

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**Statens Ejendoms-
informationssystem (SE)**

**Februar 2002
RB B401/02**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode.....	9
III. Beskrivelse af SE.....	9
A. Baggrund mv.....	9
B. Formål	11
C. Opbygning.....	12
D. Økonomi	15
IV. Udestående spørgsmål	15
A. Version 1's funktionalitet	15
B. Indlæggelse af ejendomme i systemet	17
C. Indlæggelse af oplysninger i systemet i øvrigt.....	20
D. Status for arbejdet med etablering af version 2 og 3	21
E. Vejledning om beregning og sammenligning af enheds- omkostninger mv.	22
F. Ændret organisation af ejerrollen for statslige ejendomme	22

Beretning om Statens Ejendomsinformationssystem (SE)

I. Resumé

1. Beretningen indeholder resultatet af en undersøgelse af Statens Ejendomsinformationssystem (SE), der siden regeringsskiftet den 27. november 2001 har hørt under Finansministeriet.

SE hørte indtil regeringsskiftet under det daværende by- og boligministeriums forvaltningsområde. I By- og Boligministeriet har den daglige administration, systemdrift og videreudvikling af SE siden 1. januar 2000 været henlagt til Slots- og Ejendomsstyrelsen.

Undersøgelsen har haft til formål at udarbejde en kort beskrivelse af SE's baggrund, formål, opbygning og økonomi samt en redegørelse for de spørgsmål, der endnu udestår med hensyn til etablering af SE.

2. Det grundlæggende formål med SE er at sikre en effektiv forvaltning af statens ejendomme.

By- og Boligministeriets plan for etablering af SE omfatter 3 faser, hvor systemet trinvis realiseres i en version 1, 2 og 3.

Version 1 blev sat i drift den 1. oktober 1999. Version 2 og 3 er endnu ikke sat i drift, og der er fortsat problemer med funktionaliteten og indlæggelsen af oplysninger i version 1.

SE skal i version 1 give ministerier og deres ejendomsforvaltninger et let tilgængeligt overblik over deres ejendomme og lejemål, være et fælles informationssystem, hvor statslige ejendomme, der ønskes udlejet eller solgt, kan annonceres samt give et samlet overblik over den statslige ejendomsmasse.

I version 2 og 3 skal SE yderligere give grundlag for sammenligning og analyse af nøgletal for enhedsomkostninger på tværs af ministerier og statslige ejendomsforvaltninger. SE skal ikke være et system, der danner grundlag for den decentrale bygningsdrift, men fra de decentrale systemer skal der kunne overføres veldefinerede oplysninger, som kan anvendes til den nødvendige fælles centrale sammenligning af enhedsomkostninger.

SE er således et informationssystem, og nytten af systemet afhænger af brugernes indrapportering til og anvendelse af systemet.

SE omfatter ejendomme eller dele af ejendomme, herunder arealer, bygninger og lokaler, som staten ejer eller lejer.

SE er opbygget som en database med brugergrænseflade på en selvstændig worldwide webside på internettet.

By- og Boligministeriets eksterne udgifter til etablering af SE har udgjort i alt ca. 4,1 mio. kr., og ministeriets årlige udgifter til drift af SE udgjorde ca. 0,2 mio. kr. i 1999, ca. 1,4 mio. kr. i 2000 og forventes at udgøre ca. 1,6 mio. kr. i 2001.

3. Det var planlagt, at version 1 skulle sættes i drift den 1. april 1999, men på grund af fejl, mangler og uhensigtsmæssigheder blev den med ½ års forsinkelse først sat i drift den 1. oktober 1999, og systemet har også efter idriftsættelsen været behæftet med fejl, mangler og uhensigtsmæssigheder, som har nedsat dets anvendelighed.

Problemerne skyldes især fejl og mangler i det system, leverandøren har leveret, men også uhensigtsmæssigheder i By- og Boligministeriets kravspecifikation ved bestillingen af systemet.

Efter idriftsættelsen har leverandøren derfor for egen regning foretaget en række rettelser og ændringer af systemet, men umiddelbart før regeringsskiftet var det fortsat behæftet med fejl og mangler.

Uhensigtsmæssigheder i kravspecifikationen er delvist søgt afhjulpet ved særskilt bestilling og betaling af supplerende programdele.

By- og Boligministeriet forventede umiddelbart før regeringsskiftet, at systemet ville være fri for fejl og mangler inden udgangen af 2001, men set i lyset af de mange fejl, mangler og uhensigtsmæssigheder overvejede ministeriet en omfattende tilretning og forenkling af systemet frem for en planlagt videreudvikling af systemet.

4. Arbejdet med at indlægge de statsejede ejendomme i systemet har på grund af mange uklarheder omkring ejendomsforhold, ejerforhold mv. taget betydelig længere tid end By- og Boligministeriet oprindeligt forventede.

Der er på nuværende tidspunkt indlagt ca. 3.300 ejendomme i systemet. By- og Boligministeriet forventede

umiddelbart før regeringsskiftet, at ca. 400 af de resterende ca. 600 statsejede ejendomme ville være indlagt i systemet i løbet af foråret 2002. Ministeriet kunne på daværende tidspunkt ikke sige noget om, hvornår de sidste ca. 200 ejendomme ville være indlagt.

5. Umiddelbart før regeringsskiftet havde By- og Boligministeriet ikke noget præcist overblik over status for ministeriernes indberetning til systemet af statslejede ejendomme og af ejendomsdata for statsejede ejendomme, men ministeriet skønnede, at ministerierne kun havde indberettet oplysninger på ca. 20 % af de indlagte statsejede ejendomme.

