

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af forvaltningen af statens boliger

Marts
2009

revision
revision

revision

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af forvaltningen af statens boliger

13. marts 2009

RN A102/09

I. Indledning

1. Statsrevisorerne har på deres møde den 10. december 2008 anmodet mig om i et notat at undersøge forsvarets forvaltning af tjeneste- og lejeboliger.

2. Baggrunden for Statsrevisorernes anmodning er en række artikler i efteråret 2008 omkring forsvarets forvaltning af deres tjeneste- og lejeboliger.

II. Statsrevisorernes anmodning

3. Statsrevisorerne ønsker en undersøgelse af, om forsvaret følger statens regler, herunder om:

- forsvaret ved tildeling af boliger følger Finansministeriets cirkulære af 22. marts 1989 om tjeneste- og lejeboliger
- forsvaret fastsætter og opkræver boligbidrag ifølge Finansministeriets cirkulære af 22. marts 1989 om tjeneste- og lejeboliger
- hvordan antallet af tjeneste- og lejeboliger i forsvaret har udviklet sig siden 2000
- hvordan udgifter og indtægter vedrørende forsvarets tjeneste- og lejeboliger har udviklet sig siden 2000.

4. Endvidere har Statsrevisorerne bedt mig overveje, om der bør udarbejdes en større undersøgelse på området – fx en tværgående undersøgelse af forvaltningen af statens boliger.

5. Det er min vurdering, at der er grundlag for at lave en tværgående undersøgelse. Besvarelsen af spørgsmålene vedrørende forsvaret vil indgå i den tværgående undersøgelse. Jeg vil i det følgende redegøre for baggrunden for min vurdering.

III. Regler for udlejning af tjeneste- og lejeboliger

6. Reglerne for udlejningen af statens tjeneste- og lejeboliger er fastsat i Finansministeriets cirkulære nr. 32 af 16. marts 1989 om tjeneste- og lejeboliger med senere ændringer. Reglerne i cirkulæret gælder for tjenestemænd. Ifølge praksis anvendes reglerne også for andre statsligt ansatte i det omfang, der ikke fremgår andet af overenskomst, aftale mv.

7. Statens tjeneste- og lejeboliger er kendetegnet ved at være boliger ejet eller lejet af ansættelsesmyndigheden, der stilles til rådighed for ansatte som led i et ansættelsesforhold. Tjeneste- og lejeboliger er ikke omfattet af lejelovgivningen.

8. Ved en *tenestebolig* forstås en bolig, der er stillet til rådighed af ansættelsesmyndigheden som led i et ansættelsesforhold, og som den ansatte har pligt til at bebo og pligt til ved tjenestens ophør at fraflytte. Forudsætningen for at tildele en ansat en tjenestebolig er, at det af hensyn til tjenestens udførelse skønnes nødvendigt, at den ansatte uden for arbejdstiden udfører arbejde på eller ved tjenestestedet. Det kan fx være tilfældet, hvis den ansatte skal føre en form for tilsyn.

9. Ved en *lejebolig* forstås en bolig, der er stillet til rådighed af ansættelsesmyndigheden som led i et ansættelsesforhold. Den ansatte har ikke pligt til at bo der, men har pligt til at fraflytte boligen ved tjenestens ophør. Lejeboligen er et tilbud til den ansatte.

10. Med Finansministeriets cirkulære fra 1989 blev der indført en gradvis overgang fra en hidtil skemaleje til en leje, som skal fastsættes på grundlag af en vurdering (vurderingsleje). Ved skemaleje blev lejen fastsat ud fra boligens størrelse, beliggenhed og installationer. Ved vurderingsleje fastsættes huslejen, så den er i overensstemmelse med boligens reelle lejeværdi, dvs. at lejen skal svare til lejen for tilsvarende boliger på det private boligmarked.

11. På huslejen for lejeboliger gives et fradrag i boligbidraget på 10 % af vurderingen. Med hensyn til tjenesteboliger gives et fradrag på 30 %, og lejen må ikke overstige 15 % af den ansattes skalaløn (17 % af basislønnen for ansatte på det nye lønsystem). Disse forhold skyldes, at der tages hensyn til den pligt, der påhviler ansatte til at bebo en tjenestebolig og for både tjeneste- og lejeboligers vedkommende at fraflytte denne ved ansættelsens ophør.

