



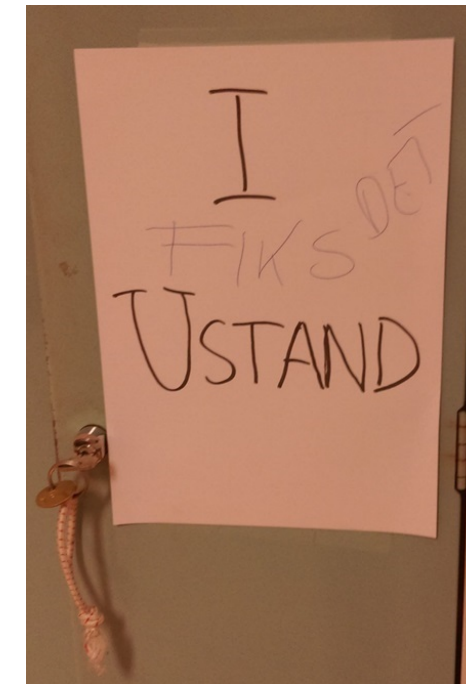
Erik T. Hirth

## Vedlikehold av kommunale bygg.

Hvordan skape interesse blandt politikere?

Masteroppgave i Eiendomsutvikling og -forvaltning

Trondheim, juni 2015





Oppgavens tittel: Vedlikehold av kommunale bygg.	Dato: 15. juni 2013 Antall sider (inkl. bilag): 100
Hvordan skape interesse blant politikere?	Masteroppgave    X    Prosjektoppgave
Navn: Erik T. Hirth	
Faglærer/veileder: Håkon Kleiven	
Eventuelle eksterne faglige kontakter/veiledere:	

Ekstrakt:

Vedlikehold av kommunale bygg har over år blitt omtalt i utredninger og undersøkelser, fra Eikelandsutvalgets overlevering av NOU 2004:22 «Bedre bygg gir mer til alle», via Multiconsult og PwC' rapport om vedlikeholdsetterslep i 2008 til Rådgivende ingeniørers forening (RIF) sin «State of the nation 2015». Offentligheten blir gjort tydelig oppmerksom på hvordan det står til med den kommunalt eide bygningsmassen. Og det står ikke bare bra til.

Spørreundersøkelse ble sendt til politikere og administrativt ansatte innen eiendomsforvaltningen i de fire nord-Jæren kommunene Randaberg, Sandnes, Sola og Stavanger. Spørreundersøkelsen viser at det er stort sammenfall i besvarelsene av gruppene politikere og administrativt ansatte. Oppfatningen av den bygningsmessige tilstand er i hovedsak lik og det pekes i all hovedsak på de sammen forutgående årsakssammenhenger om har ledet til dagens situasjon. *Manglende politisk prioritering*, samt *Mangel på langsiktige mål og planer* pekes ut som de to vesentligste årsaksforklaringene. Dette samsvarer godt med hva Eikelandsutvalget påpekte i NOU 2004:22. Av tiltak som kan ha stor betydning for å få til en klar heving av vedlikeholdet, peker begge gruppene på at det bør utarbeides *En plan/strategi for vedlikehold*, at *Jevnlig informasjon om tilstand og vedlikeholdsbehov* vil bidra til å være målrettet, og i tillegg at det bør være *Fokus på planlagt vedlikehold*. Videre fremkommer det at det er overveldende enighet om at planmessig vedlikehold gir lavere kostnader i det lange løp, men politikerne har lettere for å bevilge penger til nybygg og investeringer enn å bruke disse midlene til nødvendig vedlikehold.

Med informasjon som er nødvendig, lett forståelig og oppdatert gjøres fagområdet tilgjengelig og forståelig for dem som er interessert. Informasjonen vil inneholde oversikt over alle bygg, tilstand, ressursbruk og utvikling gjennom bruk av de bevilgede ressursene. Utesking av de rette nøkkeldataene for videre oppfølging og rapportering vil være en nødvendig øvelse som administrasjon og politikere må gjøre sammen.

Politikere er mer positive til lobbying enn administrativt ansatte. Politikerne ser på lobbying som en alternativ informasjonskilde og kan benytte den informasjonen de mottar videre i saken. Lobbytrykket er ikke stort og byrdefullt på den lokalpolitiske arena knyttet til eiendomsforvaltning, så det er et mulig spillerom som kan anvendes for påvirkning av politikerne i aktuelle saker. For ansatte i en kommune kan denne måten å påvirke eller informere om en sak på være problematisk i forhold til lojaliteten til linjeorganisasjonen. Lobbying er nok derfor en lite brukt kanal i så måte, men kan fungere som «nødventil».

Med styrket kompetanse hos involverte parter, utvikling av en eiendoms-strategi og vedlikeholdsplaner slik at politikerne og eiendomsforvalterne får et felles utgangspunkt for hyppigere informasjons- og nøkkeldatarapportering, vil eiendomsforvaltningen ventelig komme høyere opp på den politiske agendaen.

Stikkord:

1. Vedlikehold
2. Eiendomsstrategi
3. Nøkkeldata
4. Lobbying

\_\_\_\_\_  
Erik T. Hirth (sign.)



# Det er håpløst, og vi gir oss ikke. Jan Erik Vold, 1968

## 1 Forord

I forbindelse med utarbeidelse av et saksfremlegg til politisk behandling, hadde jeg behov for å sjekke ut innholdet i begrep som Facility management (FM) og Eierstrategier i eiendomsforvaltningen. Noen nettsøk senere leste jeg om NTNUs erfaringsbaserte masterprogram. Her fant jeg mer enn jeg lette etter. Tema på tema med faglige interessante områder, som jeg i periodevis befattet meg med jobbsammenheng, men uten å ha den faglige bakgrunnen til det.

Takk til min styreleder for å ha ga meg mulighet og oppmuntring til å gjennomføre studiet. Hun la særlig vekt på det faglige nettverket som god grunn til å gjennomføre et studium på dette nivået. Det hadde hun evig rett i.

Takk til forelesere og stab ved kurset, og i særdeleshet til mine medstudenter som gjorde samlingene til en faglig spennende og interessant diskusjonsklubb om felles problemstillinger og utfordringer. Ikke minst har våre sosiale middags-samlinger vært til stor glede og inspirasjon i mer arbeidskrevende perioder.

Jeg har løpende hatt stor nytte og glede av all informasjon og kunnskap jeg har fått ta del i. Det har vært et privilegium å få så relevant og praktisk nyttig kunnskap servert av engasjerte foredragsholdere og medstudenter. Det har vært både tid og arbeidskrevende når studiet skulle gå parallelt med alle andre gjøremål. Men oppbakking og aksept har jeg har fått lov til å trekke meg tilbake på kvelder og helgedager for fordypning i fagene. En stor Takk til min familie for deres tålmodige venting på at far skal bli ferdig på «loftet».

Min veileder i forbindelse med denne oppgaven, Håkon Kleiven, har bidradd til å gjøre den til et bedre produkt enn jeg hadde klart alene. Takk for dine bidrag, Håkon.

Stavanger, den 13. juni 2015.

Erik T. Hirth



## 2 Sammendrag

Vedlikehold av kommunale bygg har over år blitt omtalt i utredninger og undersøkelser, fra Eikelandsutvalgets overlevering av NOU 2004:22 «Bedre bygg gir mer til alle», via Multiconsult og PwC' rapport om vedlikeholdsetterslep i 2008 til Rådgivende ingeniørers forening (RIF) sin «State of the nation 2015». Offentligheten blir gjort tydelig oppmerksom på hvordan det står til med den kommunalt eide bygningsmassen. Og det står ikke bare bra til.

Oppgaven stiller spørsmålet: Hvordan skape interesse blant politikerne?, og svarer på det gjennom forskningsspørsmålene:

- Har politikerne som eiere mangler informasjon som er tilgjengelig og forståelig?
- ❖ Øves det for lite påtrykk lokalt for å få til en endring til bedre og mer vedlikehold?
- Har kommunene den nødvendig og god nok kompetanse på dette området?

Litteraturkapitlet presenterer aktuell teori omkring temaene som reises gjennom forskningsspørsmålene, nærmere bestemt om prinsipper for eiendomsforvaltning, om vedlikehold og vedlikeholdsstrategi, samt bruk av nøkkeldata til formidling av styringsinformasjon til overordnet nivå. Det gis og en gjennomgang av bakgrunn og bruk av lobbying og påvirkningsmåter av politikere, for å kunne vurdere om dette kan være angrepsvinkelen til å skape interesse og engasjement. Hensikten bak dette er tanken om at politikere vil fatte interesse for det befolkningen/velgerne er opptatt av.

Litteraturstudie og spørreundersøkelse ble valgt som metode. Litteraturstudiet ga både innsikt om emnene og bakgrunn for utforming av spørsmål til videre undersøkelse. Som spørreverktøy benyttet jeg Questback, et meget anvendelig og effektivt hjelpemiddel.

Oppgavens spørreundersøkelse ble sendt til politikere i utvalg med ansvar for eiendomsforvaltning og administrativt ansatte innen samme fagfelt i de fire nord-Jæren kommunene Randaberg, Sandnes, Sola og Stavanger. Kommunene samarbeider tett på flere felt, men enda ikke innen drift og forvaltning av bygg.

Spørreundersøkelsen viser at det er stort sammenfall i besvarelsene av gruppene politikere og administrativt ansatte. Oppfatningen av den bygningsmessige tilstand er i hovedsak lik og det pekes i all hovedsak på de sammen forutgående årsakssammenhenger om har ledet til dagens situasjon. *Manglende politisk prioritering*, samt *Mangel på langsiktige mål og planer* pekes ut som de to vesentligste årsaksforklaringene. Dette samsvarer godt med hva Eikelandutvalget påpekte i NOU 2004:22. Av tiltak som kan ha stor betydning for å få til en klar heving av vedlikeholdet, peker begge gruppene på at det bør utarbeides *En plan/strategi for vedlikehold*, at *Jevnlig informasjon om tilstand og vedlikeholdsbehov* vil bidra til å være målrettet, og i tillegg at det bør være *Fokus på planlagt vedlikehold*. Videre fremkommer det at det er overveldende enighet om at planmessig vedlikehold gir lavere kostnader i det lange løp, men politikerne har lettere for å bevilge penger til nybygg og investeringer enn å bruke disse midlene til nødvendig vedlikehold.

Med informasjon som er nødvendig, lett forståelig og oppdatert gjøres fagområdet tilgjengelig og forståelig for dem som er interessert. Infoorasjonen vil inneholde oversikt over alle bygg,

tilstand, ressursbruk og utvikling gjennom bruk av de bevilgede ressursene. Utesking av de rette nøkkeldataene for videre oppfølging og rapportering vil være en nødvendig øvelse som administrasjon og politikere må gjøre sammen.

Spørreundersøkelsen avdekker videre at politikere er mer positive til lobbying enn administrativt ansatte. Politikerne ser på lobbying som en alternativ informasjonskilde og kan benytte den informasjonen de mottar videre i saken. Lobbytrykket er ikke stort og byrdefullt på den lokalpolitiske arena knyttet til eiendomsforvaltning, så det er et mulig spillerom som kan anvendes for påvirkning av politikere i aktuelle saker. For ansatte i en kommune kan denne måten å påvirke eller informere om en sak på være problematisk i forhold til lojaliteten til linjeorganisasjonen. Lobbying er nok derfor en lite brukt kanal i så måte, men kan fungere som «nødventil».

Avslutningsvis besvares forskningsspørsmålene og hovedspørsmålet: Kan vedlikehold bli politisk interessant? Med styrket kompetanse hos involverte parter, utvikling av en eiendomsstrategi og vedlikeholdsplaner slik at politikere og eiendomsforvalterne får et felles utgangspunkt for hyppigere informasjons- og nøkkeldatarapportering, vil eiendomsforvaltningen ventelig komme høyere opp på den politiske agendaen. Undersøkelsen viser at det er egentlig stor enighet om både mål og middel. Politikerne må ta ansvar for å løfte blikket og lære sin rolle som strategisk eier av byggene, så får administrasjonen ta ansvar for å løfte informasjonsnivået både kvalitativt og kvantitativt til understøttelse av politikernes strategiske mål og egne produksjons og styringsmål.

