

Uddannelsesminister Morten Østergaard  
Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående  
Uddannelse  
Slotsholmsgade 10  
1260 København K

	Sagsbehandler
Gruppe nr.	J.nr.
DATO:	Bilag
Kære Morten Østergaard	

Fra Ministeren

<b>VI</b>	Svarudkast
	Mødeforberedelse
	Til videre foranstaltning
<b>M</b>	Til orientering <b>UTP</b>
	Kvit. Svar fra M.S.
	Svarfrist:

d. 12 / 4-12 Ministersekretæren **UIM**

Fiolstræde 44, 1. th.  
1171 København K  
Tlf. 33 36 98 00  
Fax 33 36 98 26  
www.dkuni.dk

11. april 2012  
J.nr. 2011-5402-02  
NB  
Dir. tlf. 33 36 98 09  
nb@dkuni.dk

I Danske Universiteter drøfter universiteterne løbende, hvorledes de kan opnå de bedste resultater for de midler, staten bevilliger. I disse drøftelser dukker spørgsmålet om bygningsforvaltning ofte op

Universiteterne ønsker at der skabes fleksible rammer for deres langsigtede og strategiske anvendelse af bygningsmassen. Flexibiliteten har til hensigt at give universiteterne mulighed for at kunne kombinere leje- og ejemodeller bedre således, at de hver især kan sammensætte en individuel bygningsportefølje bestående af SEA-lejemål, private lejemål og ejede bygninger, herunder bygninger opført af universitet selv eller anskaffet på det private ejendomsmarked.

For at kortlægge den eksisterende bygningsforvaltning har Danske Universiteter nedsat et bygningsudvalg, der har udarbejdet vedlagte notat om universiteternes syn på problemstillinger vedrørende bygningsspørgsmålet.

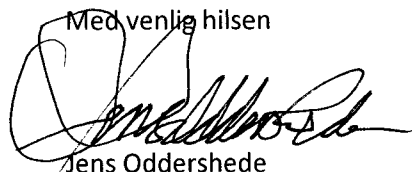
Arbejdet har medført omfattende dialog med Klima- Energi- og Bygningsministeriet, og der er således nedsat en fælles styregruppe og tre arbejdsgrupper, der skal se på universiteternes lejeforhold inden for Statens EjendomsAdministration (SEA) med henblik på at afsøge mulige forbedringer. Dette arbejde vil vi gerne orientere dig om.

Hvis universiteterne skal kunne spille på hele paletten af bygningsforvaltningsmuligheder, er det samtidig afgørende at få afklaret mulighederne for at opnå selveje. Der er blandt universiteterne interesse for at udnytte Universitetslovens bestemmelser i § 30, der giver mulighed for at overdrage statslige bygninger til universiteterne, så de opnår et egentligt selveje. En sådan model kendes allerede i dag fra dele af universitetsområdet og for andre videregående uddannelsesinstitutioner i Uddannelsesministeriets ressort.

Årsagen til interessen for selveje er, som det vedlagte notat illustrerer, at selveje i mange tilfælde er vejen til bedre strategisk planlægning for universiteterne og mere hensigtsmæssig effektiv anvendelse af statens midler.

Vi vil fra Danske Universiteter derfor gerne i den nærmeste fremtid mødes med dig med henblik på at orientere dig om den samlede problemstilling vedrørende bygningsforvaltning – og ikke mindst drøfte hvorledes en dialog om vilkårene for selveje kan finde sted.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jens Oddershede', written over the printed name below it.

Jens Oddershede

## Overvejelser vedrørende fremtidig bygningsforvaltning

31. januar 2012  
J.nr. 2011-5402-02  
NB

### Anledning

Universiteterne får en stadig større rolle i samfundet i takt med, at flere skal have en universitetsuddannelse, og erhvervslivet bliver mere forsknings- og udviklingsfokuseret. Det medfører voksende og berettigede krav om, at universiteterne benytter deres midler effektivt og samtidig handler hurtigt for at honorere samfundets og erhvervslivets krav og forventninger.

Bygninger spiller en vigtig rolle i den sammenhæng. Når store offentligt eller privatfinansierede forskningsprojekter planlægges og modtages, eller når antallet af studerende vokser, har det som regel bygningsmæssige konsekvenser. Eksisterende faciliteter skal udnyttes optimalt, renoveres og tilpasses tidens aktuelle krav, og i perioder med vækst og flere studerende skal der hurtigt og effektivt tilvejebringes nye laboratorier, undervisningslokaler og kontorer.

I lyset af ovenstående er det u hensigtsmæssigt, at universiteterne har den uden sammenligning dyreste og mest rigide model for bygningsforvaltning i undervisningssektoren. Det er tid til at gøre status for den SEA-ordning, der de seneste 10 år har dækket hovedparten af universiteternes bygningsanvendelse. Der bør findes løsninger, der i højere grad muliggør en model med større fleksibilitet, hurtigere handling og lavere omkostninger – og på sigt frigøre midler fra husleje til mere og bedre forskning og uddannelse.

Med dette notat ønskes det illustreret, hvilke u hensigtsmæssige elementer, der indgår i den nuværende SEA-ordning i form af:

- Forkerte incitamentstrukturerer
- Dobbelt administration
- Dyre og bureaukratiske processer
- Overprissætning.

Disse problemer er en betydelig hæmsko for universiteterne, eftersom langt hovedparten af deres laboratorier, undervisningslokaler og kontorer ligger på områder ejet af staten – hvor SEA i realiteten har monopol.

Hvis universiteterne skal handle såvel hurtigt som langsigtet, er det afgørende, at SEA reformeres og mulighederne for at erstatte/supplere SEA med andre løsningsmodeller udbygges, så det enkelte universitet kan sammensætte en bygningsportefølje, der passer med netop denne institutions behov. Samtidig skal beslutningskraften i højere grad flyttes til universiteterne og deres bestyrelser gennem højere grænser for forelæggelse af aktstykker. Med andre ord: Universiteternes ledelser skal have mere ansvar for og indflydelse på den enkelte institutions bygningsportefølje. De skal ikke længere være den del af uddannelsessektoren, der har det ringeste handlerum på bygningsområdet.