6. By- og Boligministeriet kunne umiddelbart før regeringsskiftet ikke sige præcist, hvornår version 2 og 3 ville kunne sættes i drift, men ministeriet skønnede med den daværende kadence i afhjælpning af fejl og mangler ved version 1 og indlæggelse af statsejede ejendomme i systemet, at version 2 ville kunne være i drift primo 2003.

7. Formålet med SE er at sikre en effektiv forvaltning af statens ejendomme.

Dette formål er endnu ikke opfyldt, og de mange uklarheder omkring ejendomsforhold, ejerforhold mv. har bekræftet, at der er behov for en effektivisering af denne forvaltning. Et resultat af arbejdet med SE har således været, at der er blevet ryddet op i ejerskaber for ejendomme og registreringen af disse i de kommunale registre. Denne oprydning har tillige været nødvendig for systemets anvendelse og udvikling, uanset de problemer, der i øvrigt har været med systemet.

En effektiv forvaltning af statens ejendomme betyder, at den enkelte ejendom drives med de mindst mulige omkostninger og med den bedst mulige kapacitetsudnyttelse.

Set i lyset af de hidtidige erfaringer med ministeriernes indrapportering af oplysninger til SE finder Rigsrevisionen det tvivlsomt, om SE vil kunne blive et redskab til at understøtte en sådan forvaltning.

Rigsrevisionen finder derfor, at Finansministeriet bør revurdere SE og overveje andre løsninger, fx om en ændring af den regnskabsmæssige registrering med større gennemsigtighed i institutionernes ejendomsbesiddelser og

en ændret bevillingsmæssig styring kan skabe det nødvendige grundlag for og de rette incitamentter til en effektiv forvaltning af statens ejendomme.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at SE er et informationssystem, og at nytten af systemet afhænger af brugernes indrapportering til og anvendelse af systemet,
- at version 1 af SE med ½ års forsinkelse blev sat i drift den 1. oktober 1999, og at systemet umiddelbart før regeringsskiftet den 27. november 2001 fortsat var behæftet med fejl, mangler og uhensigtsmæssigheder,
- at version 2 og 3 endnu ikke er sat i drift,
- at arbejdet med at indlægge statsejede ejendomme i systemet endnu ikke er afsluttet på grund af mange uklarheder omkring ejendomsforhold, ejerforhold mv.,
- at ministerierne efter By- og Boligministeriets skøn umiddelbart før regeringsskiftet kun havde indberettet oplysninger på ca. 20 % af de indlagte statsejede ejendomme,
- at By- og Boligministeriet på daværende tidspunkt ikke vidste, i hvilket omfang ministerierne havde indlagt statslejede ejendomme i systemet,
- at formålet med SE er at sikre en effektiv forvaltning af statens ejendomme, at dette formål endnu ikke er opfyldt, og at de mange uklarheder omkring ejendomsforhold, ejerforhold mv. har bekræftet, at der er behov for en effektivisering af den statslige ejendomsforvaltning,
- at arbejdet med SE har medført, at der er blevet ryddet op i ejerskab for ejendomme og registreringen af disse i de kommunale registre,
- at en effektiv forvaltning af statens ejendomme betyder, at den enkelte ejendom drives med de mindst mulige omkostninger og med den bedst mulige kapacitetsudnyttelse,
- at det set i lyset af de hidtidige erfaringer med ministeriernes indrapportering af oplysninger til SE er tvivlsomt, om SE kan understøtte en sådan forvaltning, og
- at Finansministeriet derfor bør revurdere SE og overveje andre løsninger, fx om en ændring af den regnskabsmæssige registrering med større gennemsigtighed i institutionernes ejendomsbesiddelser og en ændret bevillingsmæssig styring kan skabe det nødvendige grundlag for og de rette incitamentter til en effektiv forvaltning af statens ejendomme.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

8. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997).

Beretningen vedrører statsregnskabs § 14.71. Slotte og ejendomme, der indtil regeringsskiftet den 27. november 2001 hørte under det daværende by- og boligministeriums forvaltningsområde.

Beretningen indeholder resultatet af en undersøgelse af Statens Ejendomsinformationssystem (SE).

I By- og Boligministeriet har den daglige administration, systemdrift og videreudvikling af SE siden 1. januar 2000 været henlagt til Slots- og Ejendomsstyrelsen.

Ved regeringsskiftet blev By- og Boligministeriet nedlagt og § 14.71 og SE henlagt til Finansministeriet.

9. Undersøgelsen har haft til formål at udarbejde en kort beskrivelse af SE's baggrund, formål, opbygning og økonomi samt en redegørelse for de spørgsmål, der endnu udestår med hensyn til etablering af SE.

10. Undersøgelsen er gennemført på grundlag af offentligt tilgængeligt materiale samt på grundlag af oplysninger og materiale tilvejebragt ved interview og brevveksling med By- og Boligministeriet og Finansministeriet.

11. Resultatet af undersøgelsen har i form af et udkast til denne beretning været forelagt Finansministeriet, og ministeriets bemærkninger til udkastet er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Beskrivelse af SE

A. Baggrund mv.

12. Spørgsmålet om etablering af et statsligt ejendomsinformationssystem har tidligere været genstand for behandling i statsrevisorernes beretninger.

13. I *beretning nr. 5/74-75* om ubenyttede ejendomme inden for den sociale sektor fandt statsrevisorerne, at der in-

den for samtlige ministerier burde igangsættes et undersøgelsesarbejde med henblik på en kortlægning af udnyttelsen af samtlige statens ejendomme og en regelmæssig rapportering heraf med henblik på effektivisering.