### 3 Innholdsfortegnelse

1	Forord.....	III
2	Sammendrag.....	V
4	Innledning.....	1
4.1	Bakgrunn for oppgaven.....	1
4.2	Hva opptar kommunepolitikerens.....	2
4.3	Hva blir igjen til lokalpolitikeren å bestemme.....	3
4.4	Problemstilling og hensikt med oppgaven.....	3
4.5	Forklare uttrykk og definisjoner.....	4
4.6	Avgrensninger.....	4
4.6.1	Lovens ramme for eiendomsforvaltningen.....	5
5	Litteratur / Teori.....	7
5.1	Gjeldende litteratur og teori til oppgaven.....	7
5.2	Kommunal eiendomsforvaltning.....	7
5.2.1	Eiendomsforvaltningens betydning.....	8
5.2.2	Roller og nivåer.....	9
5.2.3	Eierrollen.....	9
5.2.4	Forvalterrollen.....	9
5.2.5	Brukerrollen.....	10
5.2.6	Hvordan er stoa ved kommunale bygg.....	18
5.2.7	Manglende vedlikehold kan ha flere årsaker.....	19
5.3	Vedlikeholdsstrategi.....	23
5.3.1	Planmessig vedlikehold.....	24
5.4	Hvordan settes agendaen, hva får oppmerksomhet.....	26
5.4.1	Lobbying.....	26
5.4.2	Medie makt.....	32
5.4.3	Sosiale medier.....	32
5.4.4	Aksjons- og kampanjemakt.....	33
5.5	Nøkkelinformasjon.....	35
5.5.1	Nøkkeldata.....	35
5.5.2	Nøkkeltall.....	36
6	Metode kapittel.....	39
6.2	Valg og anvendelse av metode.....	39
6.2.1	Metode for litteraturstudiet.....	40
6.2.2	Metode for kvantitativ datainnsamling.....	40



6.3	Metodekritikk .....	43
7	Funn fra undersøkelsene .....	45
7.1	Litteraturstudiet .....	45
7.1.1	Eiendomsforvaltning .....	45
7.1.2	Vedlikeholdsstratgi.....	45
7.1.3	Hvordan sette agendaen.....	46
7.1.4	Påvirkning .....	46
7.1.5	Nøkkelinformasjon .....	47
7.2	Spørreundersøkelsen .....	47
7.2.1	Hvem har svart .....	47
7.2.2	Politikernes svar .....	49
7.2.3	Administratives svar.....	56
7.3	Nøkkeltall og indikatorer.....	62
7.3.1	Kommunal eiendomsforvaltning i KOSTRA tall.....	62
8	Drøftinger / Diskusjon.....	69
8.1	Eiendomsforvaltning som politikkområde .....	69
8.2	Hvordan skape politisk interesse .....	71
8.2.1	Hva med påvirkning av politikerne .....	72
8.2.2	Formidling av faglig innsikt .....	74
8.2.3	Bevilgninger .....	75
8.2.4	Hvordan få endret synet på vedlikehold .....	76
8.2.5	Drøfting nøkkeltall .....	76
9	Konklusjon og veien videre.....	79
9.1	Forskningsspørsmål 1:.....	80
9.2	Forskningsspørsmål 2:.....	80
9.3	Forskningsspørsmål 3:.....	81
10	Referanseliste .....	83
11	Figurliste.....	87
12	Vedlegg .....	89
12.1	Vedlegg 1 Spørreundersøkelsen .....	89
12.2	Vedlegg 2 Kostradata .....	101
12.3	Vedlegg 3 Bærum kommunes eiendomsstrategi i kortversjon .....	107

## 4 Innledning

Eikeland utvalget som i 2004 avla NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» stilte seg spørsmålet hvordan planmessig vedlikehold påvirker forvaltningskostnadene over tid. Og ga seg selv det enkle svaret at: Planmessig vedlikehold på et faglig riktig nivå er lønnsomt og vil over tid føre til at forvaltningskostnadene blir lavere enn ellers. Utsettelse av vedlikeholdet for å spare penger er altså kortsiktig og fører til økte kostnader i det lange løp. (Eikeland, 2004) Min oppgave tar utgangspunkt i dette kanskje innlysende svaret, og tar det litt videre ved å spørre hvorfor eierne av kommunale bygg, våre politikere, ikke lar forvaltningen skje på den økonomisk mest fordelaktige måten? Opereres det med et annet rasjonale, er kommunesektoren så underfinansiert at det ikke er råd til å drive verdibevarende vedlikehold eller er ikke kompetansen til stede til å gi råd til politikerne?

### 4.1 Bakgrunn for oppgaven

Stat og kommuner er store eiendomsbesittere, det forvaltes verdier for milliarder av kroner. Blir verdiene ivaretatt på en tilstrekkelig god måte? Har det offentlige god nok kunnskap og kompetanse til å ivareta/forvalte denne bygningsmassen? Gjennom mediene kan en lett få inntrykk av at byggenes tilstand ikke er så god som den burde vært. Er de faktiske forhold virkelig slik, og i tilfelle, hvorfor? I dag bevilges det ikke nok penger til at eiendomsverdiene blir opprettholdt. Stavanger kommune bruker ca. 90 % av Holthe-modellens Lav sats. Hvilket tilsier at eiendommene forfaller. Over de seneste 10 år er det imidlertid benyttet store midler, nærmere 1 mrd., på rehabilitering av eldre skolebygg. Det gjennomføres altså en strategi der en lar bygg forfalle, for så i «siste stund» redde dem gjennom et omfattende vedlikeholds løft/oppgradering. Kunne en ved et planlagt og jevnere vedlikehold holdt byggene på et tilfredsstillende teknisk nivå og samtidig hatt fornøyde brukere? Det antas at denne strategien er ubevisst, selv om det kan være et økonomisk rasjonale i å utsette tyngre vedlikehold. I rapporten «Fra forfall til forbilde» viser Multiconsult og PwC til at på bakgrunn av nyutviklet teknologisk og andre forventninger fra innbyggerne kan utsettelse bidra til at en oppnår fleksibilitet til å kunne tilpasse seg disse endringene i omgivelsene (Multiconsult & PriceWaterhouseCoopers, 2008). Like fullt er realiteten nå at kommunene er innhentet av forsømt vedlikehold over lang tid og er tvunget til tiltak. Hvorfor lar en det da bare fortsette i samme spor når alt taler for at dette er en langt mer kostbar form for forvaltning?

Rådgivende ingeniørers forening (RIF) presentere i 2010 en vurdering av tilstanden ved bygg og anlegg i hele Norge, kalt «State of the nation 2010». Denne rapporten tegner et realistisk bilde av hvordan det står til med blant annet kommunale bygg. I Figur 1 under vises et utklipp fra RIFs State of the nation 2010, og som angir noe av grunnen for min interesse for å gå inn i problematikken rundt vedlikehold av offentlige bygg. I mars 2015 ga RIF ut sin State of the nation 2015 som i stor grad opprettholder og bekrefter totalbilde fra 2010, jfr. avsnitt 5.2.6. Hvilke mekanismer spiller inn, hvorfor kommer vi oss ikke ut av den dårlige trenden, når vi vet at å fortsette som før er mer kostbart enn å få satt vedlikeholdet i et godt system.



## TENDENS

Det er generelt økende fokus på vedlikeholdsetterslep og oppgraderingsbehov, og dette ses ofte i sammenheng med funksjonell oppgradering. Tiltakspakken i 2009 har også medført høyere aktivitet, men det har vært en viss treghet i igangsettelse av tiltak og dermed bruken av tiltakspakke midlene.

Vedlikeholds nivået for kommunale bygg er for lavt og vil medføre ytterligere forfall om innsatsen ikke økes. Dårligere vedlikehold vil gå utover sikkerhet og HMS generelt.

Grunnskoler, videregående skoler og kirker har i dag ikke tilstrekkelige midler for nødvendig oppgradering av bygningsmassen.

Det er knyttet stor usikkerhet til utviklingsbehov (funksjonell oppgradering og utvikling), bl.a. som følge av konsekvenser av Samhandlingsreform, eldrebølgen og demografiske endringer forøvrig. Kostnadskonsekvensene av dette ventes å bli betydelig da det vil kreve investeringer til transformasjon og utvikling av bygningsmassen. Hvor mye som investeres i utvikling og som benyttes til FDV i dag er ikke systematisk kjent.

Kompetanse og kapasitet i kommunene til å håndtere nødvendige tiltak i årene som kommer er ikke tilstrekkelig. Tiltakspakken i 2009 skapte forventning om økt innsats, men det er en forbedring pga KoBE-satsningen og økende fokus, som kan forsvare gul pil, til tross for at tiltakspakke midlene ikke er fulgt opp i budsjettet for 2010.



## FREMTIDSSIKRING - ANBEFALING.

Dagens situasjon, med stort oppgraderingsbehov som følge av manglende vedlikehold over lang tid, gjør det nødvendig med systematisk planlegging på kort og lang sikt.

Tatt i betraktning at 80 % av dagens bygningsmasse skal fortsatt benyttes i 2050 (KRD, 2009), dvs. ca 25 mill m<sup>2</sup> BTA, vil behovet for strategisk planlegging øke ytterligere. utfordringer for denne bygningsmassen vil da være arealeffektivisering og stimulering til miljøriktig forvaltning, drift og vedlikehold (FDVU), som dermed blir svært viktige satsningsområder fremover. Dette innebærer en særlig utfordring for å redusere og legge om energibruken og samtidig ivareta kulturhistoriske, miljømessige og estetiske krav.

Dersom SSBs prognose for befolkningsøkning på ca 1,7 mill innbyggere frem mot 2050 slår til, så trengs det ca 15 mill m<sup>2</sup> nye kommunale bygg i tillegg til de vi har i dag (om man forutsetter ca. 80 % av dagens arealbruk pr. innbygger i nye bygninger). Slike prognoser er selvsagt svært usikre, men gir en indikasjon på utfordringene for samfunnsutviklingen, fremtidig tjenestetilbud og behovet for infrastruktur.

Som nevnt er verken samlet kompetanseprofil, kapasitet eller finansielle ressurser tilstrekkelig i de fleste kommuner og fylkeskommuner i dag. De fleste kommuner er også for små til å kunne bygge opp nødvendig kompetanse og systemressurser (metoder, verktøy, retningslinjer etc.) for å møte de utfordringene de står overfor. Hvordan de samlede ressursene og kompetansen kan utnyttes og utvikles best mulig, også på tvers av kommuner og fylkeskommuner, blir derfor et sentralt spørsmål.

Figur 1 Fra RIF stat of the nation 2010

## 4.2 Hva opptar kommunepolitikeren

En lokalpolitiker som kommunepolitikeren oftest er, har politikken som en aktivitet ved siden av en ordinær jobb. Fokus blir hovedsakelig satt gjennom de saker som produseres og fremmes av kommuneadministrasjonen. Egne politiske saker kan leses ut av partienes programmer for valgperioden. Det er foretatt en gjennomgang av de største partienes valgprogram for kommende periode, eller den foregående perioden når nytt enda ikke er tilgjengelig, dette er presenter i Tabell 1. Jeg har lett etter ord, og arv-arter av ord, knyttet til bygg som: vedlikehold, rehabilitering, forvalte og drifte, fornye, oppgradere.

Tabell 1 Omtalt vedlikehold i lokalpartienes program

Omtalt vedlikehold i lokalpartienes program	
Ett parti i Sandnes:	At barnehager, skoler og deres uteområder skal vedlikeholdes
To partier i Stavanger:	Vektlegge vedlikehold, rehabilitering og drift av kultur- og idrettsanlegg

Eksisterende bygningsmasse er kommunenes største plassering av kapital. Det er til sammen enorme samfunnsmessige verdier som står midt ibland oss, og det politiske fokuset er bortimot fraværende. I oppgavens spørreundersøkelse bekrefter politikerne dette ved slå fast at det er lettere å bevilge ressurser til å bygge nytt enn å vedlikeholde eksisterende.

### 4.3 Hva blir igjen til lokalpolitikeren å bestemme

Bygningsvedlikehold er i sin natur langsiktig. Politikk blir gjerne beskyldt for å være kortsiktig og ikke se lenger enn til neste valg. Dette er en urettferdig påstand, samtidig som den nok også har en rot av sannhet i seg. Politikerne er blitt valgt på alt det som de skal endre og prioritere opp i forhold til tidligere og høyere enn opposisjonen. Når løfter skal innfris og de økonomiske realiteter kommer frem må noe salderes bort. Det kommunale økonomiske handlingsrom er gjerne spist opp av rettighetslovgivning, statlige pålegg og øremerking av midler. Kommunene sitter igjen med råderetten over de rent lokale sakene og administrativt ansvar for statlig politikk (Østerud et al., 2003). De lokale sakene vil være slik som idretts- og kultursaker, byggesaker, arealdisponering og teknisk sektor, herunder eiendomsforvaltningen.

Kommune økonomien blir trangere for hver gang en statlig reform ikke fullfinansieres, samtidig vet vi at skole, barnehage, helse og omsorg står for  $\frac{3}{4}$  deler av driftsbudsjettet hvor rettighetslovgivning gjør at kommunene har lite handlingsrom (Østerud et al., 2003). Da gjenstår vedlikeholdsmidlene som en av de større postene kommunene har styring over. Det er da selvsagt fristende å disponere disse til politisk mer salgbare tiltak.

### 4.4 Problemstilling og hensikt med oppgaven

#### **Vedlikehold av kommunale bygg – hvordan skape interesse blant politikere?**

#### **Maintenance of municipal buildings - how to get the politicians interested?**

#### **Bakgrunn**

**«Du vinner ikke et valg på å fronte bedre vedlikeholdte bygg. Men du kan helt klart tape et valg på ikke å vedlikeholde dem».** Helge Andre Njåstad, FrP, leder av Stortingets kommunal- og forvaltningskomité.

- «Alle vet om det, men ingen gjør noe med det!»  
Det velkjente mantraet kan ha sin berettigelse på vedlikeholdstilstanden for offentlig eide bygg. Utsatt og eller neglisjert vedlikehold blir mer kostbart å ta igjen dess lengre en venter.
- Nyhetsoppslag i både lokal og rikspresse forteller jevnlig om dårlig tilstand på offentlig eide bygg. Det er selvsagt de grelle eksemplene vi leser om, men rapporter forteller oss at kommunene har store vedlikeholdsetterslep over det ganske land.  
Vedlikeholdsbudsjettene fortelles å være lave, kommunen har ikke råd til påkrevd vedlikehold. Men når media endelig får en ansvarlig politiker i tale og avbilder hen foran bygget, later det til å være noen tilgjengelige midler som kan bevilges likevel. Må det jevnlig medieoppslag til for å få budsjett av rett størrelse?

- Foreliggende oppgave tar for seg et antall kommuner på Nord-Jæren og ser om det er noen sammenfallende årsaker til at kommunalt vedlikehold av bygg ikke er høyere oppe på den politiske agendaen.

## Oppgave

- Målsetning
  - Finne eventuelle årsaker til at politikerne ikke prioriterer opp drift og vedlikehold av egne bygg.
- Forskningsspørsmål/hypoteser
  - Har politikerne som eiere mangler informasjon som er tilgjengelig og forståelig?
  - ❖ Øves det for lite påtrykk lokalt for å få til en endring til bedre og mer vedlikehold?
  - Har kommunene den nødvendig og god nok kompetanse på dette området?