En revision af SEA-ordningen er en forudsætning for at tilbyde universiteterne mere rimelige bygningsforhold. Men SEA-ordningen kan ikke ventes at stå alene. Det vil også være relevant at se nærmere på, hvorledes SEA kan suppleres af private initiativer, både i form af leje af privatejede bygninger og offentligt-privat samarbejde (bl.a. OPP), hvor det er muligt. Det vil kræve endog betydelig statslig fleksibilitet, hvis det reelt skal føre til at konkurrenceudsætte SEA og dermed fjerne SEA's de facto-monopol.

Endelig vil det være afgørende, at løfterne om realitetsforhandlinger vedrørende selveje indfries. Der er bred interesse for selveje blandt universiteterne, og denne model opfattes generelt som mest optimal. Det afgørende er her, at der findes en pris, der er fair for såvel staten som universiteterne. Dette kan i praksis kun ske i konkrete forhandlinger, da universiteterne har forskellig beliggenhed, faglig sammensætning og økonomi.

Hvis der kan skabes en samlet model for universiteternes bygningsforvaltning, hvorved det enkelte universitet kan sammensætte en bygningsportefølje, der passer netop til dets behov, vil det sikre mulighed for, at universiteterne mere effektivt kan varetage de forsknings- og uddannelsesmæssige behov og gøre det inden for en økonomisk og bæredygtig dagsorden. På sigt kan det endog føre til et betydeligt prove-nu, der kan overføres til mere og bedre forskning og uddannelse.

## **Baggrund**

Spørgsmålet om bygningsforvaltningen har været på den politiske dagsorden længe; Ikke mindst siden universiteterne i 2003 blev selvejende institutioner. Copenhagen Business School har længe ejet en stor del af sine bygninger, Danmarks Tekniske Universitet fik i 2001 bygningsmæssigt selveje, og siden har gymnasier og professionshøjskoler fået det.

Tidligere tilsagn om, at universiteterne kunne forhandle og overgå til bygningsmæssigt selveje, er ikke blevet indfriet, og universiteterne har igennem de senere år oplevet det vanskeligt at planlægge og tænke strategisk langsigtet, ligesom hurtig og konkurrencedygtig handling flere gange har vist sig meget vanskelig inden for den eksisterende SEA-ordning – til trods for, at der er tilført ordningen mange midler til laboratorienoveringer.

Hurtig og konkurrencedygtig handling har de seneste år vist sig nødvendig i forbindelse med eksempelvis den betydelige tilvækst, der har været i antallet af studerende, og som følge af forøgede bevillinger til ph.d.-studerende og forskningsrådsprojekter m.m. Ligeledes har universitetsfusionerne i 2007 skabt bygningsmæssige udfordringer med behov for re- og samlokaliseringer, herunder nybygninger som forudsætning for udnyttelse af faglige synergier, udnyttelse af stordriftsfordele samt sikker og effektiv bygningsdrift.

Hvis universiteterne skal leve op til regeringens målsætning om, at 25 procent af en ungdomsårgang skal have en lang videregående uddannelse, er det afgørende, at universiteterne eksempelvis kan tilbyde de studerende optimale studieforhold i form af auditorier, læsepladser, it-udstyr, gode kantiner og grupperum. Det kræver løbende fornyelse og vedligeholdelse af faciliteterne. Universiteternes bygningsforvaltning

og brugere varetager i dag størstedelen af disse opgaver og SEA-ordningen bidrager ikke til den løbende fornyelse.

Der er tale om satsningsområder med bred politisk opbakning og bevågenhed, fordi det er satsninger, der skal være med til at løfte dansk produktivitet og vækst de kommende år. Følgelig er det også områder, som alle universiteter har satset stort på at indfri.

Udfordringerne og samfundets behov vokser. Netop derfor fokuserer universiteterne på at få det bedste ud af de eksisterende midler. Det kræver fokus på alle typer af omkostninger, herunder også inden for bygningsområdet der samlet repræsenterer omkostninger på knap 4,7 mia. kr. om året for universiteterne ud af en samlet omsætning på 23,3 mia. kr.

Meget er allerede sket på universiteterne inden for de givne rammer. Der er derfor nu behov for at se på SEA-ordningen.

## **Bygningsudvalget**

Med udgangspunkt i den beskrevne bygningsudfordring har de danske universiteters formænd, rektorer og direktører drøftet den foreliggende udfordring. På denne foranledning har formandskredsen bedt Rektorkollegiet om at kortlægge problematikken nærmere. Denne opgave er blevet varetaget af et udvalg nedsat af Universitetsdirektørudvalget.

Udvalget bestod af:

- Jørgen Honoré, KU
- Jørgen Jørgensen, AU
- Peter Lauritzen, RUC
- Claus Nielsen, DTU
- Sekretær: Nikolaj Burmeister, Danske Universiteter.

Udvalgets kommissorium afgrænsede gruppens opgave til at se på behovet for en reform af bygningsforvaltningen, der kan skabe:

- A. Større fleksibilitet, så universiteterne f.eks. kan handle hurtigt i forhold til eksempelvis øget optag af studerende og tiltrækning af forskningsmidler (aktstykker tager meget lang tid).
- B. Mindre bureaukrati, så der eksempelvis er bedre sammenhæng og mindre overlap mellem administrationsopgaverne på institutionerne og i ministeriet.
- C. Konkurrencedygtig husleje, så universiteterne kan anvende deres midler til at skabe mest mulig forskning og uddannelse.

Der var også enighed om, at der i denne undersøgelse skal ses på mulighederne for at opnå selveje, men universiteterne er forskellige af størrelse og har forskellig strategi. Derfor er det vigtigt for universiteterne også at se på muligheder for at forbedre den eksisterende SEA-ordning og se på, hvilken rolle leje i privat regi kan indtage.

Kommissoriet omfattede således også en opfordring til at tage en indledende dialog med Bygningsstyrelsen med henblik på at afklare mulige udfaldsrum.

## SEA-ordningen – og løsninger fundet i andre uddannelsessektorer

SEA står for Statens EjendomsAdministration og kan kort fortalt beskrives som det forhold, at staten har samlet ejerskabet af en række ejendomme i en statslig enhed, der så opkræver husleje fra de institutioner, der anvender ejendommene.

Eftersom staten gennem SEA-ordningen ejer bygningerne, så er det også staten, der har risikoen ved ejendommene og følgelig forsikrer dem. Som ejer er det endvidere principielt staten, der typisk har ansvaret for den udvendige vedligeholdelse af ejendommene inden for en fastlagt, begrænset sum.

