klar føring - fellesskapets midler skal forvaltes på en kostnadseffektiv måte. Sagt med andre ord; staten skal ikke bruke mer penger enn nødvendig på husleie.

Allerede i 2018 tok Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet initiativ til en gjennomgang av bygge- og eiendomspolitikken. Den viste at staten kan spare mye penger på å være en mer profesjonell leietager.

8. desember 2023 kom nyheten om at Nasjonal sikkerhetsmyndighet – NSM – hadde inngått et ulovlig lån for å finansiere sine nye lokaler. Lånet skulle brukes på å tilpasse lokalene til NSM sine behov. Gitt samfunnsoppdraget og kravene til sikkerhet er det lett å forstå at NSM har særskilte behov. Lånet var like fullt et brudd på Grunnlovens krav om at lån må godkjennes av Stortinget. Selv om Justisdepartementet visste at NSM var i en krevende økonomisk situasjon fulgte de ikke godt nok opp.

Saken var uvanlig. Som statens revisor hadde vi ikke vært borti noe lignende før, men den illustrerte at det er risiko for at staten kan gjøre feil når de inngår store leieavtaler i markedet.

Flere prinsipielle spørsmål rundt statens leiepraksis ble stilt. Som hvilke fullmakter statlige virksomheter egentlig har til å inngå avtaler utover budsjettåret? Og hvem skal finansiere tilpasning av lokaler? Er det leietager eller utleier selv? Og ikke minst - tar statlige virksomheter enkelte ganger i realiteten opp lån når de inngår leieavtaler?

På bakgrunn av dette har Riksrevisjonen gjennomført en bred undersøkelse av statens husleieavtaler. I databasen som heter «Statens lokaler» er det registrert godt over 1000 leieforhold. Mye ligger i denne databasen, men ikke alt. Det finnes enda flere avtaler.

Vi har gjort et utvalg og vurdert hvor risikoen for feil er størst. Ut fra dette har vi sett nærmere på 174 leieforhold fra 88 statlige virksomheter. Alle departementene unntatt Forsvarsdepartementet, er berørt. Samlet har avtalene en kontraktsverdi på 45,2 milliarder kroner. Vi snakker altså om svært store beløp. For den enkelte virksomhet er husleie en av de største driftsutgiftene de har.

Vi har ikke sett på Forsvarets lokaler. De styres av Forsvarsbygg og følger et eget regelverk.

Riksrevisjonen har gått inn i to hovedproblemstillinger. For det første har vi undersøkt om statlige virksomheter følger regelverket når de inngår husleieavtaler. I tillegg har vi vurdert om departementene har tilstrekkelig styring og kontroll. Om de følger opp sine underliggende virksomheter godt nok.

Kort oppsummert viser undersøkelsen at mange gjør feil når de inngår husleieavtaler. Men det er viktig å understreke at NSM-saken er i en særstilling. Vi ser også at departementene ikke har hatt tilstrekkelig styring og kontroll. Begge deler er kritikkverdige. Kritikken retter seg mot alle departementene, unntatt Forsvarsdepartementet.

Statsforvaltningens mulighet til å inngå leieavtaler er regulert, men ikke tydelig nok. Riksrevisjonen mener det er en hovedutfordring at regelverket er utydelig. Det er rett og slett uklart hva statlige virksomheter har lov til når de inngår husleieavtaler. Da blir det også lett å gjøre feil.

Og over tid har det utviklet seg en gråsone. Det er ikke holdbart når man forvalter fellesskapets midler. Da er det særdeles viktig at rammene er klare. At reglene er tydelige. Det må være klart for alle parter hva som er lov og ikke.

Ni prosent av leieforholdene vi har undersøkt, inneholder husleieavtaler med flere elementer som ligner på lån. Disse avtalene sier ikke eksplisitt at virksomhetene har tatt opp lån, men de inneholder betingelser om nedbetaling, betaling av avdrag eller begreper som byggelån og annuitet. Alle som har egne lån, vet at disse begrepene er vanlige i låneavtaler.