## 4.5 Forklare uttrykk og definisjoner

**Lobbyisme:** Lobbyvirksomhet, lobbyisme, på norsk også kjent som korridorpolitikk.

Lobbyvirksomhet vil si at interesseorganisasjoner, bedrifter og pressgrupper forsøker å påvirke folkevalgte politikere og andre beslutningstakere.(snl, nett)

**Lobbying:** handlingene som utføres for å påvirke beslutningstakere til å stemme i følge en gruppes spesielle interesser. Det må være flere handlinger, gjerne rettet mot flere beslutningstakere i samme sakskompleks, eller gjentatt påvirkning av en eller et fåtall over tid.

**Vedlikeholdsstrategi:** Det bør være noen overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen, som både supplerer og korrigerer faglige mål. Brukerkrav og bygningsfaglige krav er ikke alltid forenelige, da kan strategien angi prioritet, samtidig bør den si noe om(Horjen, 2011):

- Formålet og målet med eiendomsmassen
- Mål for måten eiendommene forvaltes på
- Vedlikeholdsetterslep
- Livssyklus kostnader / Livsløpsplanlegging
  - Generalitet, fleksibilitet og elastisitet
- Energi og miljø
- Universell utforming

**Vedlikeholdsplan:** Planlegging av vedlikeholdet er en underliggende aktivitet av strategien. Planen er en viktig prosess som over tid skal sikre bygningsmassens verdi(Valen et al., 2011).

## 4.6 Avgrensninger

Oppgaven tar for seg de fire kommunene på nord-Jæren; Randaberg, Sandnes, Sola og Stavanger. Disse kommunene samarbeider på mange områder innen forvaltning og tjenesteyting, men har ingen felles prosjekter innen eiendomsforvaltning. Kommunene blir sett på som et samlet bo- og arbeidsområde, og blir av mange også sett på som en naturlig stor-kommune. Det har vært naturlig å se nærmere på disse fire kommunene, både hver for

seg og samlet. Jeg har mitt daglige virke i en av dem og ønsket å sammenligne den med nabokommunene for å finne likheter og ulikheter, og kanskje uteske områder det kan jobbes videre med sammen. I avsnitt 5.5.2 om nøkkeltall basert på Kostra-data har jeg også sammenlignet mot Trondheim og Kristiansand kommuner. Trondheim kommune vedtok i 2009 innføring av internhusleie og at midler til vedlikehold skulle være på et «verdibevarende nivå» – Holthe middel sats. Kristiansand har i sin eiendomsstrategi definert hvilke bygg som skal ha høy tilstandsgrad og dermed tilgodeses vedlikeholdsmessig. Det ville dermed være interessant å sammenligne data med disse.

#### **4.6.1 Lovens ramme for eiendomsforvaltningen**

Er eiendomsforvaltning en lovpålagt oppgave, i den forstand at det må kunne settes en minste standard for tilstandsnivå?

Arbeidsmiljøloven:

- Skal gjelde også for elever og sikre et godt og egnet innemiljø.

Kommuneloven;

- Budsjett, regnskap og rapportering. Budsjett skal settes opp i balanse.

Et stort antall lover regulerer området eiendomsforvaltning (Kleiven, 2014):

Byggesaker, reparasjoner, endringer

- Plan- og bygningsloven
- Byggherreforskriften
- Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett

Løpende drift av bygg og eiendom – Internkontrollforskriften

- Arbeidsmiljøloven
- Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr
- Sivilbeskyttelsesloven
- Produktkontroll loven
- Forurensningsloven
- Brann- og eksplosjonsvernloven
- Strålevernloven
- Genteknologiloven

Kontraheringer og kjøp;

- For offentlig sektor gjelder Lov om offentlige anskaffelser. Lovens §6 gjelder også et pålegg om beregning av livssyklus-kostnader.



## 5 Litteratur / Teori

### 5.1 Gjeldende litteratur og teori til oppgaven

Oppgaven har dypest sett til hensikt å se på om politikere er opptatt av kommunens bygningsmasse, eller om de gjennom påtrykk av pressgrupper og lobbying lar seg påvirke til at bygnings vedlikehold blir satt på dagorden. Er det noen påvirkningsmuligheter som er mer fremtredende enn andre, eventuelt om det er nærmest fravær av informasjon og påvirkning på området byggforvaltning.

Teori til oppgaven blir å finne både i litteratur til det samfunnsvitenskapelige området (statsvitenskap) med sikte på å finne ut hva som får politikere til å engasjere seg i et tema. Og temaet politikere her helst skal interessere seg for er det tekniske fagområdet forvaltning, drift og vedlikehold av bygg. Temaene er rikelig omtalt i teorien, hver for seg, men ikke i kombinasjon. Det føles derfor riktig å presentere områdene noe nærmere, for å definere og klargjøre hvilke områder jeg går inn på.

### 5.2 Kommunal eiendomsforvaltning

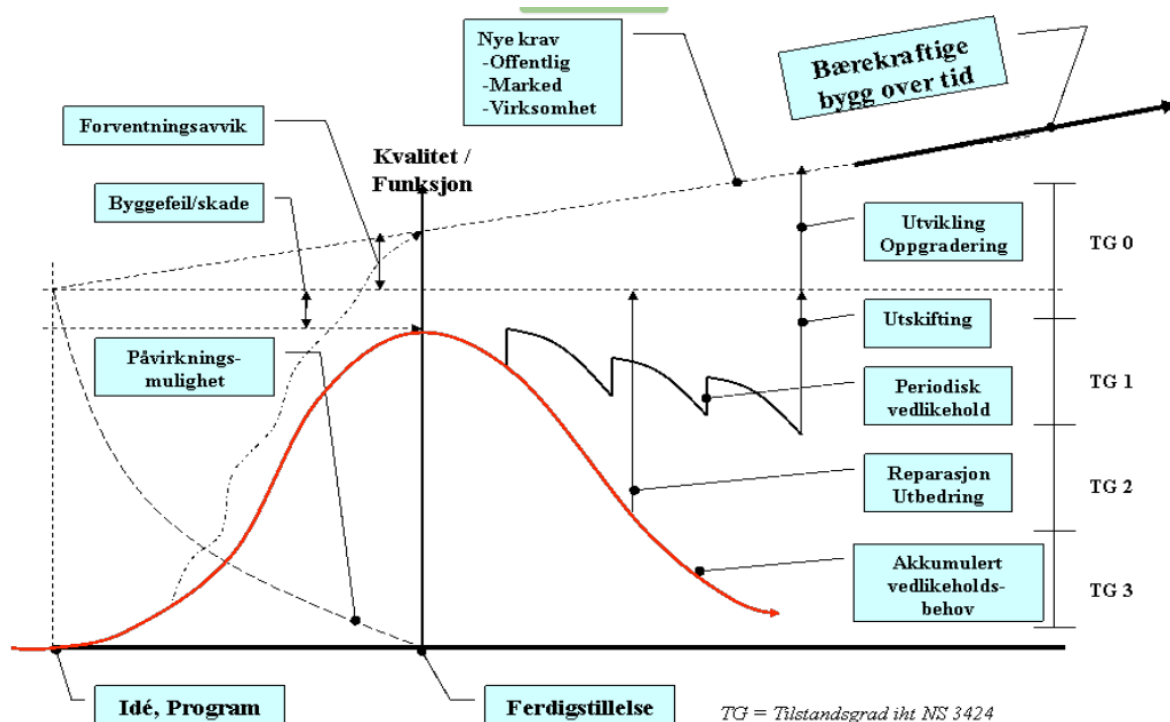
”God eiendomsforvaltning kan defineres som det å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulig rammevilkår for brukernes virksomhet over tid.” (Eikeland, 2004)

Med utgangspunkt i denne definisjonen av god eiendomsforvaltning, forstår en at det kreves kunnskap på områder som styring og ledelse, økonomi, samt plan- og bygningsfag. På kommunalt nivå betyr dette at eiendomsforvaltningen skal tilby kommunens kjernevirksomhet gode og effektive bygg, i tillegg til å eie, forvalte og utvikle bebygget- og ubebygget grunn. Eiendomsforvaltning er altså å samordne og besørge effektiv drift og vedlikehold av eiendommer, samt yte service ovenfor brukere. Målet er å skape gode og trygge rammer som kan gi tilfredsstillende og forutsigbare leieforhold.

Det er gjennom god kommunal eiendomsforvaltning man dekker dagens og morgendagens behov for boliger og bygninger. God planlegging og prosjektering sammen med en økonomisk bærekraftig drift er avgjørende om man skal lykkes med det ansvaret kommunen har som forvalter av fellesskapets ressurser.

I eiendomsforvaltningen er det behov for langsiktighet, både fordi krav og standard utvikler seg over tid, men også i utfra følgene av hva eier velger å gjøre eller unnlate å gjøre. Vedlikehold er syretesten på dette. Vedlikehold er nødvendig for å unngå gradvis forfall. Forsømmes det kontinuerlige vedlikeholdet, vil det påløpe økende kostnader til utbedringer og akutt vedlikehold når forfallet resulterer i kritiske situasjoner. Se Figur 2 som viser en eiendomsutvikling over tid. En underbudsjettering av vedlikeholdet vil derfor kunne gi økte kostnader i et langsiktig perspektiv. I en slik situasjon kan da også informasjonen til overordnet nivå bli feilaktig eller til og med meningsløs, ved at nøkkeltallsinformasjon av regnskapsførte vedlikeholdskostnader viser et vedlikehold på høyt nivå, mens bygningen vitterlig er i dårlig forfatning.





Figur 2 Utvikling over tid, ref. Multiconsult(Larsen and Bjørberg, 2007).

### 5.2.1 Eiendomsforvaltningens betydning

Kommunens bygg og lokaler er for brukerne et produksjonsmiddel, og fremstår med det som en viktig produksjonsfaktor, etter personressursene som utfører den faktiske produksjonen. God eiendomsforvaltning skal derfor frembringe gode og effektive bygninger, som skal være funksjonelle ut fra både kort- og langsiktige perspektiver. Kommunen som eier ønsker å utvikle og ivareta eiendommens realverdi, samtidig er ønsket om størst mulig økonomisk overskudd også til stede. Skal man klare å få dette til, er en nødt til å ha en overordnet strategi som det er bred enighet om, utarbeide og følge opp planer med hjelp av et rasjonelt system.

**God kommunal eiendomsforvaltning sammenfattes i NOU 2004 slik(Eikeland, 2004):**

**Kriterium 1** Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen.

**Kriterium 2** Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.

*For at eiendomsforvaltningen skal kunne foregå på en rasjonell, målrettet og effektiv måte ut fra de overordnede målene, må det også stilles krav til eiendomsforvaltningens planleggings- og styringssystem på det taktiske nivået, slik at aktiviteter og ressursbruk planlegges og rapporteres i forhold til vedtatte mål.*

**Kriterium 3** Generelle delkriterier:

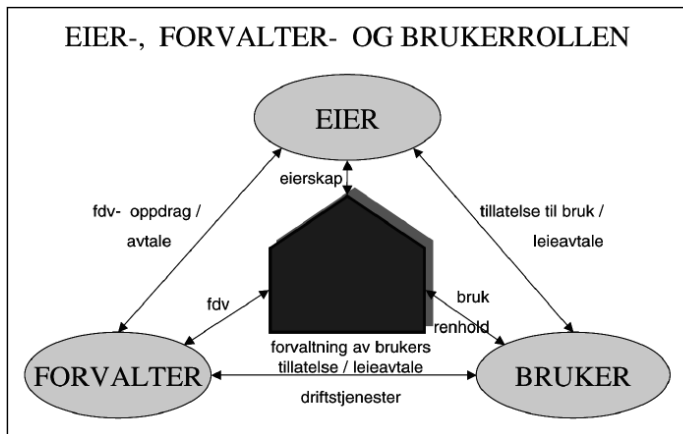
Følgende kriterier bør generelt inngå som kriterier på god eiendomsforvaltning:

- 1 Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
- 2 Effektiv arealutnyttelse
- 3 Godt, verdibevarende vedlikehold
- 4 Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning

- 5 Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
- 6 En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen, som legger til rette for god faglig kompetanse på alle nivåer i eiendomsforvaltningen, et godt samarbeid og en god gjensidig rolleforståelse med klare ansvarsforhold i trekantforholdet mellom eier, forvalter og bruker
- 7 Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter, kunne sette av tilstrekkelig med penger til å ta større vedlikeholdsoppgaver.

**Kriterium 4** Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt.

### 5.2.2 Roller og nivåer



Figur 3 Fra NOU 2004:22, Rollene som eier, forvalter og bruker

### 5.2.3 Eierrollen

For kommunale eiendommer er kommunestyret ansvarlig eier og ivaretar eierrollen og eieransvaret på et overordnet nivå. Men det trengs en operativ eier, det er rollen til den som i det daglige ivaretar eiendomsretten og de strategiske funksjonene som knytter seg til eierskapet av bygningen. Det er vanlig i kommunal sammenheng å ha denne oppgaven knyttet opp mot rådmannen eller teknisketat. Eierrollen ivaretar oppgaven som oppdragsgiver eller innkjøper/bestiller i en bestiller utfører organisering. Ovenfor interne kommunale brukere stilles bygningen til rådighet ved at det fattes beslutning om dette. For andre brukere bør eier inngå en leieavtale eller gi en formell tillatelse til bruken, som regulerer bruksansvaret. (Eikeland, 2004)

Eieransvaret omfatter økonomisk og rettslig ansvar overfor offentlige myndigheter, og ivaretar ansvaret i forhold til lover og forskrifter, kreditorer, låneinstitusjoner etc.