Universiteterne hører til blandt de absolut største lejere i SEA-ordningen. Universiteterne har i varierende grad allerede i dag suppleret SEA-lejemål med andre former for bygningsforvaltning, herunder private lejemål. Mest udtalt er det i tilfældet med DTU, der ejer hovedparten af sine bygninger, og CBS, der i hovedsagen ejer og lejer fra private udlejere.

### Oversigt: Estimat over universiteternes lokaler og deres fordeling på bygningsforvaltningsmodel (seneste tilgængelige opgørelse)

	KU	AU	SDU	RUC	AAU	DTU	CBS	ITU	I alt
SEA	88 %	70 %	76 %	96 %	61 %	26 %		92 %	66,2 %
Øvrig leje	9 %	23 %	10 %	4 %	36 %	4 %	50 %	8 %	14,4 %
Selveje	3 %	7 %	14 %		3 %	70 %	50 %		19,4 %
I alt 1.000 kvm.	933	627	289	88	192	530	95	21	2.775

Med regeringsskiftet i 2011 er universiteternes bygninger flyttet over i Klima-, Energi- og Bygningsministeriet (Klimaministeriet) og slået sammen med en række andre statsejede bygningstyper, primært kontorlokaler. Det kan således være et oplagt tidspunkt netop nu at gøre status for SEA-ordningen.

Når man drøfter universiteternes SEA-ordning, er det endvidere afgørende at holde sig for øje, at der allerede i dag er fundet andre løsningsmodeller for eksempelvis professionshøjskolerne og gymnasierne. De er typisk betydeligt mindre organisationer end universiteterne, og det kan derfor forekomme paradoksalt, at de gives et selveje modsat universiteterne, som i højere grad må formodes at have kritisk masse og fornøden kompetence til at håndtere et bygningsmæssigt selveje.

Også i international sammenligning er de danske universiteters særlige bygningsforhold bemærkelsesværdige. Således har mange af de førende universiteter i udlandet fået selveje som en del af deres etableringsgrundlag. En undersøgelse af universiteternes autonomi udarbejdet af European University Association i 2011 (University Autonomy in Europe II) viste således også, at der i eksempelvis Frankrig arbejdes med at se på selveje.

## Fakta: Professionshøjskolerne

I forbindelse med oprettelsen af professionshøjskolerne (der skete gennem flere led), fik institutionerne lov til at overtage deres bygninger til 50 procent af den offentlige vurdering. Efterfølgende har der i Undervisningsministeriets regi været en yderligere overdragelse af bygninger i forbindelse med kommunalreformen.

Denne reform betød, at bl.a. gymnasier, SOSU-skoler og voksenuddannelsescentres bygninger i første omgang (i 2007) overgik til Undervisningsministeriet. Men i august 2009 besluttede regeringen, at institutionerne med fordel kunne overtage deres egne bygninger til en "... favorabel pris" i form af den såkaldte betalingsevne-model, der kort sagt tilbyder institutionerne at "... købe ejendomme til det, de har råd til at betale for dem." Samtidig besluttede man at anvende 1,7 mia. kr. til at udbedre vedligeholdelseefterslæb og udligne forskelle i lejemål og elever.

Målsætningen var ifølge den daværende minister at undgå "... ministerielt formynderi ..." og lade institutionerne selv disponere og bestemme farten på investeringerne. Undervisningsministeriet argumenterede endvidere for, at overdragelsen af bygningerne ville give institutionerne en god ballast for udsving i økonomien og bedre muligheder for at tilpasse bygningsbehovene.

## Problemerne med SEA-ordningen

Problemerne med SEA-ordningen kan samles i 4 overskrifter, der nedenfor er gennemgået nærmere: forkerte incitamentsstrukturer, dobbelt administration, omkostningskrævende og bureaukratiske byggeprocesser og overprissætning. Samlende for alle problemstillingerne kan man sige, at SEA-ordningen i praksis ikke tilbyder den fleksibilitet, universiteterne har behov for.

### A. Forkerte incitamentsstrukturer

De seneste mange års opmærksomhed på og erfaring med Facilities Management har i stigende grad fokuseret på den langsigtede bæredygtighed i anvendelsen af og investeringerne i bygninger og faciliteter. Denne totaløkonomiske tilgang forudsætter, at man ser samlet på såvel investerings- som driftsomkostninger i bygningerne og de tilhørende installationer samt de i bygningerne gennemførte aktiviteter forventede levetid.

Det er netop her SEA-ordningen med sit adskilte bygge- og driftsherreansvar medfører en grundlæggende forkert incitamentsstruktur, særligt på den installationstunge

bygningsmasse, der anvendes til forsknings- og uddannelsesaktiviteter til teknisk, naturvidenskabelig og sundhedsvidenskabelig forskning.

Såvel ny- som reinvesteringerne i installationer i denne bygningsmasse er som oftest baseret på en relativt kompliceret beslutningsproces og skræddersyet design, hvor et løbende driftskendskab til såvel adfærden i forskningsaktiviteterne som forsyningsløsningerne spiller den altafgørende rolle i forbindelse med at træffe de rigtige hhv. drifts- og investeringsbeslutninger.

For denne bygningsmasse gælder endvidere, at de afsatte vedligeholdsbidrag i SEA-ordningen ikke har været tilstrækkelige, bl.a. fordi der ikke er et "tilbageløb" til nødvendige reinvesteringer, som balancerer afskrivningerne i de tekniske installationer, forsøgsanlæg m.m.

En totaløkonomisk disponering opnås bedst, hvis beslutningstageren har både investerings- og driftsansvaret, fordi der kan foretages en balanceret overvejelse i forhold til, hvornår man vælger at vedligeholde eller reinvestere. Det store efterslæb alene på laboratorielokalerne, der blev dokumenteret med unilab-analysen efter 10 års SEA-ordning, illustrerer i sig selv, at der er et problem med den nuværende SEA-ordning.

Tilsvarende gælder for universiteternes mulighed for at reducere deres omfattende energiforbrug, hvor det er svært at se, hvorledes de nødvendige indsigt-baserede tekniske ny- og reinvesteringer kan håndteres fra en central byggestyrelse, der af naturlige årsager kun kan have et overfladisk kendskab til, hvilke dispositioner der på samme tid understøtter såvel forsknings- og uddannelsesaktiviteterne i bygningsmassen som forsyningsomkostningerne for universiteterne.