Som resultat af beretningen blev der i Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Finansforvaltningen (nu Finanstyrelsen under Finansministeriet) pr. 1. august 1978 etableret et centralt register over statens ubenyttede ejendomme. Registeret fik kun begrænset effekt, og en i 1984 planlagt effektivisering af registeret blev stillet i bero, fordi By- og Boligministeriet ville oprette et bygnings- og lokaleplanlægningssystem, der bl.a. skulle sikre en effektiv udnyttelse af den statslige bygningsmasse.

14. I *beretning nr. 30/83* om salg af statens ejendomme og det centrale register over statens ubenyttede ejendomme fandt statsrevisorerne, at arbejdet med en effektiv registrering af statens ubenyttede ejendomme og arbejdet med at afhænde sådanne ejendomme burde fremmes mest muligt.

Det centrale register over statens ubenyttede ejendomme blev den 1. januar 1986 overført til By- og Boligministeriet og indgik derefter i dette ministeriums arbejde med at etablere et bygnings- og lokaleplanlægningssystem.

15. De første moduler af bygnings- og lokaleplanlægningssystemet var endnu ikke funktionsklare i januar 1990, hvor statsrevisorerne afgav *beretning nr. 9/88* om statens ejendomsforvaltning. I beretningen påtalte statsrevisorerne ministeriernes ansvar for, at administrationen af statens ejendomme gennem flere år havde stridt mod god offentlig forvaltning.

Efter beretningens afgivelse oprettede By- og Boligministeriet i 1990 i samarbejde med de øvrige ministerier et fælles forvaltnings- og informationssystem, EJDINFO, der indeholdt et register over samtlige statens ejede og lejede arealer, bygninger og lokaler, herunder etablering af et delregister omfattende den del, som var ubenyttet.

By- og Boligministeriet måtte i 1996 konstatere, at de enkelte ministeriers anvendelse af EJDINFO havde været begrænset og faldende over tid, samt at udbygningen af systemet med en række højteknologiske funktioner havde været på et ambitionsniveau, som det ikke havde været

muligt at realisere fuldt ud. Ministeriet besluttede derfor at reetablere EJDINFO.

Statsrevisorerne påtalte i Endelig betænkning over statsregnskabet for 1995, s. 18, at by- og boligministeren mere end 7 år efter beretningen om statens ejendomsforvaltning stadig ikke havde et brugbart system, der effektivt kunne styre og kontrollere administrationen af statslige ejendomme.

16. By- og Boligministeriets beslutning om at reetablere EJDINFO førte til udviklingen af et nyt system – SE.

SE er omtalt i statsrevisorernes *beretning nr. 14/97* om statens køb og salg af fast ejendom og i rigsrevisors notat af 9. september 1999 til statsrevisorerne om enhedsomkostninger for ejendomme. I notatet tilkendegav rigsrevisor, at han fortsat ville følge udviklingen vedrørende SE.

B. Formål

17. By- og Boligministeriets plan for etablering af SE omfatter 3 faser, hvor systemet trinvis realiseres i en version 1, 2 og 3.

Version 1 blev sat i drift den 1. oktober 1999. Version 2 og 3 er endnu ikke sat i drift, og der er fortsat problemer med funktionaliteten og indlæggelsen af oplysninger i version 1. Problemerne med version 1 og status for arbejdet med etablering af version 2 og 3 omtales nærmere i kap. IV.

18. Det grundlæggende formål med SE er at sikre en effektiv forvaltning af statens ejendomme.

SE skal i version 1 give ministerier og deres ejendomsforvaltninger et let tilgængeligt overblik over deres ejendomme og lejemål, være et fælles informationssystem, hvor statslige ejendomme, der ønskes udlejet eller solgt, kan annonceres samt give et samlet overblik over den statslige ejendomsmasse.

I version 2 og 3 skal SE yderligere give grundlag for sammenligning og analyse af nøgletal for enhedsomkostninger på tværs af ministerier og statslige ejendomsforvaltninger. SE skal ikke være et system, der danner grundlag for den decentrale bygningsdrift, men fra de decentrale systemer skal der kunne overføres veldefinerede oplysninger, som kan anvendes til den nødvendige fælles centrale sammenligning af enhedsomkostninger.

SE er således et informationssystem, og nytten af systemet afhænger af brugernes indrapportering til og anvendelse af systemet.

C. Opbygning

19. By- og Boligministeriets cirkulære nr. 54 af 7. maj 1999 om informationssystem for statens ejendomsforvaltning og ministeriets brugervejledning til Statens Ejendomsinformationssystem indeholder regler for og en beskrivelse af SE.

20. SE omfatter ejendomme eller dele af ejendomme, herunder arealer, bygninger og lokaler, som staten ejer eller lejer.

Ifølge cirkulæret omfatter SE ikke ejendomme, der tilhører

- selskaber, hvori staten besidder aktier eller anden kapital
- selvejende institutioner, som modtager statstilskud til driften
- Folkekirken
- Danmarks Radio.

By- og Boligministeriet har endvidere undtaget ejendomme, der tilhører DSB.

Der gælder særskilte regler for ejendomme, arealer, bygninger og lokaler under Forsvars-, Indenrigs- og Justitsministeriets områder.

Der skal ikke ske indberetning til SE af lejemål,

- der omfatter ubebyggede arealer med et samlet areal på mindre end 500 m²
- der har et samlet etageareal på mindre end 50 m²
- der vedrører garageanlæg til en eller 2 køretøjer
- der har en varighed på 6 måneder og derunder.