På eieransvaret hviler også ansvaret ovenfor brukerne av bygningene. Å få til en god forståelse for hvilke roller den enkelte har, bereder grunnen for god dialog og samhandling. Se Figur 3.

### 5.2.4 Forvalterrollen

Forvalterrollens hovedoppgave er å forestå løpende drift og vedlikehold av bygningen så langt dette er eierens (og ikke brukerens) ansvar (Eikeland, 2004). Forvalteren vil ofte også ha til oppgave å tilby leietaker/bruker driftsrelaterte tjenester, samtidig som hen må ivareta eiers

strategiske beslutninger. Å forestå utleie og følge opp eierens plikter og rettigheter etter inngåtte avtaler overfor brukeren tilligger også forvalterrollen.

I følge Valen et. al., 2007 er forvalters viktigste redskap er å til enhver tid ha oversikt over bygningsmassens areal og tilstand.(Valen et al., 2007)

#### 5.2.4.1 Forvalters oppgaver

Forvalterens viktigste oppgave ovenfor eier vil være å holde denne informert / orientert om

- Hva eier vi, en total oversikt
- Hvilken tilstand realkapitalen (bygget) til enhver tid har
- Hva er vedlikeholdsbehovet (etter gitt standard)
- Hva vil tiltakene koste (pr bygg)

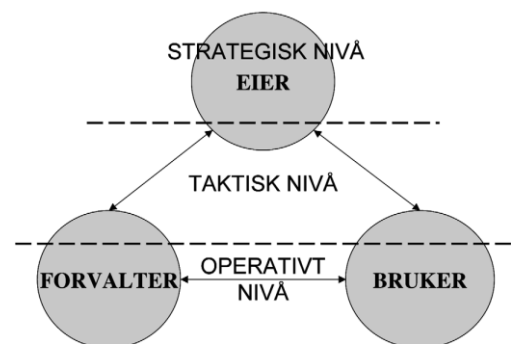
#### 5.2.5 Brukerrollen

Brukerrollen i kommunale bygg ivaretas av vedkommende virksomhet som benytter bygget, for eksempel skolens ledelse, ansatte, elever og foresatte, samtidig er også skolens sentrale fagadministrasjonen (skolesjefens kontor) å kunne regne som bruker. Eikeland utvalget, i NOU 2004:22, regner også inn kommunestyret som bruker ettersom de er ansvarlig for skoletilbudet. Kommunestyret vil derfor kombinere rollene som eier og bruker på et overordnet, strategisk og økonomisk nivå og ha det overordnede ansvaret som følger med begge rollene. Dette fremstår noe søkt og avledet fra den gjengse oppfatning av hvem brukerne er, skjønt det offentlige er vant med å turnere forskjellige hatter. Andre brukere av kommunale eiendommer kan være frivillige organisasjoner, som idrettslag og speideren, private bedrifter eller friundervisningen, hvor brukernes rettigheter og plikter formelt avklares gjennom avtaler.



Figur 4 Nivåer for koordinert informasjon.(Bjørberg et al., 2008)

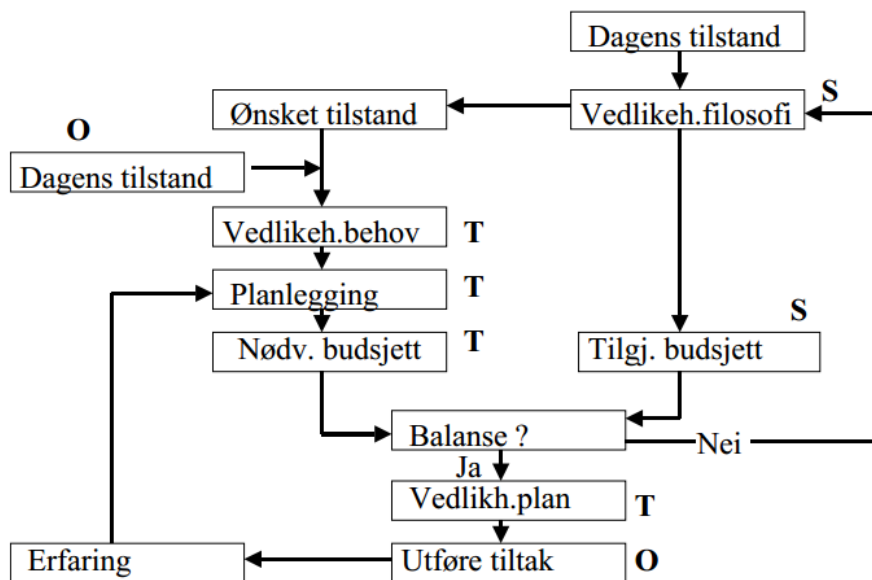
ROLLER OG NIVÅER I EIENDOMSFORVALTNINGEN



Figur 5 Roller og nivåer i eiendomsforvaltningen (Kilde: NOU2004:22)

- Strategisk nivå: Hva som skal gjøres? Det er her eierrollen som tar politisk / økonomisk beslutninger på strategisk nivå utøves. Bl.a. burde enhver eier ha en klar og uttrykt vedlikeholdsstrategi.
  - På strategisk nivå er *eiendomsstrategien* sentral. Dette innebærer å fastsette formålet med å eie eiendom, hvilke (eventuelt hvilke typer) eiendommer er interessante å eie med en begrunnelse for dette. Hvordan gå frem for å anskaffe, forvalte, utvikle og avhende eiendom. Eier gir på strategisk nivå også mål og rammebetingelser for taktisk nivå. I Figur 4, jfr. Figur 5, vises de ulike nivåene, kilde NOU 2004:22.
- Taktisk nivå: Hvordan skal det gjøres? Her er det forvalterrollen som tar økonomisk / tekniske beslutninger på taktisk nivå basert på strategiske beslutninger. Forvalter gir også underlag til eier som basis for beslutninger samt organiserer igangsettelse av tiltak på operativt nivå.
  - På taktisk nivå er det overordnet ledelse av den løpende, daglige eiendomsforvaltningen og utarbeidelse av planer for denne. Taktisk nivå vil også ha ansvar for valg av hvordan oppgavene gjennomføres på utførende operativt nivå. Som bestiller har de direkte innflytelse på hvem som tildeles hvilket ansvar. Taktisk nivå følger opp og iverksetter de mål som er satt på strategiske nivå. De samme områdene som er nevnt ovenfor som elementer i en eiendomsstrategi, må følges opp med konkret planlegging, operasjonelle mål og kriterier, organisering og ledelse av forvaltning, drift og vedlikehold, miljøspørsmål, tilgjengelighet og sikkerhet.(Eikeland, 2004)  
 Det taktiske nivået håndterer styring og kontroll og består av eiendomsforvaltere. Her fokuseres det på arealutnyttelse, benchmarking og planarbeider for organisasjonen. Drifts- og vedlikeholdsplaner for eiendommene utarbeides og fastlegges på taktisk nivå.  
 Sæbøe og Blakstad (Standard) viser at avtaler som en SLA (Service Level Agreements etter NS-EN 15221-1 (2006) og NS-EN 15221-2 (2006)) med målbare servicenivåer som f.eks. tilstandsgrader, kan legge grunnlaget for benchmarking av den utførende virksomheten. Dette kan også benyttes til interne prosesser for forbedringer fra år til år, og eventuelt mot andre samarbeidende aktører innen bransjen.
- Operativt nivå: Hvem skal gjøre det? Her er det utførerrollen som er knyttet til tekniske beslutninger på taktisk nivå. Utfører i denne sammenheng omfatter alle håndverksfag som er nødvendig for gjennomføring av tiltak.
  - Selve utførelsen av driftsoppgavene og vedlikeholdet er en stor og viktig del av eiendomsforvaltningen på operativt, utførende nivå. Det er det operative nivået som praktisk og faktisk utfører de drifts- og vedlikeholdsoppgavene og setter planene ut i livet. I det daglige er det operativt nivå som har kontakten med brukerne av eiendomsforvaltningens tjenester. God kommunikasjon og positiv brukerkontakt må ikke undervurderes som viktig informasjonskilde for

tilstanden på bygningsmassen. Andre utførende oppgaver som kan legges til det operative nivået kan være renhold, vakthold, kantine, post, og så videre. Ved større arbeider som krever innkjøp av tjenester og entrepriser i det private markedet, blir dette ofte ivaretatt på taktisk nivå, gjerne med bistand til en ytelsesbeskrivelse fra operativt nivå som gjerne sitter på fagkunnskapen.



Figur 6 Flytdiagram for oppdatering av vedlikeholdsplan. (ref. (Haugen, 2008))

Forkortelser:

**S** = Strategisk nivå (eier, dvs. politikere)

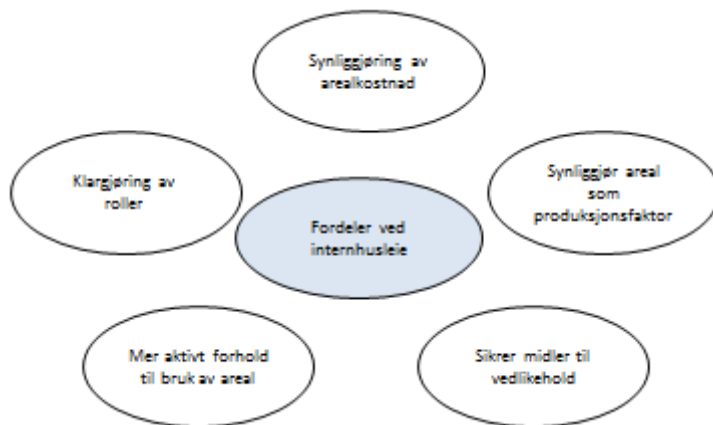
**T** = Taktisk nivå (forvalter)

**O** = Operativt nivå (utførende driftspersonale)

Diagrammet i Figur 6 viser at Vedlikeholdsfilosofi(-strategi) er viktig som en basis da den klargjør både budsjett og Ønsket tilstand (ambisjonsnivået). Det strategisk nivå-ansvar er politikernes ansvar å tilkjenne etter framlegg fra administrasjonen. Tilstandsanalyser og vedlikeholdsbeferinger kan så avdekke avvik og dermed tiltak med tilhørende behov for budsjettmidler. Avvik i tilgjengelig budsjett gir behov for å be om en tilleggsbevilgning, alternativt utsette vedlikeholdet, som vil, om det utsettes for lenge, medføre at vedlikeholdsstrategien ikke oppnås, med derpå følgende skader og vedlikeholdsetterslep.

### 5.2.5.1 Internhusleie

Internhusleie i seg selv gir ingen bedre bygg forvaltning, men de forutgående prosessene, avklaringer og avtaler mellom leietaker/bruker/virksomhet og utleier/forvalter/Eiendomsforetaket bidrar til å skape klare grenser og ansvarsforhold. Og ikke minst skaper det forutsigbare finansieringsforutsetninger for driften av eiendomsforvaltningen. Bruk av internhusleie viser seg altså å kunne løse sentrale utfordringer innenfor eiendomsforvaltningen (Lædre et al., 2012). Figur 7 angir mulige fordeler en kan oppnå med internhusleieordning.



Figur 7 Mulig oppnåelige fordeler ved innføring av internhusleie.(Lædre et al., 2012)

Næspe, 2007 skriver at internhusleie er en klar forutsetning for å klargjøre roller, synliggjøre hvordan vedlikehold henger sammen med ivaretagelse av verdier og eiendommer, og for å skaffe oversikt over kostnader. For å få til et strukturert, planmessig og godt vedlikehold må det i tillegg settes i gang flere prosesser. Næspe har utarbeidet en hel liste over suksesskriterier/anbefalinger (Næspe, 2007).

### 5.2.5.2 Planlegging

Planer er sterkt undervurdert som betingelse for å drive en langsiktig og betryggende forvaltning av eiendom. Forvalter må ha oversikt over alle eiendommer og deres tilstand for å kunne gjøre de rette valgene for disponering av vedlikeholdsressursene. Et planmessig vedlikehold forutsetter, for en offentlig bygningsforvalter, at det er et fungerende FDV-system hvor all nødvendig informasjon samles og kan nyttegjøres for uttak av rapporter.

### 5.2.5.3 FDV-system

Et FDV-system er et dataprogram hvor all relevant informasjon om eiendomsmasse og -forhold sannes og lagres for senere gjenbruk. FDV er et akronym for **F**orvaltning, **D**rift og **V**edlikehold.

Til de enkelte områdene er det naturlig å tenke seg bl.a. følgende delelementer som vist i Tabell 2:

Tabell 2 Delelementer til et FDV system

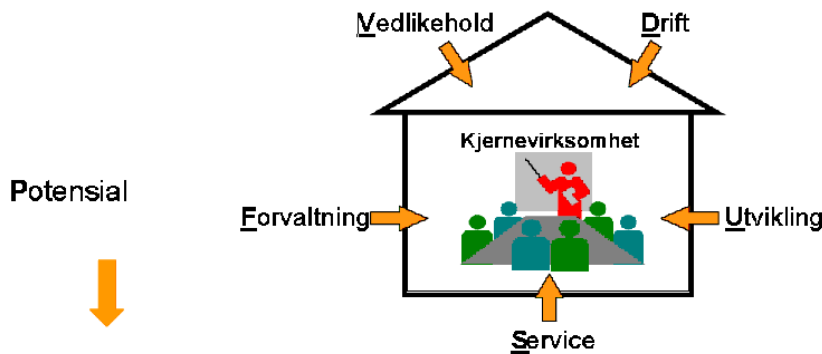
Forvaltning:	Drift:	Vedlikehold:
- Leieobjekt	- Tegninger, BIM - komponentregister	- Meldinger om avvik
- Kontrakter	- Dokumentasjon	- Periodisk vedlikehold
- Leietakere	- HMS	Planlagtvedlikehold
- Faktureringer	- Brannbok	
- Budsjett, rapporter og styring	- ENØK	

Systemet må naturlig nok samhandle med kommunens øvrige systemer som bl.a. økonomi og matrikkel, i den hensikt å kunne hente ut og gjøre seg nytte av riktig dokumentasjon til både

drift og planlegging. Som bidrag til å presentere aktuell nøkkelinformasjon til overordnet nivå på en enkel og strukturert basis er det helt avgjørende med et godt og tidsmessig verktøy.