De igangsatte tiltag til et samlet og dermed standardiseret – one size fits all – udbud af stinkske og opsættelse af energimålere, bl.a. finansieret med unilab- og vedligeholdsmidler, er eksempler på en manglende forståelse herfor, hvorved samfundet formentligt kommer til at spille mange ressourcer, der kunne være langt bedre anvendt ved, at ansvaret fulgte indsigten og kompetencerne, som er placeret i driftsorganisationerne ude på universiteterne.

## B. Dobbelt administration

I tilrettelæggelsen af SEA-ordningen er universiteterne (i praksis alle med tunge tekniske faciliteter og campusanlæg) nødt til at have fuldt funktionsduelige bygningsafdelinger (campus service). Det skyldes, at universiteterne forestår såvel det indvendige som udvendige vedligehold i henhold til aftaler med SEA-myndigheden, samt at der er specialiserede forsknings- og uddannelsesanlæg i ca. halvdelen af bygningerne.

Som driftsansvarlig påhviler det under alle omstændigheder universitetet at gennemføre deres eget almindelige bygningssyn omfattende både udvendigt, indvendigt, installationer, terræn med installationer mv. med henblik på en rationel og hensigtsmæssig prioritering af vedligeholdelsesarbejder og herefter aftale disse med SEA-myndigheden, der med sin egen eksterne rådgiver alene udfører et sporadisk udvendigt bygningssyn. Vedligeholdelsesmidlerne kan kun frigøres efter aftale og efter dokumentation. Efter endt arbejde skal der – ud over den interne regnskabsafregning og revision – også regnskabsaflægges over for SEA-myndigheden. Hverken det forudgående arbejde omkring aftalen (med SEA-myndigheden) eller den efterfølgende regnskabsafregning tilfører værdi eller en højere grad af økonomisk sikkerhed set



i forhold til det, som allerede opnås gennem den interne regnskabsafklæggelse og revision.

Som driftsansvarlig har universiteterne på campusanlæggene i øvrigt en række opgaver, som almindeligvis ikke vil påhvile en lejer. Det gælder eksempelvis drift og vedligehold af vej- og parkanlæg, rensningsanlæg, forsyningsanlæg m.m. Og endelig har universiteterne også ansvaret for en række udbud og styring af eksterne leverandører i forhold til alle opgaver, der bringes i licitation. En række af disse opgaver ville i et "normalt" lejeforhold være varetaget af udlejer.

Alt i alt er driftsansvaret i fuldt omfang overladt til universiteterne, herunder i praksis også alle planlægnings- og prioriteringsopgaver. Derfor er det nødvendigt for universiteterne at have en egen bygningsadministration, hvorved den statslige ordning let fører til dobbeltadministration.

### C. Dyre og bureaukratiske byggeprocesser

I modsætning til den gængse opfattelse af bygninger er universitetsbygninger skræddersyet til specifikke formål. Faktisk er det mere relevant at tale om **specialiserede universitetsanlæg** end om bygninger i traditionel forstand. Samtidig er det en afgørende konkurrenceparameter for universiteterne, at de kan levere sådanne specialiserede bygninger med kort varsel, for i praksis forventer både offentlige og private forskningsråd og fonde ligesom forskerne og de studerende, at der står nye laboratorier, kort efter at en større bevilling er givet.

Bygnings- og laboratoriemassen – og evnen til at omstille denne – er med andre ord en integreret del af universiteternes produktionsapparat og en helt nødvendig ramme om både den gode uddannelse og den gode og relevante forskning. Erfaringsmæssigt er byggeprocesserne alt for langvarige, idet der inden for den nuværende model for byggesager typisk går tre eller flere år, fra en idé/et projekt fremlægges, til bygningen står færdig.

Det er ikke mindst en konstant udfordring, at der selv i mellemstore byggesager skal aktstykker gennem Finansudvalget for at iværksætte ombygninger og byggerier.

Det er også fordyrende og forsinkende, at Bygningsstyrelsen selv i mindre sager skal involveres med egne og eksterne konsulenter, som der skal kommunikeres og koordineres med. Byggesager og ombygningssager styres af SEA's projektledere primært gennem eksterne rådgivere på trods af at universiteterne selv råder over de fornødne kompetencer – og selv kunne tilknytte den fornødne eksterne ekspertise. Beslutningsprocesser af denne karakter besværliggør og forsinker projekterne, fordi formalia og formkrav går forud for resultat og smidighed.

Alle overskridelser, både som følge af styrbare og ikke styrbare forhold, lægges på lejen. Det betyder, at atypisk stort rådgiverforbrug og ekstraomkostninger lægges på lejen, og der etableres herved en uheldig incitamentsstruktur.

Konsekvensen er, at der er bygningsadministration både i ministeriet og på universiteterne. Samarbejdsfladen mellem disse bygningsadministrationer er kilde til uklarheder, og oftest er der dobbeltadministration frem for stordriftsfordele.

Alt i alt er det universiteternes oplevelse, at byggesagsprocessen er for langsommelig og ressourceforbrugende og at de mange involverede parter ikke medfører tilsvaren-

de værditilvækst i forhold til resultatet. Tværtimod er den omfattende brug af konsulenter og rådgivere fordyrende

#### D. SEA-ordningens overprissætning

Universiteterne har løbende kunnet konstatere, at SEA-ordningen ikke er konkurrencedygtig, hverken i forhold til det private udlejningsmarked eller bygningsdrift og nyopførelser under selveje. Når et SEA-universitet nu og da står med muligheden for at vælge mellem en SEA-løsning og et privat lejemål, falder sagen yderst sjældent ud til SEA-løsningens fordel. Eksempelvis har RUC senest oplevet, at et privat tilbud om lejemål havde en kvadratmeterpris på 900 kr., mens prisen på et tilsvarende SEA-lejemål var 1.900 kr. pr. kvadratmeter.

Hovedårsagen er, at den aktuelle markedsrente er betydeligt lavere (2-3 procentpoint) end SEA-ordningens rente og afkastkrav, hvortil kommer, at universiteterne desforuden må afholde en række reinvesteringer, som under normale lejeforhold ville være indeholdt i markedslejen. Baggrunden herfor er, at SEA-ordningens prisniveau blev fastsat for flere år siden og derefter har udviklet sig i opadgående retning uden hensyntagen til den aktuelle markedsudvikling. Ligeledes nedbringer afkastningskravet på 2 procent ikke den rentebærende gæld (hovedstolen).