21. SE er opbygget som en database, og systemets brugergrænseflade er opbygget på en selvstændig worldwide webside, hvortil der er adgang via internettet ved anvendelse af systemet.

delse af fortroligt brugernavn og kodeord. SE er struktureret, så interessenten, ejendommen og engagementet har hver deres overordnede hjemmeside. En interessent er en statslig enhed, og et engagement er en interessents involvering i en ejendom.

Fra interessentens hjemmeside er der adgang til alle oplysninger om ejendomme og engagementer med relation til en bestemt interessent. Der findes bl.a. oplysninger om ejede ejendomme, lejemål, engagementer, anvendelser, brug af ejede ejendomme, brug af lejemål, udlejning af ejede ejendomme, fremleje, brugere, myndigheder og ejendomme, hvor interessenten er administrator.

Fra ejendommens hjemmeside er der adgang til alle oplysninger om ejerskab, engagementer, anvendelser og ejerskabsadviser med relation til en bestemt ejendom.

Fra engagementets hjemmeside er der adgang til egen brug af egen ejendom, udlejning til en anden statslig myndighed, udlejning til en ikke-statslig interessent, lejemål og fremleje af lejemål.

22. By- og Boligministeriet har fundet det nødvendigt at etablere SE faseopdelt, fordi der findes informationstyper, som umiddelbart kan anvendes, mens andre informationstyper forudsætter en afklaring og nærmere definition.

I version 1 skal en række grunddata indlægges i SE. Det drejer sig dels om ejendomsdata fra Det Fælleskommunale Ejendomsdatasystem (ESR) og Bygnings- og Boligregisteret (BBR), dels om oplysninger fra ministerierne om lejemål, anvendelse, annoncering af ledige ejendomme og annoncering af ejendomme til salg.

Derudover er det i version 1 muligt – men frivilligt for ejendomsadministratorerne – at indlægge DFM-nøgletal for enhedsomkostninger. DFM står for Dansk Facilities Management. Konceptet er udviklet af foreningen ”DFM-nøgletal” og indeholder nøgletal på 2 niveauer. Niveau 1 omfatter renhold, vedligehold, forsyning, fællesdrift og driftsareal, mens niveau 2 omfatter en yderligere detaljering af ejendomsdrift. Version 1 omfatter kun niveau 1.

I version 2 skal DFM-nøgletallene på niveau 1 være obligatoriske, og der skal være mulighed for på frivillig basis at indlægge DFM-nøgletal på niveau 2.

I version 3 skal DFM-nøgletal på niveau 2 også være obligatoriske.

23. Finansministeriet afløste ved regeringsskiftet By- og Boligministeriet som registeransvarlig myndighed for SE og skal som sådan bistå systemets brugere med vejledning vedrørende dets anvendelse og betjening. Ifølge cirkulæret om informationssystem for statens ejendomsforvaltning skal ministeriet i samråd med Samordningsudvalget for den statslige ejendomsforvaltning løbende vurdere behovet for udvikling af informationssystemet. Samordningsudvalget er et rådgivende udvalg, der består af repræsentanter for bl.a. Finansministeriet (tidligere By- og Boligministeriet) og de større statslige byggende og ejendomsforvaltende myndigheder. Udvalget blev nedsat af By- og Boligministeriet i henhold til statsbyggeloven (lov nr. 228 af 19. maj 1971). Det hed oprindeligt Koordinationsudvalget for Statsligt Byggeri, men i 1990 fik udvalget af By- og Boligministeriet tillagt opgaver vedrørende ejendomsadministration og skiftede navn til Samordningsudvalget.

SE er kun åbent for ministerierne og Rigsrevisionen.

Ministerierne har adgang til at indberette, ajourføre og forespørge til egne oplysninger og til at forespørge til alle ejendomme i systemet, der ønskes udlejet eller solgt. Finansministeriet afløste ved regeringsskiftet By- og Boligministeriet som administrator af systemet og har som sådan adgang til at indberette, ajourføre og forespørge til alle oplysninger.

Adgangen inden for ministerierne er hierarkisk opbygget, dvs. underliggende institutioner har ikke adgang til oplysninger om en overordnet myndigheds ejendomme.

Hvert ministerium skal autorisere en SE-ansvarlig, der skal dække hele ministeriets ressort. Autorisation skal foretages af en embedsmand, der er den SE-ansvarlige overordnet. Den SE-ansvarlige er ansvarlig for ministeriets organisering i brug af SE og har adgang til at indberette, ajourføre og forespørge til ministeriets egne ejendomme. Den SE-ansvarlige kan endvidere autorisere delegeringsberettigede brugere.

Den delegeringsberettigede bruger har adgang til at indberette, ajourføre og forespørge til ejendomme, som den delegeringsberettigede brugers administrative enhed ejer og administrerer, samt ejendomme, som myndigheder underordnet den delegeringsberettigede brugers administrative enhed ejer og administrerer. Den delegeringsberettigede bruger kan endvidere autorisere almindelige brugere.

Den almindelige bruger har adgang til at indberette, ajourføre og forespørge til ejendomme, som den almindelige brugers administrative enhed ejer og administrerer, samt ejendomme, som myndigheder underordnet den almindelige brugers administrative enhed ejer og administrerer.

Såvel den SE-ansvarlige som den delegeringsberettigede bruger og den almindelige bruger har endvidere adgang til at forespørge til alle ejendomme, som ønskes udlejet eller solgt.

Rigsrevisionen har adgang til at rette forespørgsel til alle ejendomme i SE.