Et FDV-system er nødvendig som grunnlag for et godt budsjett og for planer som skal legges og presenteres.

#### 5.2.5.4 FDVUS-P kostnader



Figur 8 FDVUS-P kostnader. (Haugen, 2008)

Figur 8 over viser forhold som påvirker primærtjenestens kjernevirksomhet, de enkelte forhold forklares i fortsettelsen.

#### ”F” Forvaltning

Omfatter kostnader i forbindelse med ledelse og administrasjon av eiendommer. Innebærer bl.a. leiertakeradministrasjon, arealdisponering, forsikringsavtaler, økonomisk analyse, regnskap, budsjett, nøkkeltallsanalyse, HMS, personalansvar, og andre forhold regulert gjennom lover og forskrifter. (Valen et al., 2007)

#### ”D” Drift

Utførelse av de oppgaver som må gjøres for at bygget skal fungere, teknisk og økonomisk (Standard, 2010). Det omfatter løpende drift, planlegging av arbeidsoppgaver, serviceavtaler, generell drift og oppsyn med bygninger og installasjoner. I tillegg kommer de utøvende og operative oppgavene som styring av anlegg med sentral driftskontroll (SD-anlegg), energistyring og overvåking, renhold, avfallshåndtering, vakt og sikring.

#### ”V” Vedlikehold

Forebyggende, planlagt og periodisk arbeid som utføres jevnlig for å hindre forfall som følge av normal slitasje (maling, boning). Løpende vedlikehold (tilfeldig vedlikehold) omfatter arbeid som ikke er planlagt, men som må gjøres for å rette uforutsigbare forhold (hærverk, innbrudd etc.) Dette kan også defineres som drift. Opprettholder at bygningen som helhet fungerer etter sin hensikt innenfor en gitt brukstid. Utskiftninger av bygningsdeler og komponenter som har kortere levetid enn bygget defineres som vedlikehold. (f.eks. vinduer). Vedlikehold defineres i NS3454:2010 som de nødvendige tiltak for å opprettholde bygget på et fastsatt kvalitetsnivå. (Standard, 2010).

Et godt, forebyggende vedlikehold utgjør mindre enn én tidel av den samlede husleien – eller huseierens totale årlige kostnader til dekning av investeringer, forvaltning, drift og vedlikehold. En rekke andre sider ved eiendomsforvaltningen, som står for de øvrige ni tidelene av husleien, kunne hver for seg ha vært stilt i fokus. En kostnadseffektivisering på ti prosent for de øvrige deler av eiendomsforvaltningen kunne altså gitt grunnlag for om lag en fordobling av vedlikeholdsinnsatsen.(Eikeland, 2004)

### **”U” Utskifting**

Utskifting og oppgradering av et bygningselement med et nytt som har de samme funksjonelle egenskapene. (Standard, 2010). For eldre bygg gjelder det ofte også å opprettholde en tidsmessighet i de tekniske funksjonene eller installasjonene. En kan da snakke om en kombinasjon av utskifting og oppgradering/utvikling. Dette innebærer å sikre at bygningene over tid i holder kravene til brukere, myndigheter, marked og dagens krav.(f. eks. nytt ventilasjonssystem, sprinkling etc.) Oppussing kan her defineres avhengig av intensjonen. Se punktet under «P» Potensial.

### **”S” Service**

Dette omfatter tjenester som støtter kjernevirksomheten, og som ikke direkte har med eiendomsforvaltningen å gjøre, f.eks. bud, post, pakkehenting, transport. Tilsyn, drift og vedlikehold av brukers anlegg, f. eks. eget alarmanlegg, rullestoler, vaskemaskiner etc. Dette inngår normalt ikke i husleie og vil bli fakturert separat.

### **”P” Potensial**

Utviklingspotensial i forhold til alternativ anvendelse ved gjennomføring av ombygging, påbygg, utomhus områder. Potensial er en strategisk verdi som normalt ikke inngår i (FM) bygg og eiendomsforvaltningen.

#### ***5.2.5.5 Tilstandsanalyse for byggverk NS 3424***

I følge NS 3424 (Standard Norge, 1995) er tilstandsanalyse en objektiv vurdering av en bygnings

tilstand. Tilstandsanalyse utført på nivå 1 er en grov, visuell inspeksjon med enkle målinger.

Tilstandsgradene (TG) går fra:

- TG 0: ingen symptomer
- TG 1: svake symptomer
- TG 2: middels kraftige symptomer
- TG 3: kraftige symptomer og kan omfatte funksjonssvikt.

Konsekvensgraden (KG) av registrert tilstand vurderes. Konsekvensgradene går fra:

- KG 0: ingen konsekvenser
- KG 1 små konsekvenser
- KG 2: middels store konsekvenser
- KG 3: store konsekvenser.



I tillegg spesifiseres det hvilke konsekvenser som legges til grunn, slik som helse/miljø, sikkerhet, estetikk eller økonomi.

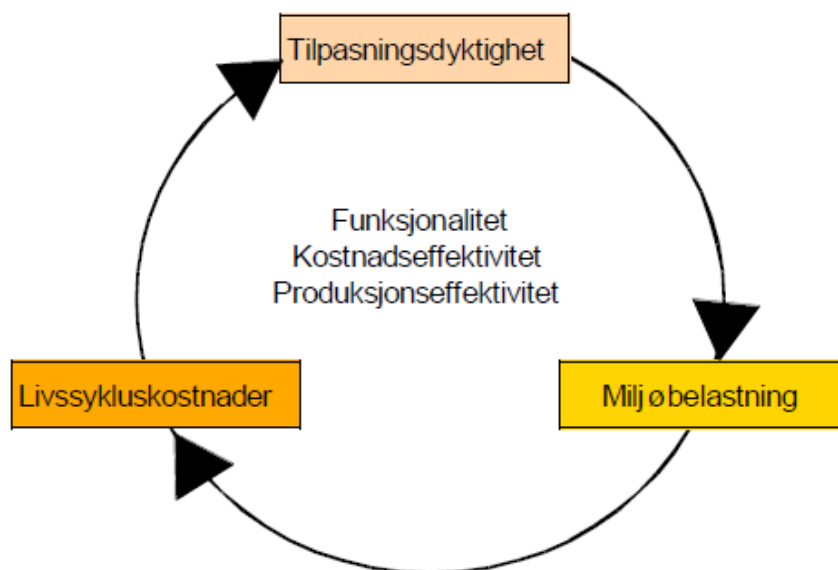
Tilstandsanalysen er helt sentral i forhold til å kartlegge eiendommenes «helsetilstand», altså i hvilken forfatning de er rent i vedlikeholds teknisk. Tilstandsgrad settes for å registrere, formidle og sammenligne vedlikeholds nivået i forhold til øvrig bygningsmasse. Bare på den måten kan forvalter arbeide systematisk og målrettet for å sikre et mest mulig optimalt nivå på bygningsmassen.

#### 5.2.5.6 Livsløpsplanlegging av bygninger

I temaheftet *Livsløpsplanlegging og tilpasningsdyktighet i bygninger*, oppsummerer Larsen og Bjørberg (Larsen and Bjørberg) livsløpsplanlegging av bygninger som sammenhengen mellom tre ulike hovedelementer:

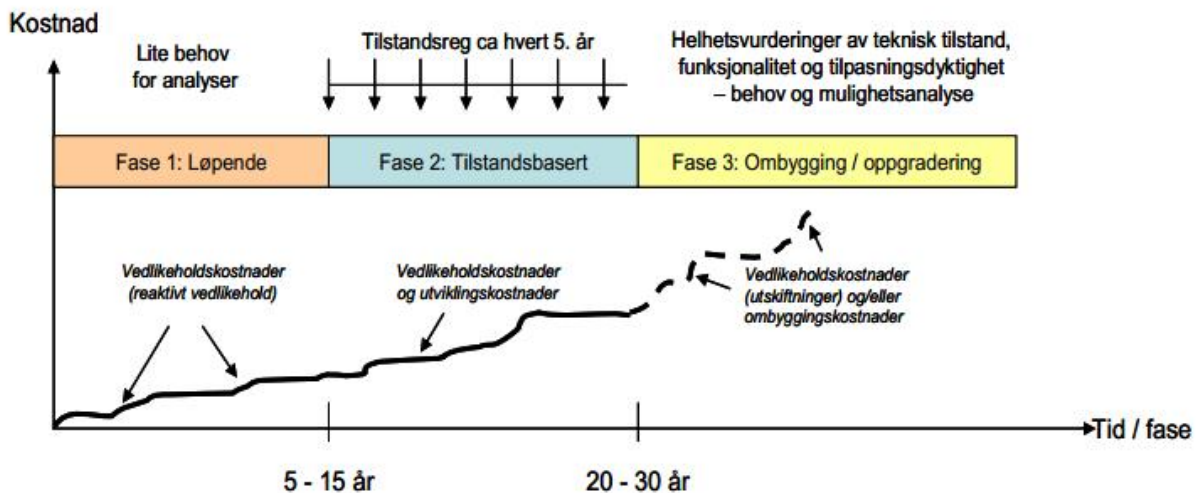
- Livssyklus kostnader (Life Cycle Cost, LCC)
  - får til en optimalisering av bygningsdriften
- Tilpasningsdyktighet (TPD)
  - å skape og opprettholde funksjonelle bygninger over tid
- Miljøbelastninger (Life Cycle Analysis, LCA).
  - å begrense ressursbruken (energi, råvarer med mer) og derigjennom miljøbelastningen ved å begrense bruken av miljøfarlige stoffer og avfall.

For alle bygg er det å oppnå kostnads- og produksjonseffektivitet gjennom funksjonelle bygninger viktig. Samtidig må de kunne tilpasses endringer av behov over tid gjennom god tilpasningsdyktighet. Ved sanering skal bygningen ha en lavest mulig miljøbelastning for omgivelsene. Larsen og Bjørberg (Larsen and Bjørberg, 2007) oppsummerer dette som Bærekraftig bygging, jfr.Figur 9.



Figur 9 Bærekraftig bygning (ref. Multiconsult)

I temahefte Bygningsvedlikehold beskriver Valen med flere (Valen et al., 2011) viser at et bygg har tre faser gjennom bygningens levetid. De første årene etter ferdigstillelse er det normalt lite eller intet vedlikehold eller utskiftning. Her kan en derfor basere seg på løpende vedlikehold. Fasen deretter, fra 10-15 år, må det påregnes at det vil kunne bli noe utskiftning. Vedlikeholdet bør da gjøres på bakgrunn av vedlikeholdsplan som igjen baserer seg på tilstandsanalyser. Fase 3 antas etter 20-30 år og en regner at tiden da er kommet for både rehabilitering som innebærer en oppgradering til datidens standard, samt større vedlikeholdsarbeid. Bjørberg illustrerer dette ryddig i Figur 10 under:

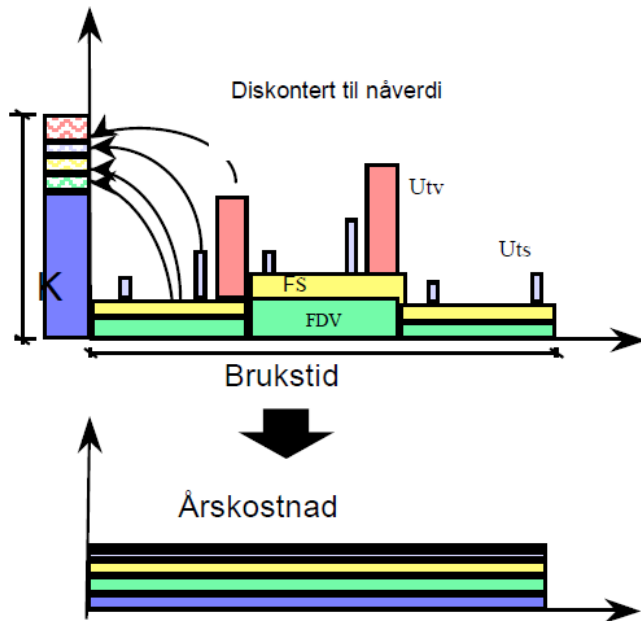


Figur 10 Vedlikeholdsbehov sett over tid (Multiconsult 2008)(Bjørberg et al., 2008)

### 5.2.5.7 LCC – Livssyklus kostnader

I livsløpsplanleggingen er det sentralt å sette fokus på selve driftsfasen av bygget (Bjørberg et al., 2007). Livssyklus kostnader (LCC) innberegner alle kostnader som påløper i byggets brukstid, hvilket omfatter investering ved oppføring av bygget, kostnadene til FDVU i driftsfasen og endelig kostnadene ved sanering av bygget. LCC-beregningen skal danne et bilde over hele byggets livssyklus.

Definisjoner og kostnadsstruktur i NS 3454:2013 "Livssyklus kostnader for byggverk – prinsipper og klassifisering" danner bakgrunn for denne livssyklus kostnadsberegningen. Standarden definerer kostnadsposter og begreper, klargjør forholdet og sammenhengen mellom disse.



Figur 11 Levetidskostnaden lagt ut som annuitet blir årskostnad (Bjørberg et al., 2007)

Ved beregning av LCC må vi ha tilgjengelig informasjon om alle relevante kostnadsposter som illustrert i Figur 11. Enten må disse kalkuleres eller så må det brukes tilgjengelige nøkkel-/erfaringstall. Detaljeringsgraden avhenger av hvor langt en er kommet i prosjektet før beregningen finner sted. Sent i prosjektet vil informasjonen være mer tilgjengelig, men også mer låst, i den forstand at den ikke er like lett å påvirke med nye valg. Detaljnivået kan derimot økes og presisjonsnivået forbedres.