Baggrunden for den høje prissætning i SEA-ordningen skal findes tilbage i 2001, da universiteternes bygninger blev værdiansat efter et genanskaffelsesprincip. Vurderingerne blev foretaget af en ejendomsmægler efter forudgående udbud.

Værdiansættelserne blev anvendt til at fastsætte en omkostningsbestemt husleje, hvor huslejen udgør afrundet 8,9% af ejendomsværdien (både bygning og grund). Lejen reguleres årligt med den af Finansministeriet (FIM) anvendte reguleringsprocent på standardkonto 16.

#### **Oversigt over prisstruktur i SEA-ordningen (afrundede procenter):**

	Procent
Forrentning	5
Afkastningskrav	2
Vedligeholdelse	1,3
Risiko og tomgang	0,3
Administration	0,3
I alt	8,9

*Bemærk at administrationsprocenten er 0,14 på nybyggerier.*

Et supplerende problem er, at der skal betales tilsvarende leje for alle ombygninger og fornyelser, hvor dette lejeniveau lægges oven i den eksisterende leje. SEA-myndigheden (Bygningsstyrelsen) praktiserer en restriktiv politik, som hindrer universiteterne i at gennemføre lejerfinansierede omforandringer i SEA-lejemål. Alle ændringer øger huslejen, mens huslejen ikke reguleres i nedadgående retning som følge af afskrivninger og afdrag. Der er altså fastholdt en opregulering på universiteternes udgifter til staten, uden modsvarende eller neutraliserende kompensation til universiteterne.

Ovennævnte overprissætning af lejeniveauet (stærkt afvigende fra markedets) har gjort, at universiteternes valg af lejemål sjældent falder ud til SEA-ordningens fordel, hvis det er uden for campus.

Af yderligere forhold kan nævnes:

- I et privat lejemål indgår ejendomsskatten i lejen, mens universiteterne i SEA-ordningen skal betale ejendomsskat oven i lejen.
- Både i privat regi og i SEA-ordningen fastsættes huslejen ud fra ejerens omkostninger (pris på bygninger og risiko) – men universiteternes oplevelse er, at staten i SEA-ordningen ikke har incitament til at købe til markedspris. Det fører til forhøjede omkostninger.
- I SEA-ordningen betales høje priser for sekundære arealer (kældre, garager o.l.), mens prisen sædvanligvis er det halve i private lejemål.
- I et privat lejemål varetager ejeren den udvendige vedligeholdelse, men ikke nødvendigvis under SEA-ordningen (en del af huslejen finansierer et vist udvendigt vedligehold).
- I et privat lejemål varetager lejer selv den indvendige vedligeholdelse, men almindeligvis ikke det nagelfaste, mens universitetet afholder udgiften i SEA-ordningen.
- I et privat lejemål vil udlejer almindeligvis afholde alle omkostninger som følge af myndighedskrav (brandsikring, elinstallationer etc.), mens universitetet afholder udgiften i SEA-ordningen.

## Løsningsmuligheder

Danske Universiteter finder det af største vigtighed, at statens penge forvaltes bedst muligt. Derfor bør det overvejes nøje, hvorledes der kan skabes bedre muligheder for, at universiteterne ikke anvender flere ressourcer til bygninger end højst nødvendigt og ønskeligt, så flere penge kan gå til forskning og uddannelse.

Endvidere er det vigtigt, at der findes en model, der tillader institutionerne at handle hurtigere og finde løsninger, der passer til netop deres behov. Danske Universiteter sigter i denne sammenhæng ikke på, at der skal indføres en bestemt model til løsning af disse behov, men vil i stedet pege på forskellige muligheder, der kan være relevante for de enkelte universiteter, eventuelt i varierende kombinationer.

En fremtidig model for bygningsforvaltning vil med andre ord kræve en stor grad af fleksibilitet. Også mere fleksibilitet end vi kender til i dag, hvor universiteterne ganske vist kan vælge at leje privat eller eventuelt modtage donation). Det store problem for universiteterne er dog, at disse muligheder på mange punkter er teoretiske, fordi staten netop ejer de bygninger, der er kernen i universiteterne og de tilhørende campusser. Disse kan ikke uden videre substitueres af andre bygninger, ligesom et universitet ikke uden videre kan flyttes til billigere lejemål.

Den fremtidige model må uanset hvad medføre en egentlig omlægning af SEA-ordningen, således at denne bliver mere konkurrencedygtig. Hertil kommer, at universiteterne – uanset valg af SEA-ordning eller ej – bør sikres større fleksibilitet og ikke mindst hurtigere beslutningsprocesser. Der foreslås derfor:

- At aktstykkegrænsen bliver væsentlig højere (f.eks. 500 mio.kr.), idet en sådan grænse er i bedre overensstemmelse med universiteternes dispositionsbeføjelser

i øvrigt (henset den begrænsede driftseffekt der er ved en investering på 100 mio.kr., og som for en stor dels vedkommende afskrives over 50 år).

- At universiteterne udarbejder campusstrategier i et 5-10-årigt perspektiv, hvis enkeltvis byggesager ikke kræver aktstykke, med mindre det enkelte byggeri kræver aktstykkeforelæggelse.

#### A. Privat leje

Universiteterne skal fortsat kunne leje bygninger hos private.

De private lejemål er i hovedreglen uden for universiteternes campusser, idet disse er ejet af staten og således under SEA-ordningen, eksklusiv CBS og DTU, hvorfor dette alternativ reelt ikke eksisterer.

Inden for universiteternes kerneområder kan det overvejes at eksperimentere mere med offentligt-privat samarbejde (OPP) om bygningsopførelse og forvaltning. Det kræver dog en betydelig fleksibilitet fra statslig side, hvis et sådant instrument skal føre til den ønskede, skærpede konkurrence, som både kan give staten et provenu (grundleje) og sikre en fornuftig prisdannelse.

#### B. Omlægning af SEA-ordningen

Hvis SEA-ordningen skal være konkurrencedygtig i de kommende år, så er der behov for en endog ganske omfattende omlægning. Det er ikke nok med små tilpasninger.