D. Økonomi

24. **Tabel 1** viser By- og Boligministeriets udgifter til SE i årene 1998-2001. Tallene for 2001 er de forventede udgifter pr. 22. oktober 2001. Etableringsudgifterne er opgjort ekskl. ministeriets interne udgifter til planlægning, kontrahering mv.

Tabel 1. By- og Boligministeriets udgifter til SE

	1998	1999	2000	2001	I alt
	----- Kr. -----				
Eksterne etableringsudgifter	1.785.554	1.796.624	516.126	0	4.098.304
Driftsudgifter	0	230.000	1.430.900	1.572.100	3.233.000

Det fremgår af tabel 1, at By- og Boligministeriets eksterne udgifter til etablering af SE har udgjort i alt ca. 4,1 mio. kr.

Det fremgår endvidere, at de årlige udgifter til drift af SE udgjorde ca. 0,2 mio. kr. i 1999, ca. 1,4 mio. kr. i 2000, og at driftsudgifterne i 2001 forventes at udgøre ca. 1,6 mio. kr.

IV. Udestående spørgsmål

A. Version 1's funktionalitet

25. By- og Boligministeriet ønskede oprindeligt, at version 1 skulle sættes i drift ultimo 1998.

I foråret 1998 påbegyndte By- og Boligministeriet udarbejdelsen af udbudsmateriale for systemopbygningen af SE. I en prækvalifikationsrunde blev 6 ud af 22 firmaer

udvalgt til at afgive tilbud på systemet og den 1. september 1998 modtog ministeriet 6 konditionsmæssige tilbud.

Ultimo september 1998 blev der truffet beslutning om valg af leverandør, og By- og Boligministeriet underskrev den 9. november 1998 kontrakt med den valgte leverandør.

Det var herefter planen, at SE skulle sættes i drift 1. april 1999.

På grund af forskellige fejl, mangler og u hensigtsmæssigheder ved systemet blev idriftsættelsen imidlertid udskudt, først til den 17. maj 1999, hvor EJDINFO ophørte med at være i drift, og siden til 1. september 1999.

Systemet kom først i drift den 1. oktober 1999, men det var fortsat behæftet med fejl, mangler og u hensigtsmæssigheder.

Der er siden foretaget en række rettelser og ændringer, men umiddelbart før regeringsskiftet den 27. november 2001 var systemet fortsat behæftet med fejl, mangler og u hensigtsmæssigheder.

De nævnte fejl, mangler og u hensigtsmæssigheder har forringet systemets anvendelighed for både By- og Boligministeriet og de øvrige brugere.

Det var By- og Boligministeriets opfattelse, at problemerne især skyldtes fejl og mangler i det system, leverandøren havde leveret, men også u hensigtsmæssigheder i ministeriets kravspecifikation ved bestillingen af systemet. By- og Boligministeriet havde derfor ikke afkrævet leverandøren dagbøder. Ministeriet havde valgt at samarbejde med leverandøren om afhjælpning af fejl og mangler. Dette resulterede i, at leverandøren havde foretaget ændringer, og at leverandøren i efteråret 2001, ca. 2 år efter leverancens afslutning, fortsat rettede fejl og mangler i systemet for egen regning.

By- og Boligministeriet havde sammen med leverandøren udarbejdet en liste af 21. september 2001 over udestående fejl og mangler og en handlings- og tidsplan af samme dato for afhjælpning af disse.

Ministeriet forventede, at leverandøren ville overholde handlings- og tidsplanen, og at systemet omkring jul 2001 ville være fri for fejl og mangler.

Ministeriet havde dog i et par situationer konstateret, at leverandøren havde haft svært ved at overholde det aftalte. Ministeriet ville fastholde leverandøren på tids- og handlingsplanen og havde derfor i et brev af 28. september

2001 gjort leverandøren opmærksom på, at skulle færdiggørelsen af systemet mod forventning ikke ske i overensstemmelse med handlings- og tidsplanen, ville ministeriet sende sagen til juridisk behandling.

De uhensigtsmæssigheder, der var konstateret i kravspecifikationen, havde By- og Boligministeriet delvist søgt afhjulpet ved særskilt bestilling og betaling af supplerende programdele.

By- og Boligministeriet overvejede at anvende en hensættelse til videreudvikling af SE i budgettet for 2000 og 2001 på ca. 2,0 mio. kr. til en modernisering af systemet. Moderniseringen skulle i lyset af de forholdsvis mange fejl, mangler og uhensigtsmæssigheder ved SE's opbygning og funktion fokusere på en omfattende tilretning af systemets brugergrænseflade og administrationsværktøj og på en forenkling af systemets datamodel frem for en egentlig videreudvikling af systemet.

B. Indlæggelse af ejendomme i systemet

26. *De ejendomme, som staten ejer*, indlægges i SE ved overførsel af ejerskabsdata fra ESR. Samtidig med overførslen af ejerskabsdata overføres der forskellige andre stamoplysninger om de pågældende ejendomme fra ESR og BBR.

I forbindelse med indlæggelse af de statsejede ejendomme i SE igangsatte By- og Boligministeriet i sommeren 1999 en kontrolgennemgang af dataene i ESR og BBR i samarbejde med Kommunedata, der varetager driften af de 2 edb-registre.

Ministeriet opdelte en fortegnelse fra Kommunedata over samtlige kendte statslige ejendomme på ministerier og anmodede de enkelte ministerier om at gennemgå deres del af den samlede fortegnelse med henblik på at få fastsat det nøjagtige ejerskab til ejendommene og de nøjagtige adresser.

By- og Boligministeriet skulle derefter via Kommunedata sende oplysninger til primærkommunerne om afvigelser mellem ministeriernes tilbagemeldinger og de 2 edb-registre, så kommunerne kunne rette oplysningerne i edb-registrene.