### 5.2.6 Hvordan er stoa ved kommunale bygg

I NOU 2004:22, Eikelandutvalgets rapport over tilstanden ved kommunale bygg, hadde 2/3 av landets kommuner en eiendomsportefølje som generelt var dårlig vedlikeholdt eller ikke fullt ut tilfredsstillende. Tilsvarende bekreftes i en survey foretatt for KS (Kommunenes Sentralforbund, en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) i PriceWaterhouseCoopers rapport ”fra forfall til forbilde” (Multiconsult & PriceWaterhouseCoopers, 2008). I rapporten er teknisk tilstand kartlagt etter prinsippene til Norsk Standard 3424 ”Tilstandsanalyse av byggverk”. Vedlikeholdsbehovet er så identifisert og sannsynlig gjort i to ambisjonsnivåer.

- **Ambisjonsnivå A:** Gjennomgående god eller akseptabel tilstand
- **Ambisjonsnivå B:** Noe lavere standard hvor det tillates enkeltkomponenter som er utilfredsstillende, vil innebærer negative konsekvenser for bygning og virksomhet

Tross det store vedlikeholdsetterslepet ved kommunale bygg, er tilstanden i KS – rapporten bedre enn forventet, vurdert ut ifra tidligere rapporter. Hvilket altså indikerer at det er utført flere oppgraderinger-, ombygninger- og nybygg de siste (Multiconsult & PriceWaterhouseCoopers, 2008).

I 2010 presenterte RIF (Rådgivende Ingeniørers Forening) sin «State of the Nation» rapport, som vedr kommunale bygg konkluderer slik:

- 1/3 fremstår som god/tilfredsstillende
- 1/3 fremstår som delvis utilfredsstillende og har behov for korrigerende tiltak
- 1/3 fremstår som dårlig og har til dels store tekniske oppgraderingsbehov

Oppgraderingsbehov for å komme opp på en akseptabel teknisk standard omfatter ikke utvikling/ombyggingsbehov for å bedre egnethet for bruk(RIF, 2010).

Når RIF igjen presenterer sin «State of the nation 2015» blir tilstanden til kommunale bygg fordelt tilsvarende som i foregående undersøkelse. Men at det står dårligere til med syke- og aldershjemmene, samtidig som skoler og kulturbygg er forbedret de siste 5 år. Forbedringene knyttes til er skjedd gjennom investeringer i nybygg og ombygging/rehabilitering. Tilstanden for byggene samlet blir gitt karakteren 3, som RIF omtaler slik:

*«Anlegget har en akseptabel, men ikke god standard. Det må forventes ekstraordinært vedlikehold for å opprettholde drift. 3 Fremtidige investeringer er nødvendig».* (RIF, 2015)

Området offentlig eiendom er av RIF gitt vurdert til å ha en negativ trend frem mot 2024. Det uttales at det er *«.. store hindringer som begrenser sektorens/områdets mulighet for å oppfylle krav og behov i 2024. Sammenlignet med i dag, vil tilstanden forverres»*. Det poengteres at det er kommunenes økonomi og politikernes manglende fokus som klart anses som de største hindringene for forbedret tilstand er. (RIF, 2015)

### 5.2.7 Manglende vedlikehold kan ha flere årsaker

Den kommunale eiendomsforvaltningen tjener flere herrer, som gjerne kan ha forskjellige mål. Mens en privat aktørs klareste (og gjerne eneste) mål er en best mulig ivaretagelse av eiendomskapitalen gjennom best mulig eiendomsforvaltning. Kommunene på sin side veier vedlikeholdsbehovet opp mot produksjonen av velferdstjenestene(Multiconsult & PriceWaterhouseCoopers, 2008). Multiconsult og PWC viser også til at kommunenes vedlikeholdsetterslep kan være rasjonelt i henhold til økonomisk teori. Endrede krav fra brukerne og teknologiske nyvinninger kan gjøre det hensiktsmessig å utsette vedlikeholdet. Tidligere års erfaringer viser at når tilstanden blir uakseptabel og det politiske presset stort nok, etablerer gjerne staten ordninger som kan gjøre det ettertrakte for kommunene å gjennomføre tiltak på bygningsmassen. Rentekompensasjonsordninger og tiltakspakker er nylige eksempler på dette. Følgen av slike ordninger kan imidlertid være at kommuner utsetter vedlikeholdet i påvente av slike statlige tiltak. Manglende vedlikehold kan slik sett være en tilpasning, og en effektiv utnytting av kommunens handlingsrom, fremfor dårlige eiendomsforvaltning som kommunene ofte beskyldes for(Multiconsult & PriceWaterhouseCoopers, 2008).

Andre forhold kan i følge KS-rapporten «Fra forfall til forbilde» også ha sammenheng med dårlig vedlikehold av den kommunale bygningsmassen:

- Kommunene har en manglende tradisjon for å utvikle eiendomsstrategi

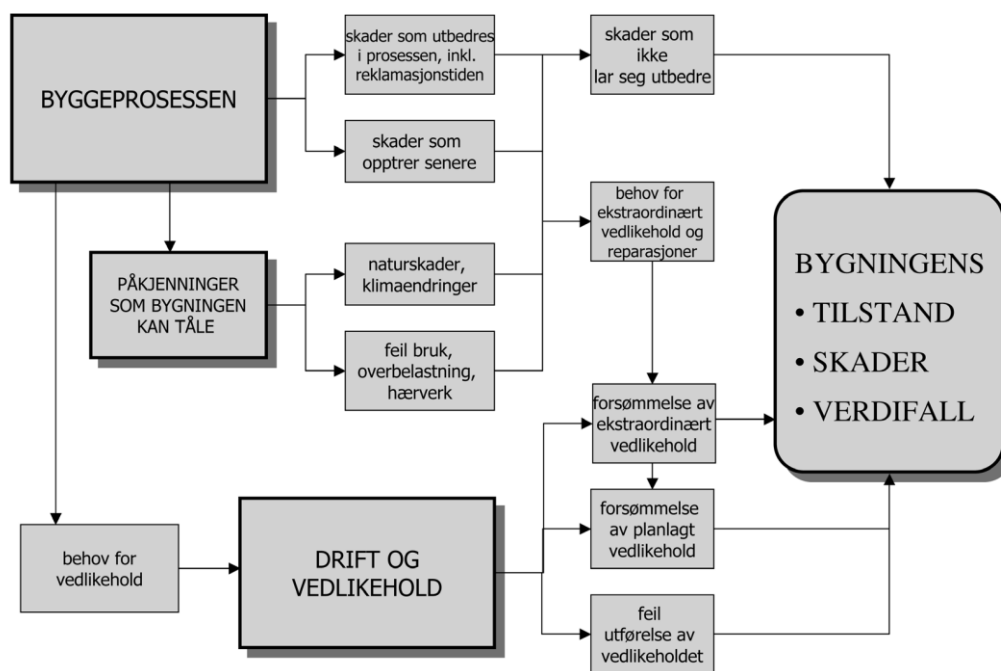
- Vi savner gode rutiner og systemer for å samle inn og anvende data om den løpende tilstanden til bygningsmassen
- Et annet forhold som blir nevnt er mangelfull kapasitet hos nøkkelpersonell i alle ledd av vedlikeholdsfunksjonene

Multiconsult og PWC hevder at lav politisk interesse og kompetanse knyttet til tema kan være avgjørende for at det ikke bevilges nok midler for å få de kommunale bygningene opp på en ønsket standard.(Multiconsult & PriceWaterhouseCoopers, 2008)

I et planmessig godt vedlikehold er gode styringsdata helt essensielt. Likelydende vedlikeholdsstandarder og resultatforventning for hvert bygg, i tillegg er det nødvendig med et godt opplegg og rutiner for å følge opp vedlikeholdet. Til dette kreves et støtteverktøy om man skal få til gode rutiner områdene.(Multiconsult & PriceWaterhouseCoopers, 2008)

Det er bekreftet både i NOU 2004:22 og av PwC at mange kommuner har en mangelfull kultur for å samle inn gode styringsdata. Det hjelper ikke med gode verktøy hvis man ikke etablerer gode rutiner og systemer for innhenting av informasjon om bygningstilstanden. Det er også registrert etterspørsel etter bedre styringsinformasjon. Ansatte på utførende nivå opplever at de ikke får gjennomslag, samtidig som politisk og administrativ ledelse erfarer at informasjonen som gis ikke strekker til. Denne ubalansen utgjør også en viktig årsak til mangelfullt vedlikehold (Multiconsult & PriceWaterhouseCoopers, 2008). Se også sammenhengen som er vist i Figur 12 under.

Når brukeren av et kommunalt bygg er en kommunalvirksomheten, viser erfaringen en evne til at interessene og oppmerksomheten rettes mot brukeren, med den følge at ansvar og oppgaver som er knyttet til eierskap til bygningen, blir nedprioritert. Dette går vanligvis ut over vedlikeholdet av eiendommen. At vedlikeholdet nedprioriteres slik kan forklares som at kortsiktige behov (brukernes virksomhet) fortrenger de langsiktige (forebyggende vedlikehold), og at mennesker prioriteres foran gjenstander.(Eikeland, 2004)



Figur 12 Hovedfaktorer som påvirker bygningenes tilstand (Eikeland, 2004)

### 5.2.7.1 Rettsliggjøring av samfunnet

Spillerommet for lokalpolitikken begrenses av et stadig økende antall særlover. Med prinsippet om velferdslighet vedtar Stortinget rettighetslover som båndlegger det lokale folkestyret. Kommunenes budsjetter er i utgangspunktet trange og blir nå i tillegg bundet opp av rettighetsfestede forpliktelser. Kravene til velferdsytelser er større enn de ressursene kommunale er tildelt til å tilfredsstille dem. Kommunene opplever at de skal realisere mange gode hensikter med for lite penger. Samtidig har den statlige rettighetslovgivningen bidratt til å gjøre forventningene om til rettskrav, samtidig som kommunene med det tjenesteytende ansvaret ikke får koblet denne rettigheten til ekstra ressurstilgang. Dermed blir det vanskelig for lokalpolitikkerne å begrunne sine disposisjoner ovenfor sine velgere; de blir sittende med ansvaret men uten makt og midler. Dette er med på å forklare lokaldemokratiets krise.

Rikspolitikerne på sin side ønsker en riksdekkende likhet med hensyn til fordeling av de fellesgoder de har prioritert. For å sikre dette gis det øremerkede midler til tiltak, eller en særlig lovfesting av rettighetene. «Rettighetslovene knytter et bånd mellom stat og individ som lokal autonomi og folkevalgte prioriteringer kan forkludre. Rettighetstildelingen gjennom nasjonal lovgivning reduserer spillerommet for kommunal prioritering.» (Østerud et al., 2003)

### 5.2.7.2 Administrasjonens rolle

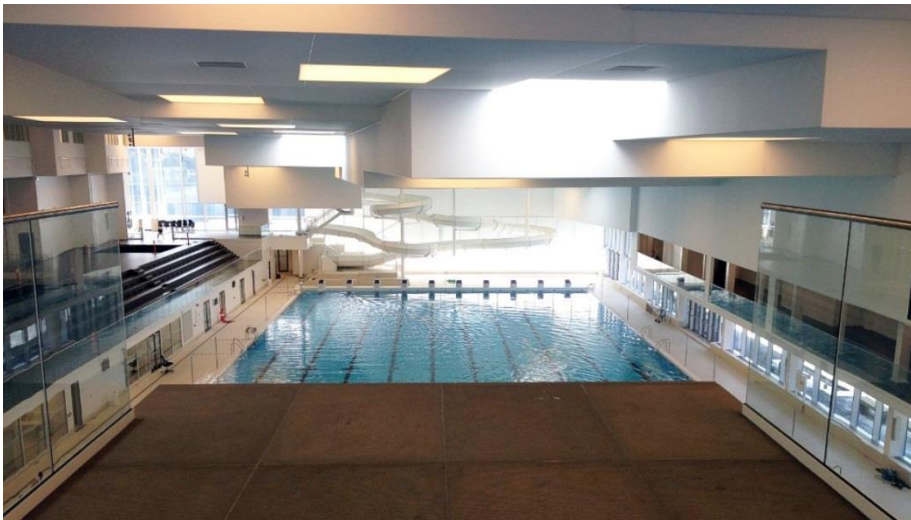
Kommuneloven § 23. «Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet» angir ytterammene for administrasjonssjefens, og derav administrasjonens rolle og oppgaver.

Administrasjonssjefen er øverste leder og har til ansvar å sørge for at saker som fremlegges politikerne er *forsvarlig utredet*.

Er da eiendomsforvaltningen organisert som en etat eller avdeling er det fort lang vei frem til endelig besluttende og bevilgende myndighet. Faglige råd kan lett bli samordnet bort til fordel

for lovpålagte tjenester og mer akutte problemstillinger. Administrasjonen, og herunder ansvarlig leder for eiendom, er bundet av sin lojalitet til rådmannen, en lojalitet som ligger implisitt i enhver organisasjon. Det vil da ikke la seg gjøre å henvende seg til media eller politikere med hvilke konsekvenser de manglende bevilgningene vil ha.

Politikerne burde årlig få fremlagt en sak som vite en totaloversikt over kommunens eiendommer med angivelse av teknisk tilstand, etter en faglig vurdering, og med angivelse av et kostnadsestimert for hva det vil koste å føre bygningen frem til tilfredsstillende standard.