Det foreslås:

- At styringen af byggesager overføres til universiteterne. Bygningsstyrelsen deltager for at fastholde ejerens interesser.
- At beslutningskompetencen på byggesager under et passende højt niveau – f.eks. 50 mio. kr. – placeres alene på universitet.
- At SEA-lejens niveau sættes ned til gældende markedsniveau.
- At der gives bedre muligheder for at gennemføre lejerfinansierede ombygningsarbejder i SEA-lejemål.
- At lejen afstemmes, i forhold til hvem der betaler ejendomsskatter.
- At der indføres en afskrivningsordning, så forældelse og slidtage reducerer lejen og/eller
- At der sikres et passende reinvesteringsniveau (sikring mod funktionel forældelse) med samtidig opretholdelse af lejemæssig neutralitet, dog ikke ved væsentlige kvalitative forbedringer.
- At universiteterne får mulighed for at gennemføre anlægsinvesteringer og afskrive herpå, forudsat at anlægget/investeringen er entydigt adskillelig fra ejerens.
- Fastsættelse af leje ved nybyggeri efter markedsniveau frem for efter opførelsesomkostninger.

#### C. Selveje

Selveje – altså overtagelsen af bygningerne – er et alternativ til at leje fra staten eller privat. Det er et alternativ, der som beskrevet er mange erfaringer med i både universitetssektoren (især CBS og DTU) og andre dele af undervisningssektoren.

Muligheden for bygningsmæssigt selveje blev stillet universiteterne i udsigt i forbindelse med overgangen til institutionelt selveje i 2003, ligesom Finansministeriets selvejer rapport åbnede op for denne mulighed. Det har dog indtil nu ikke været muligt at få realitetsforhandlinger af denne mulighed.

Forudsætningen for selvejet er, at universitetet selv foretager bygningsforvaltning, hvilket ikke alle universiteter nødvendigvis er interesseret i. Ved selveje skal universiteterne endvidere tage et betydeligt lån, hvilket vil føre til en milliardindtægt for statskassen. Universiteterne har herefter i fuldt omfang overtaget de risici, der er forbundet med finansiering, erhvervelse og salg samt udnyttelsen af bygningsmassen. Det kan der også være universiteter, der stiller sig skeptiske over for.

En anden udfordring er renteniveauet. I en lavrentesituation som i dag kan man kun forvente, at renten vil vokse de kommende år. Det vil i givet fald føre til voksende omkostninger, eksempelvis i forbindelse med planlægning af nybyggerier. Det er således afgørende, at selvejets mulighed for at handle hurtigere og mere fleksibelt ikke bliver købt for dyrt, hvis forrentningen vokser til et sådant niveau, at prisen ikke er interessant.

Dette fører naturligt til en tredje udfordring: pris og rente. De danske universiteter har stort fokus på at få en model for bygningsforvaltning, der sikrer øget fleksibilitet og mindre bureaukrati. Men også guld kan købes for dyrt, ikke mindst i lyset af at institutionerne med stor sandsynlighed kan se frem til øgede renter de kommende år. Derfor er det afgørende, at universiteterne får tilbud om at købe deres bygninger til en fair pris. Den konkrete model kan lade sig inspirere af andre erfaringer, herunder de kendte modeller for overtagelse til 50 procent af den offentlige værdi, pris efter betalingsevne osv. Afgørende er det blot, at prisen bliver fair for både institutioner og for stat.

Hvis der kan findes en sådan løsning, vil der til gengæld være en række fordele ved bygningsmæssigt selveje:

1. Med bygningsmæssigt selveje etableres et entydigt ansvar for bygningsmassen, dens vedligehold og udvikling, som komplementerer og harmonerer med det ansvar, der ellers er tillagt universiteterne i selvejet.
2. Universiteterne vil drive bygninger og forskningsinstallationer i en sammenhæng, som gør det muligt at gennemføre langsigtede totaløkonomiske, bæredygtige og kvalitative beslutninger, som i dag forhindres af SEA-ordningens omkostningsstruktur samt den u hensigtsmæssige og spredte ansvarsfordeling.
3. Den kunstige og skarpe adskillelse af indvendig og udvendig vedligeholdelse vil kunne opgives, og der kan laves sammenhængende og smidig vedligeholdelse.
4. Universiteterne vil kunne tilpasse deres fornyelser på det bygningsmæssige område mere strategisk og langsigtet i overensstemmelse med de strategiske planer for uddannelse og forskning, afstemt i forhold til de forskellige universiteters specialisering.
5. Universiteterne vil kunne opbygge netop den langsigtede infrastruktur, der skal understøtte det enkelte universets særlige rolle i det danske samfund. Navnlig på de teknisk/naturvidenskabelige og sundhedsvidenskabelige områder er specialisering en endnu større nødvendighed i den internationale konkurrence om gode forskere og gode studerende.

6. Flexibiliteten vil kunne øges, såfremt universiteterne inden for rammerne af strategiske campusplaner kan beslutte byggesager inden for videre rammer, uden aktstykkeforelæggelse, jf. det generelle forslag om at løfte grænsen for aktstykker.
7. Med overgang til selveje vil universiteternes bygningsværdier optræde på balanceposterne, og der vil herved tegnes et mere retvisende billede af det enkelte universitets samlede økonomi og soliditet.
8. Selvejet vil give større fleksibilitet i henseende til at spare op og investere i fremtiden eller spare op til dårligere tider og derved bidrage til at give universiteterne den finansielle robusthed, der er så nødvendig for en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af forskning og uddannelse.
9. Universiteterne vil få øget incitament til at fundraise til bygninger og forskningsanlæg, som de efterfølgende selv kan eje og drifte, ligesom der også fra fondenes side kan forventes en større imødekommenhed i forhold til at donere til bygninger.
10. Det enkelte universitet skal (fortsat) opretholde en bygningsforvaltning, men der vil totalt set være behov for en mindre bygningsadministration; dels vil en række bureaukratiske og ressourcekrævende processer kunne afvikles, dels vil Bygningsstyrelsens ressourceanvendelse kunne mindskes betydeligt.
11. Universiteterne har et bedre lokalt kendskab til ejendomsmarkedet og vil i en selvejesituation derfor kunne reagere hurtigt, når attraktive bygninger/grunde sættes til salg.

## Bilag 1: Dialog med Bygningsstyrelsen

Bygningsudvalgets dialog med Bygningsstyrelsen fandt sted på et møde den 9. januar 2012. Ved mødet fremlagde Jørgen Honoré nærværende papir i en tidligere udgave.