Ministeriet skønnede oprindeligt, at den statsejede ejendoms masse omfattede ca. 4.500 ejendomme. Ministeriet måtte senere nedjustere dette skøn til ca. 3.900 ejendomme. Det bemærkes, at en ejendom godt kan omfatte flere bygninger. Nedjusteringen skyldtes, at ministeriet var blevet op-

mærksom på, at ejendomme, der strakte sig over en kommunegrænse, af administrative grunde var registreret 2 gange i ESR og BBR, og at der herudover af administrative grunde var registreret fiktive ejendomme (ejendomme uden areal) i de 2 registre. Ejendomme, der strakte sig over en kommunegrænse, var registreret som vurderingsejendom i den kommune, hvor ejendommen var vurderet, og som administrativ ejendom i den anden kommune. De fiktive ejendomme optrådte i de 2 registre, fordi kommunerne anvendte dem til opkrævning af fx kloakbidrag og el- og vandafgifter.

By- og Boligministeriet havde indlagt både de administrative og de fiktive ejendomme i SE, men efter at ministeriet var blevet opmærksom på, at der reelt ikke var tale om selvstændige ejendomme, fjernede ministeriet dem fra SE. Nogle administrative ejendomme blev dog opretholdt i SE, fordi enkelte ministerier af administrative grunde ønskede det. Ministeriet fjernede i alt ca. 600 administrative og fiktive ejendomme fra SE.

Arbejdet med at indlægge de statsejede ejendomme i SE har taget betydelig længere tid, end By- og Boligministeriet oprindeligt forventede.

Ministeriet rykkede i efteråret 1999 2 gange skriftligt ministerierne for tilbagemeldinger, og i december 1999 forventede ministeriet, at arbejdet ville være færdigt i løbet af ca. 6 måneder.

Det kom imidlertid til at gå anderledes, jf. **tabel 2**, der indeholder en oversigt over fremdriften i indlæggelse af statsejede ejendomme i SE ekskl. de ca. 600 administrative og fiktive ejendomme, som By- og Boligministeriet har fjernet fra SE.

Tabel 2. Oversigt over fremdriften i indlæggelsen af ejendomme i SE

Dato og år	Antal indlagte ejendomme, ca.
6. april 2000	2.120
25. maj 2000	2.890
3. oktober 2000	3.140
7. februar 2001	3.230
14. juni 2001	3.260
10. oktober 2001	3.300

Som det fremgår af tabellen var der pr. 10. oktober 2001 indlagt ca. 3.300 ejendomme i SE.

Arbejdet med at indlægge de statsejede ejendomme har været præget af mange uklarheder omkring ejendomsforhold, ejerforhold mv. Arbejdet har ud over sletning af administrative og fiktive ejendomme krævet flere udsendelser af ejendomslisten til samtlige ministerier, efterfølgende oprydning i ejerforhold i de kommunale registre, tilkendegivelser af ejerforhold fra ministerier samt gennemgang af ejendomme med flere ejere og af herreløse ejendomme, dvs. ejendomme, der i ESR og BBR optræder som statslige, men uden en entydig angivelse af den statslige enhed, hvortil udøvelsen af statens ejerskab er henlagt.

By- og Boligministeriet forventede umiddelbart før regeringsskiftet, at ca. 400 af de resterende ca. 600 statsejede ejendomme ville være indlagt i SE i løbet af foråret 2002.

De sidste ca. 200 ejendomme tilhører alle Banestyrelsen. Der er endnu ikke indlagt ejendomme i SE, der tilhører Banestyrelsen, fordi der har været særlige problemer med indlæggelsen af disse ejendomme. Problemerne skyldes især besvær med afgrænsning og opsplitning af ejendomme på DSB og Banestyrelsen, men også, at Banestyrelsen har mange små umatrikulerede jordstykker. Banestyrelsen blev udskilt fra DSB pr. 1. januar 1997. By- og Boligministeriet kunne umiddelbart før regeringsskiftet ikke sige noget om, hvornår Banestyrelsens ejendomme ville være indlagt. DSB's ejendomme er som nævnt ikke omfattet af SE.

27. De ejendomme, som staten lejer, skal indlægges i SE af de pågældende statslige lejere.

Pr. 10. oktober 2001 var der indlagt 581 ejendomme, som staten lejer.

Der findes ikke uden for SE registre, hvorfra der kan udtrækkes oversigter over ejendomme, som staten lejer.

By- og Boligministeriet kunne derfor i praksis kun kontrollere oplysningerne i SE ved at anmode det enkelte ministerium om en fuldstændighedserklæring, dvs. en erklæring om, hvorvidt alle ejendomme, som ministeriet lejer, er indlagt i SE.

By- og Boligministeriet havde ikke anmodet om sådanne fuldstændighedserklæringer og havde derfor ikke noget overblik over, i hvilket omfang de statslejede ejendomme var blevet indlagt i SE.

By- og Boligministeriet havde på grund af de mange uklarheder omkring ejendomsforhold, ejerforhold mv. i

første omgang fokuseret på at få de statsejede ejendomme kontrolleret og indlagt i SE, men når dette arbejde var afsluttet, ville ministeriet have opprioriteret arbejdet med opfølgning af ministeriernes indberetning af statslejede ejendomme.

C. Indlæggelse af oplysninger i systemet i øvrigt

28. Oplysningerne i SE indlægges dels ved overførsel af data fra ESR og BBR, dels ved at den enkelte statslige enhed indberetter direkte til SE.