12. Finansministeriets cirkulære anvendes, hvor intet andet er bestemt, for forvaltningen af tjeneste- og lejeboliger på alle statslige institutioner, selvstændige offentlige virksomheder og selvejende institutioner, som modtager statslige tilskud, og hvor Finansministeriet fastsætter ansættelsesvilkår for institutionernes personale. Cirkulæret omfatter også tjenestemænd, der er udlånt til andre institutioner end de ovenfor nævnte.

13. Forvaltningen af tjeneste- og lejeboliger er på regionernes område hovedsageligt reguleret efter overenskomsterne mellem regionerne (Danske Regioner) og de forskellige personalegrupper. Regionerne kan vælge at bruge Finansministeriets cirkulære som grundlag for at forvalte boligerne.

14. Staten og regionerne besidder også andre typer boliger end tjeneste- og lejeboliger, fx almindelige udlejningsboliger. Disse forvaltes efter lejelovgivningen, medmindre der gælder særlige aftaler eller bestemmelser herfor.

IV. Tilrettæggelse af en eventuel undersøgelse

15. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt, hvordan staten forvalter sine tjeneste- og lejeboliger. Rigsrevisionen afgav i 1997 beretning nr. 8/96 om forvaltningen af statens boliger. Der var her tale om en tværgående undersøgelse med særligt fokus på Kriminalforsorgen, Forsvarskommandoen, Nyboders Kommandantskab (under Forsvarsministeriet), Skov- og Naturstyrelsen og DSB. Disse 5 myndigheder havde tilsammen ansvaret for ca. 3.100 boliger, som udgjorde 80 % af alle boliger i staten. Undersøgelsen viste betydelige problemer med forvaltningen af boligerne. Fx var huslejen fastsat efter forældede principper og ikke efter gældende cirkulære, lejen var generelt sat for lavt, og anvendelsen af boligerne var i stort omfang bestemt af traditioner og tilfældigheder.

16. Der findes ikke en central opgørelse over, hvor mange tjeneste- og lejeboliger staten, regioner, selvstændige offentlige virksomheder og selvejende institutioner råder over. For at få et overblik over omfanget af boliger i dag har Rigsrevisionen derfor spurgt alle ministerier og regioner om, hvor mange boliger der findes inden for de respektive områder.

17. Rigsrevisionens forespørgsel omfatter ud over tjeneste- og lejeboliger også andre typer af boliger, som med henblik på beboelse stilles gratis til rådighed for ansatte (fribolig), eller som lejes ud til ikke-ansatte (almindelig udlejningsbolig). Boliger i udlandet, herunder fx ambassadørboliger, er ikke medtaget. Resultatet af undersøgelsen er vist i tabel 1.

Tabel 1. Oversigt over antal boliger, Rigsrevisionens forespørgsel februar 2009 (Antal)

	Ministerier ¹⁾	Kirkeministeriet	Regioner	I alt
Tjenesteboliger	218	1.731	17	1.966
Lejeboliger	1.636	1	2.022	3.659
Friboliger	237	0	41	278
Almindelig udlejningsbolig	691	6	104	801
Andre ²⁾	149	0	162	311
I alt	2.931	1.738	2.346	7.015

¹⁾ Ministerierne er ekskl. Kirkeministeriet. Under ministerierne indgår også DSB og DSB S-tog. Under Undervisningsministeriet og Kulturministeriet ligger et stort antal selvejende institutioner, herunder alene ca. 1.300 under Undervisningsministeriet. Forespørgslen har af praktiske årsager kun omfattet en mindre stikprøve blandt denne type institutioner. Tabellens opgørelser skal således ses som minimumsantal.

²⁾ Boliger, der ikke kan placeres under de 4 øvrige kategorier af boliger, fx boliger til udenlandske gæsteforskere.

18. Det fremgår af tabel 1, at de myndigheder, der har indgået i opgørelsen, har oplyst antallet af boliger til i alt minimum 7.000 boliger. Kirkeministeriet har opgivet ca. 1.700 boliger, regionerne ca. 2.300 boliger, og de øvrige ministerier ca. 2.900 boliger. Samlet set råder staten, kirken og regionerne således over et betydeligt antal boliger, hvoraf langt de fleste ligger inden for kategorierne tjeneste- og lejeboliger. Størstedelen af tjenesteboligerne ligger under Kirkeministeriet. Bortset fra regionerne er tjenesteboligerne ellers fordelt mellem 12 ministerier. De fleste lejeboliger er placeret under regionerne samt Forsvarsministeriet, Justitsministeriet og Miljøministeriet.