Fremlæggelsen gav Carsten Jarlov, direktør for Bygningsstyrelsen, anledning til at sige, at notatet i meget høj grad fokuserer på ønsket om selveje, hvilket han vurderede ville være politisk urealistisk og i øvrigt ville kunne føre til konflikt frem for samarbejde. Jarlov mente også, at det er urealistisk generelt at flytte aktstykkegrænsen, ligesom ministeriet afviste, at aktstykkearbejdet er forsinkende for bygge- og lejeprocesserne.

I stedet valgte Carsten Jarlov at fremlægge et papir med forslag til modernisering af SEA-ordningen. Han påpegede, at SEA-ordningen i andre regier har et betydeligt bedre ry og rygte end i universitetsverdenen. Dette vurderede han kunne skyldes den særlige version af SEA-ordningen, der er blevet indført på universitetsområdet.

Carsten Jarlovs forslag til revision af SEA-ordningen blev fremsat med forventning om, at universiteterne til gengæld udviser tilbageholdenhed med ønsket om selveje. Om det er muligt at køre en politisk dialog om selveje parallelt med dialogen med Bygningsstyrelsen om en modernisering af SEA er ikke klart på nuværende tidspunkt.

Nedenfor følger Carsten Jarlovs forslag til punkter til drøftelse:

a) *Tidssvarende huslejeordning*

Huslejeordningen for universiteterne søges udviklet mod en mere markedsbaseret ordning; herunder skal finansieringen af vedligehold sikres. Fremtidens finansiering, drift og afskrivning vedrørende særinstallationer afklares.

b) *Klar ansvarsfordeling*

Ansvarsfordelingen mellem ejer og lejer i relation til gennemførelse af byggeri og vedligehold eftergås.

c) *Klart kontraktgrundlag ved nybyggeri*

Der skal foretages en præcisering af kontraktgrundlaget ved nybyggeri mellem ejer og lejer med henblik på en effektiv fastlåsning af det lejbærende budget.

d) *Effektive procedurer og samspil*

Det skal sikres, at samspillet mellem universiteterne, Uddannelsesministeriet, Klima-, Energi-, og Bygningsministeriet og Finansministeriet fungerer smidigt og effektivt. Ansvarsfordelingen efter ressortændringen skal derfor tydeliggøres, og der skal etableres effektive beslutningsgange, herunder i forhold til aktstykkeførelse.

e) *Ydelser, der svarer til det enkelte universitets behov*

Bygningsstyrelsen skal kunne levere differentierede ydelser, der svarer til de enkelte universiteters behov og forudsætninger. Bygningsstyrelsens grundlæggende ydelser skal derfor præciseres, og det skal præciseres, hvilke ydelser Bygningsstyrelsen skal kunne tilbyde universiteterne ud over grundpakken.

j) *Fokus på OPP og private lejemål*

OPP og skræddersyede private lejemål kan give fleksible og totaløkonomisk konkurrencedygtige løsninger. OPP og private lejemåls rolle i den fremtidige udbygning af universiteterne afklares.



## Bilag 2: Kortfattet oversigt over universiteternes forhold på bygningsområdet

### Københavns Universitet

KU er under samtidig fortætning og fornyelse; fortætning i form af nedlæggelser af mange adresser i det indre København og udbygning på fire campusområder. Bygningsmassen reduceres derved fra ca. 1 mio. m<sup>2</sup> til 875.000 m<sup>2</sup>. Fornyelserne sker på de fire campusområder med opførelse af en ny høj bebyggelse på Panum, Niels Bohr Science Park på Nørre Campus, Copenhagen Plant Science Center på Frederiksberg Campus, Farma Science Center og KUA2 og 3 på Søndre Campus. KU har mere end 40 igangværende byggesager og vil i 2012 råde over 920.000 m<sup>2</sup>, der efter yderligere fortætning vil reduceres til ca. 875.000 m<sup>2</sup> i 2016. Af KU's bygningsmasse lejes ca. 88% i SEA-ordningen, 3% er doneret og resten lejes hos private. Største private lejemål er Kommunehospitalet, der lejes hos Jeudan. Af de 875.000 m<sup>2</sup> fremlejes ca. 75.000 m<sup>2</sup>, således at KU fremadrettet vil have et m<sup>2</sup>-forbrug på ca. 800.000 m<sup>2</sup>.

### Aarhus Universitet

AU's fysiske udbygning vil finde sted på hovedcampus Aarhus og campus Emdrup, samtidig med at undervisnings- og forskningsfaciliteter og en række forsøgsstationer uden for de to campusområder fastholdes. AU har planer for udbygning i Aarhus på fire velegnede arealer, der alle er nært beliggende til campus: Aarhus Sygehus' bygninger på Nørrebrogade, Lille Barnow-grunden, Katrinebjerg samt Universitetsparken. AU er aktuelt i gang med større byggerier i og omkring Universitetsparken, på Katrinebjerg og på havnen svarende til ca. 65.000 m<sup>2</sup>, men en del af udbygningen modsvares dog af fraflytning af eksisterende lokaler. Samtidig er en række laboratorier under renovering. AU har en samlet bygningsmasse på brutto 627.000 m<sup>2</sup>, hvoraf ca. 70% lejes i SEA-ordningen. 7% af bygningsmassen er doneret/AU-ejendom, medens resten lejes hos private. Største private lejemål er hos Forskningsfondens Ejendomsselskab A/S med samlet 81.000 m<sup>2</sup>.

### Syddansk Universitet

SDU er midt i en større ekspansion og opgradering af universitets arealer i Odense og et nybyggeri i Kolding. I Odense har de seneste års optag betydet, at der skal tilvejebringes 16.000 m<sup>2</sup>. Dette byggeri er nu næsten realiseret. På SDU's laboratorier er netop afsluttet 1. etape af en 640 mill. kr.'s unilab-renovering. Biblioteket står for en gennemgribende omstrukturering, hvor der vil blive flyttet fokus fra at præsentere bogværker til at stille faciliteter til rådighed til flere former for vidensøgning: digital søgning, studiegrupperum, studiekuber, foredragslokaler eller lounge-områder. Region Syddanmark planlægger at opføre et af landets tre supersygehuse på arealerne direkte syd for universitet. For at optimere dette naboskab opføres dels 40.000 m<sup>2</sup> til det Sundhedsvidenskabelige fakultet og dels 22.000 m<sup>2</sup> til det Tekniske fakultet. Syddansk Universitet vil dermed være det (måske) eneste flerfakultære universitet, der kobler sig direkte op til et universitetshospital. I Kolding er projekteringen af SDU's nye afdeling på 13.500 m<sup>2</sup> næsten klar til udbud. Overnævnte byggeaktiviteter er – på nær unilab-arbejderne – alle SEA finansieret.