29. Status for overførslen af data fra ESR og BBR er omtalt i kap. IV.B.

Oplysningerne fra ESR og BBR er senest opdateret i 1. kvartal 2001. By- og Boligministeriet ville have opdateret oplysningerne ved månedlig overførsel af data fra ESR og BBR, når fejlene og manglerne ved SE var afhjulpet.

30. By- og Boligministeriet forventede i marts 2000, at de statslige myndigheders direkte indberetning til SE ville være afsluttet den 1. juni 2000. Det viste sig imidlertid ikke at holde stik.

By- og Boligministeriet sendte derfor i december 2000 en rykkerskrivelse til ministerierne og anmodede ministerierne om at færdiggøre indberetningerne inden 1. februar 2001. Hvis ministerierne ikke kunne færdiggøre indberetningen inden denne dato, skulle de indsende en status for indberetningen til By- og Boligministeriet.

Den 14. juni 2001 havde ministerierne kun indberettet oplysninger for en del af de 3.260 ejendomme, der var indlagt i SE. By- og Boligministeriet vidste på daværende tidspunkt, at nogle ministerier var færdig med indberetningen, og at 4 eller 5 ministerier endnu ikke havde påbegyndt den, men havde i øvrigt ikke noget præcist overblik over status for de enkelte ministeriers indberetning.

By- og Boligministeriet oplyste, at der pr. 22. oktober 2001 havde været aktivitet i SE på ca. 20 % af de engagementstyper, der skal indberettes for, og at dette indikerede, at ministerierne ikke havde indberettet oplysninger på ca. 80 % af de indlagte ejendomme. By- og Boligministeriet havde desuden konstateret, at der forekom fejl i ministeriernes indberetning.

Ministeriet ville på denne baggrund have udsendt en vejledning til samtlige ministerier om, hvad og hvordan ministerierne skulle indberette. Alle ministerier modtog en sådan vejledning, da SE blev sat i drift, men ministeriet vurderede, at ministerierne havde behov for at få indberetningsproceduren genopfrisket.

By- og Boligministeriet ville som afslutning på arbejdet med ministeriernes indberetning til SE have anmodet det enkelte ministerium om en fuldstændighedserklæring om, hvorvidt ministeriet havde fuldført indberetningen til SE. Ministeriet ville ved samme lejlighed tillige have anmodet ministerierne om tilsagn om løbende at opdatere de indberettede oplysninger.

By- og Boligministeriet havde som nævnt på grund af de mange uklarheder omkring ejendomsforhold, ejerforhold mv. i første omgang fokuseret på at få alle de statsjede ejendomme kontrolleret og indlagt i SE, men når dette arbejde var afsluttet, ville ministeriet have opprioriteret arbejdet med opfølgning af ministeriernes indberetninger af oplysninger om de statsjede ejendomme.

D. Status for arbejdet med etablering af version 2 og 3

31. By- og Boligministeriet fandt oprindeligt, at der ikke var den nødvendige lovhjemmel til at kræve de oplysninger, der skal bruges i version 2 og 3, registreret i SE, og at det var nødvendigt at tilvejebringe en sådan hjemmel, inden ministeriet påbegyndte arbejdet med at afklare de tekniske forudsætninger for version 2 og 3. By- og Boligministeriet henviste i den forbindelse til, at der i efteråret 1999 skulle igangsættes et arbejde med henblik på udarbejdelse af forslag til en ny statsbyggelov.

Udarbejdelsen af en ny statsbyggelov blev imidlertid skrinlagt ved en statsministeriel beslutning. By- og Boligministeriet havde derfor i efteråret 2001 indledt drøftelser med de statslige bygherrer i Samordningsudvalget med henblik på at skabe grundlag for den obligatoriske indberetning af nøgletalsdata i version 2. Hvis der mod forventning viste sig at være problemer hermed, ville ministeriet have tilvejebragt den nødvendige hjemmel ved at fremsætte forslag om ændring af statsbyggeloven.

By- og Boligministeriet kunne umiddelbart før regeringskiftet ikke præcist sige, hvornår version 2 og 3 ville kunne sættes i drift. Med den daværende kadence i af-

hjælpsningen af fejl og mangler ved version 1 og i indlæg- gelsen af ejendomme i systemet skønnede ministeriet, at version 2 ville kunne være i drift primo 2003.

E. Vejledning om beregning og sammenligning af enhedsomkostninger mv.

32. I notatet af 9. september 1999 om enhedsomkostninger for ejendomme gav Rigsrevisionen udtryk for, at By- og Bo- ligministeriet i forbindelse med SE-systemet burde udsende en vejledning om beregning og sammenligning af enheds- omkostninger samt enhedsberegning og sammenligning af enhedsberegninger af indtægter. Rigsrevisionen anførte, at en sådan vejledning kunne tilskynde de ejendomsadmini- strerende myndigheder til at gøre brug af SE-systemet.

By- og Boligministeriet anførte, at det med en meget forskelligartet og decentral statslig ejendomsforvaltning var vanskeligt at få et sammenhængende overblik over for- valtningspraksis, og at det desuden var vanskeligt efter fastlæggelse af generelt gældende nøgletal at opnå en hur- tig veludbredt gennemførelse og anvendelse. Ministeriet havde derfor valgt et delvist lavambitiøst grundsystem, og spørgsmålet om udsendelse af en vejledning hørte efter By- og Boligministeriets opfattelse hjemme i fase 2 og 3.

F. Ændret organisation af ejerrollen for statslige ejendomme

33. I august 1999 afgav et tværministerielt udvalg en rap- port om statens ejendoms- og byggeadministration.

Udvalget stillede bl.a. forslag om, at ejerrollen for stats- lige ejendomme og byggeri skulle organiseres særskilt og pegede i den forbindelse på en ny statsvirksomhedsmodel for al udlejningsvirksomhed.