Det er grunn til å spørre om disse ni prosentene egentlig er lån og dermed brudd på Grunnloven. Vi spør, men konkluderer ikke. Det er vanskelig å konkludere på grunnlag av ordlyden i avtalene og fordi regelverket er utydelig.

Riksrevisjonen reviderer ut fra det regelverket som er fastsatt for å følge opp det Stortinget har bestemt. Når regelverket er mangelfullt, blir det vanskeligere å revidere. Det er ikke Riksrevisjonens oppgave å bestemme hva som er rett og galt når reglene er utdelige. Derfor sier vi at disse avtalene ligner på lån, og at det i seg selv illustrerer at regelverket må bli tydeligere.

I utleiemarkedet er såkalt investeringsleie vanlig. Det betyr at tillegg og tilpasninger av lokaler finansieres ved å øke husleien.

Undersøkelsen viser at dette er svært utbredt i statsforvaltningen. Hvert fjerde leieforhold inneholder avtaler om investeringsleie. Til sammen snakker vi om betydelige tilleggsinvesteringer. Med andre ord; mye penger.

Dagens regelverk tillater investeringsleie, men Riksrevisjonen mener det er grunn til å spørre om investeringsleie er lønnsomt for staten? Dette påpekte også Gjedrem-utvalget som gikk grundig gjennom NSM-saken i fjor vinter.

Investeringsleie betyr at investeringskostnaden spres over tid, mot at leietager for eksempel betaler renter. Rentene gjør at investeringen totalt sett blir dyrere. Og renter er som kjent også en sentral del av lån. Likevel har ikke regelverket noen begrensninger mot at staten finansierer lokalene sine på denne måten.

Investeringsleie er tillatt, men over tid er det kostbart, til dels unødvendig kostbart. Derfor mener Riksrevisjonen det er uheldig at Finansdepartementet ikke har regulert dette tydeligere. Departementet bør klargjøre hva som kan dekkes over husleien og hva som ikke kan dekkes. Kan det dekke IT-utstyr? Kan det dekke møbler? Kan det dekke virksomhetens særbehov? Det bør være klart.

I denne gjennomgangen har vi kun funnet en annen sak som er lik NSM-saken. Det er Medietilsynets tilleggsavtale med Lykkeberg Næringsseiendom om lån til møbler. Denne saken er allerede kjent og omtalt i media.

Avtalen er på 1,25 millioner kroner. Det står i avtalen at dette er et lån med fem års nedbetalingstid og fem prosent rente. En slik avtale har ikke Medietilsynet lov til å inngå.

Sammenlignet med NSM-saken er beløpet lite, men prinsipielt er det samme type sak. Medietilsynet har tatt opp et lån. Det er et brudd på Grunnloven, og Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at tilsynet har inngått en slik avtale.

Jeg må samtidig si at denne saken er ordnet opp i og at lånet er innfridd. Det er viktig! Når slike feil skjer er det viktig at både virksomheten selv og det ansvarlige departementet raskt rydder opp og går gjennom egne rutiner for å unngå lignende feil i framtiden.

Statlige virksomheter får bevilgninger for ett år av gangen. Slik er det norske budsjettssystemet. Likevel kan virksomhetene inngå husleieavtaler som gir økonomiske forpliktelser framover, men utgiftene må kunne dekkes innenfor gjeldende bevilgningsnivå. Det gjelder hele avtaleperioden. Staten kan med andre ord ikke inngå husleieavtaler som forutsetter at bevilgningen økes.

I tillegg må virksomhetene faktisk ha fått penger fra Stortinget før de inngår en avtale. Statlige virksomheter kan ikke basere seg på antagelser om hvor stor bevilgning de får. De må vite.

Vi har funnet to saker der forpliktelsene i husleiekontraktene krever ekstra bevilgninger i avtaleperioden. Heller ikke det er i tråd regelverket.