### Roskilde Universitet

RUC har en bygningsmasse på ca. 90.000 m<sup>2</sup>. Langt størstedelen er SEA-lejemål, og kun en marginal del udgøres af private lejemål. RUC har indgået et yderligere privat lejemål, der med forbehold for Finansudvalgets godkendelse vil betyde, at den private lejedel i 2012-2013 vil stige til i omegnen af 10%. RUC vil i den forbindelse nedlægge en række pavillionløsninger men samtidig udnytte en arealforøgelse til etablering af et studentehus samt et øget optag i 2012, 2013 samt 2014. En større fornyelse er

endvidere bygning af et nyt laboratorium i forlængelse af laboratoriefornyelserne. Dette forventes at stå færdigt i 2014 og vil udgøre ca. 5.000 m<sup>2</sup>. RUC har løbende over de senere år tilstræbt at øge arealudnyttelsen ved at rykke sammen og frigøre uudnyttede arealer, og dette arbejde fortsættes, samtidig med at RUC forsøger at etablere løsninger, der forbedrer uddannelsesplanlægningen/logistikken omkring lokaleudnyttelsen. Vedligeholdelsesmæssigt er fokus på de udendørs arealer, grønne tiltag samt på at skabe sammenhæng mellem RUC, Trekroner bydel og Roskilde Kommune.

#### Aalborg Universitet

På baggrund af rekordstore optag de senere år står AAU over for store renoverings- og udbygningsplaner de kommende år. Skal udviklingen i AAU's areal følge udviklingen i AAU's samlede indtægter, vil det betyde, at antallet af m<sup>2</sup> skal vokse fra 192.500 m<sup>2</sup> i 2010 til 287.200 m<sup>2</sup> i 2020, dvs. en vækst på 94.700 m<sup>2</sup>. På grund af det store optag i 2010 og 2011 er der taget hul på den udvikling, da der for at huse de mange studerende er lejet nye lokaler, så arealet i 2011 er oppe på 219.750 m<sup>2</sup>. Hertil kommer laboratorierenoveringer og laboratoriebyggerier i såvel Aalborg som Esbjerg, ligesom det i forbindelse med opførelsen af et nyt supersygehus i Aalborg Øst planlægges, at AAU bygger et sundhedsvidenskabeligt fakultet i nær tilknytning til det nye sygehus. I efteråret 2011 er der arbejdet på at skaffe mere og bedre plads til AAU's studerende og forskere i København. Der er tale om Nokias domicil i Sydhavnen, hvor AAU og enkelte virksomheder kan bo sammen og skabe spændende samarbejde. Lejemålet er ved årets udgang endnu ikke faldet helt på plads, da aktstykket først skal godkendes i Finansudvalget.

#### Danmarks Tekniske Universitet

DTU råder samlet set over ca. 530.000 m<sup>2</sup>, hvoraf ca. 370.000 m<sup>2</sup> ligger i selvejet på Lyngby Campus. DTU har siden Universitetsfusionen i 2007 haft en generel aktivitetsvækst på 36%. Denne vækst er sket inden for de eksisterende bygninger og faciliteter, som DTU råder over, hvorved væksten dermed også er udtryk for en generel fortætning af de eksisterende rammer. Aktivitetsvæksten er primært sket omkring DTU Lyngby Campus, idet DTU siden årsregnskaberne for 2008 og 2009 er blevet fuldt bevidst om de u hensigtsmæssigt høje omkostninger, driften af små eksterne lokaliteter i en forældet bygningsmasse (herunder under SEA-ordningen) medfører for universitetet. Derfor vedtog DTU's bestyrelse i 2010 en ny Campusplan, hvor målsætningen er at samlokalisere hovedparten af de indfusede aktiviteter til Lyngby Campus. DTU's bestyrelse har i henhold til Campusplanen igangsat opførelse af en ny Bygning 328, der skal huse første etape af samlokaliseringerne, ved at DTU Space medio 2012 flytter fra Juliane Maries vej til Lyngby Campus. Anden etape er det igangsatte BIOVAF-projekt, hvor aktiviteterne fra Aarhus, Lindholm, Frederiksberg, Mørkhøj og Charlottenlund flyttes til Lyngby Campus. Med disse fortætninger må en forventet vækst i fremtiden imødegås med primært ud-/tilbygning og nybygning.

#### Copenhagen Business School

CBS' bygningsmasse er på ca. 95.000 m<sup>2</sup>, hvoraf CBS ejer ca. halvdelen af porteføljen, mens resten lejes af forskellige private aktører. CBS' studenterbestand vokser fortsat, ligesom CBS i de kommende år vil søge at ansætte flere faste videnskabelige medarbejdere. CBS søger derfor at optimere brugen af den nuværende ejendomsportefølje såvel som at udvide med korterevarende lejemål i nærområdet og på længere sigt at opføre nybyggeri på Solbjerg Campus. CBS vurderer, at der søges øget lejemål med ca. 10-15.000 m<sup>2</sup> i perioden op til år 2015. Nybyggeri kan blive i størrelsesordenen 15-42.000 m<sup>2</sup>. Et større nybyggeri vil muliggøre opsigelse af mindre attraktive lejemål.

### IT-Universitetet

ITU råder i dag over samlet set 21.400 m<sup>2</sup> fordelt på 2 adresser. 92% af bygningsmassen er under SEA-ordningen, mens resten er lejet hos private. Bygningsmassen er forholds ny (under 10 år gammel). For bygningen, som lejes gennem SEA-ordningen, betales en væsentlig højere pris pr. kvadratmeter end hos den private udlejer. IT-Universitetet forventer at have brug for mere plads allerede fra 2013. IT-Universitetet undersøger på nuværende tidspunkt, om det vil være fordelagtigt at købe bygningen (under SEA-ordningen) af staten. Dette forventes afgjort i foråret 2012. Såfremt IT-Universitetet finder det fordelagtigt at købe bygningen, vil der blive optaget forhandlinger med staten herom.