19. Rigsrevisionens beretning nr. 8/96 viste, at staten ved udgangen af 1995 rådede over ca. 3.700 boliger. Rigsrevisionen har i den nye opgørelse udvidet kredsen af myndigheder, der indgår i opgørelsen af antallet af boliger. Fx er Kirkeministeriet, regioner og selvejende institutioner medtaget. Det betyder, at der er kommet flere aktører og dermed nye boliger til. Hvis 1995-opgørelsen for de 5 myndigheder sammenlignes med nu, råder de samme myndigheder over ca. 600 færre boliger, dvs. i alt nu ca. 2.500 boliger.

20. Kirkeministeriet råder over ca. 1.700 tjenesteboliger, som ud over nogle enkelte boliger til biskopper næsten udelukkende er præsteboliger. Rigsrevisionen har alene adgang til at revidere biskoppernes boliger, da de hører under Fællesfonden. Samtlige boliger under Kirkeministeriet undergik i 2006 en større gennemgang med henblik på at revurdere boligens værdi og den tilhørende husleje.

Tværgående undersøgelse

21. Min vurdering er, at det nu som tidligere vil være relevant at foretage en tværgående undersøgelse, der ikke bare undersøger forsvarets forvaltning af statens boliger, men også involverer andre aktører med mange boliger.

22. Min vurdering er baseret på det forhold, at forvaltningen af boligerne er de enkelte institutioners ansvar, og der således ikke er et overblik over, hvordan boligerne forvaltes. En tværgående undersøgelse vil kunne afdække, om boligerne forvaltes meget forskelligt i henhold til Finansministeriets cirkulære, og om der er forskel i forvaltningen mellem de

myndigheder, der indgik i Rigsrevisionens tidligere undersøgelse, og de øvrige myndigheder.

23. Boliger i udlandet, herunder fx ambassadørboliger, vil ikke blive medtaget i undersøgelsen. De i alt ca. 1.700 præsteboliger indgår heller ikke i undersøgelsen, da disse ejes af folkekirken, og Rigsrevisionen dermed ikke har revisionsadgang til dem. Imidlertid vil biskoppernes boliger blive omfattet af undersøgelsen.

V. Undersøgelsens disposition

24. Jeg vil tilrettelægge en eventuel undersøgelse, så undersøgelsen forventes at falde i 2 dele.

25. *Første del af undersøgelsen* vil fortrinsvis være beskrivende og handle om at kortlægge det samlede antal og typer af boliger i staten og regionerne, herunder både tjeneste- og lejeboliger, almindelige udlejningsboliger og friboliger. I den forbindelse vil jeg undersøge baggrunden for, hvorfor staten og regionerne råder over disse boliger.

26. *I den anden del af undersøgelsen* vil Statsrevisorernes 4 spørgsmål blive adresseret. Tjeneste- og lejeboliger udgør tilsammen den største gruppe af boliger. Disse boliger er knyttet til et ansættelsesforhold. Fokus for undersøgelsens anden del vil udelukkende være på tjeneste- og lejeboliger. Her vil jeg undersøge forvaltningen af disse, dvs. om de forvaltes efter cirkulæret med hensyn til tildeling af bolig, fastsættelse og opkrævning af boligbidrag. I den forbindelse vil udviklingen i antal boliger og udgifter og indtægter forbundet hermed blive belyst i det omfang, der er tilgængeligt datamateriale. Statsrevisorernes spørgsmål angående forsvarets boliger vil herunder blive besvaret.

27. Undersøgelsens anden del vil være baseret på en stikprøvegennemgang af, hvordan udvalgte boliger forvaltes.

28. Regionernes forvaltning af boliger er hovedsageligt reguleret efter overenskomster med personalegrupperne. Regionerne har oplyst, at de for kun ca. 140 tjeneste- og lejeboligers vedkommende har valgt at forvalte boligerne med udgangspunkt i Finansministeriets cirkulære. Regionerne vil derfor kun blive inddraget i undersøgelsens første del.

VI. Afslutning

29. Hvis Statsrevisorerne er indforstået hermed, vil jeg iværksætte undersøgelsen i overensstemmelse med det ovenfor skitserede. Undersøgelsen vil i givet fald blive søgt gennemført, så en beretning kan afgives til Statsrevisorerne primo 2010. Jeg skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i tilrettelæggelsen og afgrænsningen af undersøgelsen i forhold til det skitserede oplæg.

Henrik Otbo