ADO-arena. FOTO: NRK

*«Hadde byrådet visst på førehand kor mykje det ville kosta å få det til, ville det aldri ha blitt bygd. I alle fall ikkje no, når skuleforfallet er avdekka, seier finansbyråd i Bergen Liv Røssland (Frp). – Med kjennskapen me no har til **meir enn tretti års arvesynd på vedlikehald**, kunne eg aldri gått til bystyret og anbefalt at me tok ei avgjersle om å byggje ADO-arena. Det hadde me aldri kunne gjort i dag.» NRK Hordaland.*

### **5.2.7.3 Organisering**

Hvordan det offentlige har valgt å organisere sin eiendomsvirksomhet er ikke noe hovedtema i denne oppgaven, andre har satt fokus på dette området tidligere. Det viser seg dog at organisering spiller en rolle, i den forstand at det å vie området riktig og tilstrekkelig oppmerksomhet, at det er et fagområde med gode betingelser (og klare røster) for å kunne sette fokus på bygningsforvaltning, er av betydning. Et samlet, sterkt fagmiljø vil slik ha større gjennomslag med hensyn til å få godkjent foreslåtte prosjekter eller store nok rammer til å drive forsvarlig og god forvaltning av byggene, enn oppsplittede fagmiljø som derigjennom også står svakere. Å nå opp i kampen om knappe ressurser har (mye) med muligheten for oppmerksomhet å gjøre, en klar og tydelig røst som uttaler seg med faglig tyngde har lettere for å bli hørt på av rådmann og politikere.

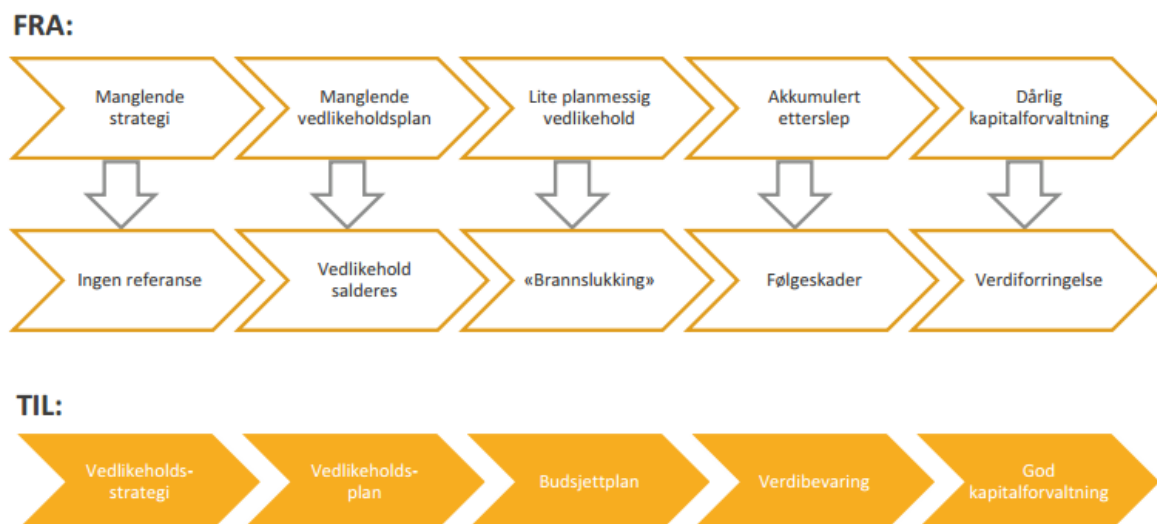
I sin masteroppgave av 2010 om kommunaleiendomsforvaltning konkluderer Horsdal med at organiseringen av eiendomsforvaltningen kanskje er den viktigste suksessfaktoren (Horsdal,

2010) til å fremstå som synlig enhet med mulighet til å øke fokuset på forvaltning av kommunens eiendommer.

### 5.3 Vedlikeholdsstrategi

Det overordnede målet med en vedlikeholdsstrategi er at eier og forvalter uttrykker en felles målsetting for hvordan eiendomsmassen skal tjene organisasjonen (Valen et al., 2011). Det er eiers ansvar å sørge for at det foreligger en strategi som beskriver hvordan mål i strategien skal nås. Som et minimum må en strategi inneholde hvordan bygningsforvaltningen overholder de lovpålagte krav i plan- og bygningsloven, med forskrifter. Strategien bør videre angi mål om hvordan bygningene skal forvaltes på en bærekraftig måte. Å drive god eiendomsforvaltning gjennom verdibevarende vedlikehold, begynner med bevisste eiere og forvaltere som vet hva de vil med sine bygg(Valen et al., 2011).

I rapporten «Fra forfall til forbilde» utarbeidet av Multiconsult og PWC til Kommunenes Sentralforbund (KS) i 2008, påpeker at det er viktig å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi, se Figur 13, hvor vedlikeholdet inngår som et vesentlig element, som en mulig løsning til å komme over på en vei for hindre videre forfall. Strategien bør forankres i kommunens styringsdokumenter (Multiconsult & PriceWaterhouseCoopers, 2008).



Kilde: Multiconsult

Figur 13 Godt vedlikehold er god kapitalforvaltning

I følge Per Anker Jensen kan vedlikehold skje etter prinsipielt forskjellige metoder(Jensen, 2001):

**Preventivt eller forebyggende vedlikehold** utføres før bruker opplever at eiendommen blir utilfredsstillende i bruk eller for å hindre at det oppstår følgeskader på bygget. Altså før kvaliteten synker under fastsatt kvalitetsmålsetting.

**Opprettende vedlikehold** fører til sprang i nivået for å få bygningsdeler eller bygningen opp til et nytt, eller tilbake til kvalitetsnivået som opprinnelig bygd. Dette kan gjelde hele utskiftinger av bygningsdeler som skifte av takteking, samtlige vinduer eller andre installasjoner i en bygning.



Disse begrepene betegnes som planlagt vedlikehold. Et siste begrep er avbøtende tiltak ved akutt skade eller svikt på bygningsdeler.

Ved utarbeidelse av vedlikeholdsstrategier må det tas stilling til om kvalitetsnivået skal være nybygd bygning i dag eller ved oppførelsesåret.

Valen (Valen et al., 2011) hevder at en vedlikeholdsstrategi er en konkretisering av overordnet strategi og hovedmål, og skal støtte opp om bedriftens/organisasjonens formål. NOU 2004:22 (2004) viser også til nødvendigheten av at eiendomsforvaltningen skal ha overordnede politiske bestemte mål.

Valen (Valen et al., 2011) mener videre at det er svært viktig med god planlegging og gode rutiner, der bygningsmassen har årlige tilsynsrunder og kontroller for å avdekke skader og følgeskader før de eskalerer seg.

Multiconsult as og PriceWaterhouseCoopers uttrykker i sin rapport (Multiconsult & PriceWaterhouseCoopers, 2008) at mangel av strategi vil kunne føre til akuttstrategier eller brannslukning. Dette igjen vil kunne føre til et dyrere og mindre planmessig vedlikehold, som i sin tur medfører større vedlikeholdsetterslep.

## Vedlikeholdsplanlegging

### 5.3.1 Planmessig vedlikehold

«Planmessig vedlikehold på et faglig riktig nivå er lønnsomt og vil over tid føre til at forvaltningskostnadene blir lavere enn ellers. Utsettelse av vedlikeholdet for å spare penger er altså kortsiktig og fører til økte kostnader i det lange løp.» (Eikeland, 2004)

Litteraturen peker gjerne på tre forskjellige måter å planlegge vedlikehold på:

- **Intervallbasert vedlikehold,**
  - fastlagt intervaller på vedlikeholdstiltakene på de ulike bygningsdelene
- **Tilstandsbasert vedlikehold**
  - tilstandsanalyse kartlegger bygningsdelene og ut fra dette blir ulike vedlikeholdstiltak prioritert. For å finne bygningenes tilstand utføres det tilstandsanalyser. Tilstandsgraden som benyttes defineres ut fra Standard Norges NS 3424 (1995).  
Tilstandsgraden (TG) settes ut fra vurdering av symptomer eller en total vurdering av flere symptomer. Ved tilstandsgrader under angitte nivå må korrektive tiltak iverksettes.
- **Risikobasert vedlikehold**
  - risikovurderinger legges til grunn for prioriteringen av vedlikeholdstiltakene

I følge Valen (Valen et al., 2011) vil vedlikeholdskostnader variere mye fra år til år for et enkelt bygg. En forutsetning for at en større eiendomsforvalter er dermed å ha kriterier å fordele budsjettene etter når vedlikeholdsplaner utarbeides. En eiendomsforvalter eller kommune helst bør ha over 50 000 m<sup>2</sup> bygningsmasse for å kunne spre vedlikeholdskostnadene jevnt utover årene, jfr. teorien vedr. LCC planlegging (Multiconsult & PriceWaterhouseCoopers, 2008). Videre er det en viktig forutsetning at vedlikeholdsbudsjettet er over et visst minimum, og at forvalter fritt kan fordele vedlikeholdsmidlene mellom bygningene.

### ***5.3.1.1 Kjernen i planmessig vedlikehold***

Riktige nøkkeltall og styringsdata sikrer faktabasert vedlikeholdet, hvilket gjør et systematisk og rutinemessig vedlikehold mulig. Dette fordrer:

- operasjonelle resultatmål
- standarder for vedlikeholdet.
- systemer og rutiner for oppfølging av vedlikeholdet.

Til denne prosessen vil det være nødvendig med et oppdatert og tidsmessig støtteverktøy som er egnet til planlegging, optimalisering og dokumentasjon av arbeidsoppgaver. Dette gjør det i sin tur mulig å sortere og presentere mengder med informasjon slik at vedlikeholdsbehovet bringes for dagen og lett kan synliggjøres i en rapport til overordnet nivå.

## 5.4 Hvordan settes agendaen, hva får oppmerksomhet

«Massemediene bestemmer ikke nødvendigvis *hva* publikum skal mene i ulike saker, men media bestemmer i stor grad hva publikum skal mene noe *om*». (Cohen, 1963) Med dette bakteppet er det avgjørende viktig for enhver samfunnsdebattant og påvirkningsagent å få mediene interessert i akkurat sin sak. Konkurransen om dagsorden er målet for alle som ønsker å bære frem en viktig sak. Det kan gjelde for en bedrift som vil søke å påvirke politikere, og det kan også gjelde politiske partier som vil øke sin oppslutning blant velgerne (Karlsen and Aardal, 2009) Medier påvirker hverandre, fokuserer en mediekanal på en sak som skaper oppmerksomhet, vil med stor sannsynlighet også andre mediekanaler fremme samme sak (Lopez-Escobar et al., 1998).

Den tradisjonelle påvirkningskanalen i Norge, etter krigen, har vært deltakelse i organisasjoner og/eller politiske partier. 50 og -60 årene var i statsforvaltningen preget av at organisasjonene fikk større og større innpass nærmest som del av statsforvaltningen. Særlig nærings- og samvirkeorganisasjonene, men også yrkesorganisasjoner, ble med i råd og utvalg som avga innstilling til regjering og storting. Jfr. for øvrig avsnitt om korporatisme.

Deltakelsen i politiske partier har i den senere tid vært stabil. Om lag 8 % av befolkningen er medlem av et politisk parti. 3 % av befolkningen regner seg som politisk aktive. Det er store sosiale ulikheter i den politiske aktiviteten. Den varierer sterkt med utdanning, inntekt og organisasjonstilknytning. Deltakelse i opprop, demonstrasjoner og ulike former for direkte påvirkning har økt, men slik at aktiviteten fortsatt er større for grupper med relativt høy utdanning og inntekt.

### 5.4.1 Lobbying

Begrepet lobbying, lobbyisme eller korridorpolitikk stammer, ifølge Wikipedia, fra det engelske ordet lobby. Ordet kommer ifra inngangshallene i den amerikanske kongressen hvor de folkevalgte møtte folkemengden, som ofte prøvde å påvirke de folkevalgte i viktige politiske avgjørelser. Lobbyismens mål er å påvirke beslutningstakerne. Lobbyisme og lobbyvirksomhet brukes som synonyme betegnelser på de mer uformelle formene for politisk påvirkning. At kontaktene er uformelle behøver ikke være ensbetydende med at de er tilfeldige eller sporadiske. (Rommetvedt and Opedal, 1995)

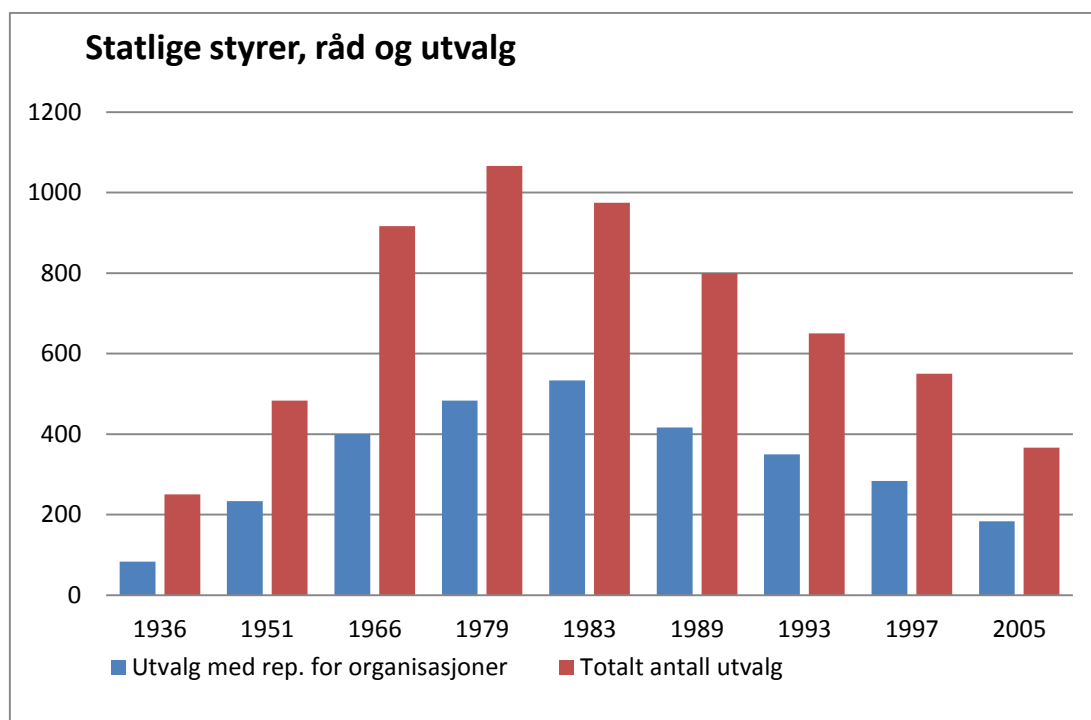
Hilmar Rommetvedt skriver om lobbyvirksomhet i «Stortingets historie 1964-2014» at det «for et halvt århundre siden bar organisasjonspåvirkningen preg av *forvaltningskorporatisme*. Som betyr «en institusjonalisert og privilegert deltakelse i utforming og/eller iverksettelse av offentlig politikk». (Christiansen et al., 2010) 50 år senere er mye av det korporative systemet nedbygget og Stortinget har styrket sin rolle i forhold til den utøvende makt. Interesseorganisasjoners påvirkning på de politiske prosesser er langt mindre institusjonalisert, isteden er det langt mer **lobbyisme** rettet mot de folkevalgte på Stortinget. (Grønlie et al., 2014)

Jeg presentere først de to perspektivene og så en kort historisk oppsummering og sammenlikning av teoriene. Avslutningsvis vil jeg skrive litt om hvordan teoriene bindes sammen med de empiriske funnene jeg har gjort.