På baggrund af udvalgets rapport anmodede By- og Bo- ligministeriet den 24. august 2000 om Finansudvalgets til- slutning til en reform af den bevillingsmæssige styring af Slots- og Ejendomsstyrelsens og Forskningsministeriets Byggedirektorats udlejningsvirksomhed. Reformen inde- bar bl.a., at ejerskabet til alle administrationsbygninger o.l. skulle samles i Slots- og Ejendomsstyrelsen, og at ejerska- bet til alle universiteter o.l. skulle samles i Forskningsmi- nisteriets Byggedirektorat. Finansudvalget tiltrådte ansøg- ningen ved Akt 331 4/9 2000.

By- og Boligministeriet mente, at de ændringer, der var eller ville blive gennemført på baggrund af det tværministerielle udvalgs rapport, principielt ikke havde nogen direkte betydning for SE.

Ændringerne indebar imidlertid, at den statslige ejendoms masse blev samlet på færre hænder, og det ville efter By- og Boligministeriets opfattelse højne kvaliteten af ejernes indberetninger til SE samt øge fokus på ejendommens økonomi og dermed ejernes incitament til at indberette oplysninger til SE til brug for bl.a. sammenligning og analyse af nøgletal for enhedsomkostninger på tværs af ministerier og statslige ejendomsforvaltninger.

Rigsrevisionens bemærkninger

SE er et informationssystem, og nytten af systemet afhænger af brugernes indrapportering til og anvendelse af systemet.

Det var planlagt, at version 1 af SE skulle sættes i drift den 1. april 1999, men på grund af fejl, mangler og uhenigtsmæssigheder blev systemet med ½ års forsinkelse først sat i drift den 1. oktober 1999, og systemet har også efter idriftsættelsen været behæftet med fejl, mangler og uhenigtsmæssigheder, som har nedsat dets anvendelighed.

Problemerne skyldes især fejl og mangler i det system, leverandøren har leveret, men også uhenigtsmæssigheder i By- og Boligministeriets kravspecifikation ved bestillingen af systemet.

Efter idriftsættelsen har leverandøren derfor for egen regning foretaget en række rettelser og ændringer af systemet, men umiddelbart før regeringsskiftet den 27. november 2001 var det fortsat behæftet med fejl og mangler.

Uhenigtsmæssigheder i kravspecifikationen er delvist søgt afhjulpet ved særskilt bestilling og betaling af supplerende programdele.

Umiddelbart før regeringsskiftet forventede By- og Boligministeriet, at systemet ville være fri for fejl og mangler inden udgangen af 2001, men set i lyset af de mange fejl, mangler og uhenigtsmæssigheder overvejede ministeriet en omfattende tilretning og forenkling af systemet frem for en planlagt videreudvikling.

Arbejdet med at indlægge de statsejede ejendomme i systemet har på grund af mange uklarheder omkring ejendomsforhold, ejerforhold mv. taget betydelig længere tid, end By- og Boligministeriet oprindeligt forventede.

Umiddelbart før regeringsskiftet var der indlagt ca. 3.300 ejendomme i systemet, og By- og Boligministeriet forventede, at ca. 400 af de resterende ca. 600 statsejede ejendomme ville være indlagt i løbet af foråret 2002. Ministeriet kun-

ne ikke sige noget om, hvornår de sidste ca. 200 ejendomme ville være indlagt.

Ministeriet havde på daværende tidspunkt ikke noget præcist overblik over status for ministeriernes indberetning til systemet af statslejede ejendomme og af ejendomsdata for statsejede ejendomme, men ministeriet skønnede, at ministerierne kun havde indberettet oplysninger på ca. 20 % af de indlagte statsejede ejendomme.

Ministeriet kunne på daværende tidspunkt heller ikke præcist sige, hvornår version 2 og 3 ville kunne sættes i drift, men ministeriet skønnede med den daværende kandidate i afhjælpning af fejl og mangler ved version 1 og indlæggelse af statsejede ejendomme i systemet, at version 2 ville kunne være i drift primo 2003.

Formålet med etableringen af SE er at sikre en effektiv forvaltning af statens ejendomme.

Dette formål er endnu ikke opfyldt, og de mange uklarheder omkring ejendomsforhold, ejerforhold mv. har bekræftet, at der er behov for en effektivisering af denne forvaltning. Et resultat af arbejdet med SE har således været, at der er blevet ryddet op i ejerskab for ejendomme og registreringen af disse i de kommunale registre. Denne oprydning har tillige været nødvendig for systemets anvendelse og udvikling, uanset de problemer, der i øvrigt har været med systemet.

En effektiv forvaltning af statens ejendomme betyder, at den enkelte ejendom drives med de mindst mulige omkostninger og med den bedst mulige kapacitetsudnyttelse.

Set i lyset af de hidtidige erfaringer med ministeriernes indrapportering af oplysninger til SE er det tvivlsomt, om SE vil kunne blive et redskab til at understøtte en sådan forvaltning.

Finansministeriet bør derfor revurdere SE og overveje andre løsninger, fx om en ændring af den regnskabsmæssige registrering med større gennemsigtighed i institutionernes ejendomsbesiddelser og en ændret bevillingsmæssig styring kan skabe det nødvendige grundlag for og de rette incitamentter til en effektiv forvaltning af statens ejendomme.

Rigsrevisionen, den 6. februar 2002

Henrik Otbo

/Edvin A. Andersen