Hver enkelt virksomhet har et selvstendig ansvar for å følge reglene. Samtidig ligger det overordnede ansvaret hos departementene. De må ha tilstrekkelig styring og kontroll for å sikre at underliggende virksomheter følger regelverket når de inngår husleieavtaler i markedet.

Jeg vil understreke at Riksrevisjonen ikke etterlyser detaljstyring. Departementenes kontroll og oppfølging skal tilpasses sakens viktighet. Noen saker krever tettere oppfølging enn andre. Ett eksempel er NSM-saken. Samtidig er det slik at husleieområdet generelt bør ha høy oppmerksomhet fordi det er snakk om så mye penger. Og jo større kostnadene er, jo viktigere er det.

Men denne undersøkelsen viser at departementenes oppfølging gjennomgående er for dårlig. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at departementene ikke følger opp statens husleieavtaler bedre.

Ett eksempel er kravet om at virksomhetene skal benytte Statsbygg som rådgiver når de inngår husleieavtaler på mer enn 30 millioner kroner. Det sparer fellesskapet for store kostnader. Virksomheter som får bistand fra Statsbygg, har i snitt redusert sine årlige leiekostnader med 38 prosent. Det er

mye når vi vet hvor store totalbeløp det er snakk om. Likevel bruker statlige virksomheter Statsbygg i begrenset grad og det varierer om departementene følger opp at dette skjer.

Et annet eksempel er at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet skal vurdere alle husleieavtaler over 100 millioner kroner. Hvert enkelt departement har ansvar for at husleieavtaler på deres område, både departementets egne avtaler og avtalene til underliggende virksomheter, legges frem for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Det har en viktig kontrollfunksjon.

Undersøkelsen viser at selv om dette er et krav skjer det kun for annenhver avtale. Halvparten av husleieavtalene blir ikke kontrollert av departementet.

Også dette kan ha ført til at statlige virksomheter har inngått avtaler som ikke er økonomisk gunstige.

Store husleieavtaler gir staten betydelige økonomiske forpliktelser. Ikke bare i innværende år, men videre framover. Det er vanlig at husleieavtaler har en tidsperiode på ti år, men de kan være enda lenger. Men i dag er det ikke mulig å totalberegne de økonomiske forpliktelsene staten har pådratt seg gjennom husleieavtaler.

Det stilles ikke krav til at departementene skal ha oversikt over de framtidige forpliktelsene i egen sektor. Det er heller ikke et krav at virksomhetene skal opplyse om de økonomiske forpliktelsene i sine regnskaper.

Dette bør staten ha oversikt over. Derfor anbefaler Riksrevisjonen at framtidige leieforpliktelser fremgår i regnskapene. Da blir det også lettere for revisor å følge opp og oppdage eventuelle feil.

Etter NSM-saken, og etter denne undersøkelsen, har departementene blitt mer bevisst sitt styringsansvar. Det er bra! Det er positivt at feil som begås, og funn som gjøres i revisjon, faktisk bidrar til forbedring.

Derfor har jeg også lagt vekt på systemet i denne presentasjonen, ikke på enkeltsaker. Men jeg vil opplyse om at dere finner Riksrevisjonens kategorisering og vurdering av de konkrete leieforholdene i vedlegg til rapporten.

Denne undersøkelsen viser at statens husleieavtaler er et område med høy risiko. Vi snakker om mye penger. Svært mye penger.

Det er viktig at innbyggerne har tillit til offentlig pengebruk. Det gir legitimitet, blant annet til skattesystemet. Stortinget har derfor en klar føring – pengene de bevilger over statsbudsjettet skal brukes på en kostnadseffektiv måte.

Staten er en betydelig aktør i leiemarkedet, men utleier er som oftest en privat aktør som først og fremst har egne økonomiske interesser. Derfor er det særdeles viktig at regelverket blir klart og tydelig, at statlige virksomheter er sitt ansvar bevisst, og at departementene følger opp og sikrer tilstrekkelig styring og kontroll.

Takk for oppmerksomheten!