#### 5.4.1.1.1 Korporatisme

Korporatisme eller korporativ pluralisme, statsvitenskapelig betegnelse på en ordning hvor et mangfold av interesseorganisasjoner er gått inn i et systematisert, ofte spenningsfylt, samvirke med statlige eller andre offentlige myndigheter for å dele makt. (snl, nett)

Den første norske maktutredningen, hvor formann Gudmund Hernes, hadde en popularisert oppsummering hvor han hevdet at «blant makthaverne selv er det stor enighet om hvordan maktforholdene har forskjøvet seg: fra Stortinget og til forvaltningen og organisasjonene. (Hernes, 1983) Utredningen ga støtet til diskusjonen om sterke særinteressers påvirkningskraft. Den daværende regjering, ledet av Willoch, ønsket å begrense særinteressenes sterke posisjon ved å redusere antall styrever, råd og utvalg disse var representert i. Denne linjen er stort sett blitt fulgt opp av senere regjeringer. (Grønlie et al., 2014) Se Figur 14 under.



Figur 14 Statlige styrever, råd og utvalg. Hentet fra Stortingets historie 1964-2014

Begrepet korporativisme har sammenheng med organisasjonenes påvirkning gjennom den korporative kanal (Rommetvedt and Opedal, 1995), altså hvor ulike organisasjoner og «fellesskaps aktører» blir tatt med på å utarbeide grunnlaget for myndighetenes beslutning.

Tidlig på 1980-tallet var interesseorganisasjonenes kontakt med Stortinget forholdsvis beskjeden. Den økte oppmerksomheten som disse nå viser kan sees på som en reaksjon på nedbyggingen av det statlige komité systemet. Stortingslobbyismen kan altså være alternativet for dem som ikke slipper inn som deltakere i den trangere korporative kanalen. Dette er nok tilfelle for mange, men lobbying er også et supplement. For selv om en kan få gehør for sin saksfremstilling i en fase, er det ikke sikker det holder helt til «mål». I politikk er det ofte omkamper med andre interesser helt frem til siste og endelige beslutning er fattet. (Grønlie et al., 2014, Rommetvedt and Opedal, 1995). Undersøkelser viser at det er en økende trend i at

selv de organisasjonene som deltar i utvalg, også samtidig bedriver lobbying, både mot Stortinget så vel som mot departementer og direktorater.(Thesen and Rommetvedt, 2009)

#### 5.4.1.1.2 Lobbyisme

Lobbyvirksomhet, lobbyisme, på norsk også kjent som korridorpolitikk. Lobbyvirksomhet vil si at interesseorganisasjoner, bedrifter og pressgrupper forsøker å påvirke folkevalgte politikere og andre beslutningstakere i staten.(snl, nett) Begrepet er fra det engelske navnet for inngangshallen til det britiske parlamentet, hvor ulike representanter oppholdt seg i håp om å kunne få et møte med et (eller flere) medlem av parlamentet for å få fremlagt sitt budskap.

Lobbyisme og lobbyvirksomhet brukes som synonyme betegnelser på de mer uformelle formene for politisk påvirkning, f.eks. gjennom personlige kontakter, telefon og brevveksling mellom organisasjons- og myndighetskontakter. At kontaktene er uformelle behøver ikke å være ensbetydende med at de er tilfeldige og sporadiske, men de er gjerne mer ad hoc pregede enn de formelle korporative kontaktene.

Knut Gabrielsen tar, i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr. 1/17 i 2000, «Lobbying – et egnet begrep?», til orde for å definere begrepet lobbyisme klarere, eller mer entydig. I det han forfekter at den påvirkning en politiker utøver i sitt daglige virke også faller inn under den gjengse begrepsdefinisjonen, mens det man normalt legger i bruken av begrepet er den kjøpte tjenesten av profesjonelle påvirkere. «Jeg argumenterer så for et nytt lobbying begrep, hvis eneste kjennetegn er betalt ekstern bistand, altså profesjonell lobbying, det er mitt konstruktive bidrag»(Gabrielsen, 2000). Gabrielsen uttrykker også en viss bekymring for at betalt profesjonell lobbying kan utfordre vårt gjeldende styresett, hva gjelder likhetsidealet og offentlighetsprinsippet ved at det vil styrke store organisasjoners politiske innflytelse på bekostning av enkelt borgerens.

Den norske modellen for påvirkning av politiske myndigheter kan rettes mot folkevalgte eller forvaltningen. Litteraturen skiller på to former for påvirkning; korporatisme og lobbyisme. (Rommetvedt and Opedal, 1995) En kan benytte disse perspektivene i analyser av interesseorganisasjoners engasjement overfor offentlige beslutningstakere for å oppnå innflytelse. Interesseorganisasjoner hadde i tiårene etter krigen mye direkte innflytelse i statlige styrever, råd og utvalg. Dette er endret, men innflytelse har de fortsatt.(Rommetvedt, 2014)

Lobbyvirksomhet har de senere år blitt brukt for å beskrive ulike former for politiske påvirkningsforsøk. Påvirkningen kan skje gjennom personlige kontakter, telefoner og brevveksling mellom organisasjons- og myndighetsrepresentanter. Selv om lobbykontaktene er uformelle behøver de ikke å være tilfeldige og sporadiske, de kan være både hyppige og stabile, men er gjerne mer ad hoc pregede enn de formelle korporative kontaktene. Lobbyvirksomhet var i utgangspunktet knyttet til parlamentets lobby, der utenforstående kunne møte de folkevalgte; parlamentslobbyisme. Organisasjonenes uformelle kontakter og påvirkningsforsøk overfor forvaltningen, kan kalles forvaltningslobbyisme(Rommetvedt and Opedal, 1995).

Generelt kan det skilles mellom tre typer lobbyister:

- de som taler på vegne av seg selv (f.eks. en bedrift eller en person som vil fremme sin sak)
- de som taler på vegne av en interesseorganisasjon (dvs. ansatte og tillitsvalgte i slike organisasjoner)
- de som taler på vegne av en klient (dvs. kommunikasjonsselskaper, advokater o.l.)

I Norge er interesseorganisasjonene i fremste rekke blant dem som driver lobbyvirksomhet, mens kommunikasjonsbransjen nesten ikke gjør det. LO, NHO, Unio, Bondelaget og Norges Idrettsforbund som er blant de største lobbyister, og som overfor politikerne fremmer sine medlemmers interesser. Det finnes et mangfold av slike organisasjoner i Norge, og skulle kommunikasjonsbransjen dukke opp på Stortinget, ville det nok helst skjedd i regi av Kommunikasjonsforeningen. (Clemet, 2012)

Å måle lobbyistenes innflytelse er metodisk vanskelig, og det kan ikke utelukkes at Stortinget hadde gjort de samme vedtak eller gitt de samme signaler til regjeringen uavhengig av lobbyistenes innspill. (Espeli, 1999). Lobbyistene vurderer normalt sin grad av suksess ut fra hvordan Stortingets anbefalinger og vedtak om eventuelle endringer av regjeringens forslag og retningslinjer står i forhold til egne krav og innspill. Lobbyistenes formelle rolle er å komme med innspill knyttet til Stortingets behandling av regjeringens retningslinjer og forslag som dominerer Stortingets dagsorden og saksbehandling. Disse innspillene kan supplere eller endre parlamentarisk beslutningsgrunnlag, og Stortingets aktører avgjør om, og i hvilken grad, de eventuelt vil ta hensyn til disse. Lobbyistene representerer en viktig kanal for informasjon og ekspertise for Stortinget i forhold til regjering/forvaltning, samtidig som dets aktører har begrensede muligheter til å kontrollere kvaliteten av lobbyisters innspill hvis det ikke opptrer konkurrerende lobbyinteresser, eller media følger innspillene. (Rommetvedt and Opedal, 1995) (Espeli, 1999).

#### 5.4.1.1.3 Historisk

Historisk sett har Stortinget ført den åpne dørs politikk i forhold til personer og grupper som ønsket å påvirke dets arbeid. Dagens parlamentarikere synes også å ha en positiv vurdering av lobbyistenes virksomhet, men virkningene betraktes ikke alltid som heldige. Lobbyistene kan ta for stor del av representantenes tid og ressurssterke grupper kan få for stor innflytelse. Det blir også hevdet at Stortinget og særlig opposisjonspartiene viser seg å være alt for lite kritiske til lobbyistenes argumenter og forslag. På den annen side kan man ikke forvente at stortingsrepresentantene vil innrømme at de i stor grad lar seg styre av lobbyister, hvis så var tilfelle. Lobbyistene representerer en alternativ kanal i forhold til regjeringen/forvaltningen for informasjon og ekspertise, og dette finner stortingsrepresentantene positivt fordi de ikke har noen egen utredningskapasitet. Over 90 prosent av representantene i Espelis undersøkelse, fra 1995, var enig i at henvendelser fra organiserte interesser gjør at de "får bedre tilgang til alternativ informasjon og motekspertise i forhold til regjering/departement". Det var også stor enighet om at lobbyistenes innspill bedret Stortingets mulighet til å kontrollere at regjering og forvaltning fulgte opp dets vedtak og intensjoner. (Espeli, 1999)

#### 5.4.1.1.4 Oppsummert

En oppsummering viser at det korporative perspektivet legger vekt på formelle, nære og stabile relasjoner mellom de dominerende interesseorganisasjonene og myndighetene. Innenfor lobbyismen, derimot, er relasjonene mellom interessegruppene og myndighetene løse, og foregår i lite eller ikke formaliserte former. Begge perspektivene kan benyttes for å forklare dagens situasjon, men lobbyismen har fått en mer framtrædende rolle i forskningsmiljøet som forklaringsmodell i dag.

#### 5.4.1.2 PR-byrå

PR funksjonen i bedrifter og virksomheter benevnes ofte som «informasjon og samfunnskontakt». Professor i Public Relations ved Universitetet of Maryland i USA, James E. Grunig, definerer selve funksjonen informasjon og samfunnskontakt slik: «*Informasjon og samfunnskontakt (Public Relations) [...] beskriver den langsiktige og overordnede planleggingen, gjennomføringen og evalueringen av en organisasjons kommunikasjon, både overfor eksterne og interne interessenter – grupperinger som kan påvirke en organisasjons muligheter til å nå sine mål*» (Grunig, 1992). Mellbye og Kval, forfattere av fagboken Politikk og makt, omtaler PR-byråene som at de «.. likner reklamebyråer, men tar ikke først og fremst sikte på å øke salget av visse varer. I stedet ønsker de å skape oppmerksomhet og påvirke holdninger, for eksempel hos politikere».(Mellbye and Kval, 2012)

I dages medietravle verden, hvor en nyhet snappes opp og spres vidt på kort tid, er det viktig for alle som opererer i offentligheten, enten det er det offentlige selv, bedrifter eller organisasjoner, å ha en bevissthet omkring hvordan de fremstår i mediene. Til denne oppgaven brukes ofte eksterne hjelpere som har dette som sitt kompetansefelt. Det er vanlig at større virksomheter har egne ansatte som har til oppgave å påvirke politiske beslutningstakere. Enkelte selskap leier også inn PR-byråer, eller informasjons- og kommunikasjonsbyråer, til å påvirke både forvaltningen, politikere og den offentlige debatten.

Skal en nå frem overfor beslutningstakere kreves det at man besitter ressurser, det være seg politiske, så vel som tid og nettverk, det er det mange som ikke har.(Østerud et al., 2003). PR-byråene rekrutterer sine ansatte fra politikk og media, altså politikere og journalister. Da er det heller ikke til å undre seg over at mange profilerte politikere som går ut av aktiv politikk, da finner veien over til rollen som PR konsulent, gjerne til bestyrtelse for tidligere parti- og regjeringsskolleger. Dette er de nødvendige fagressursene byråene må ha for å kunne gi strategiske og taktiske vurderinger om hvordan påvirke til fordel for sin klientens interesser. Erfarne aktører er de beste ressurser til å rådgi i forhold til opinion, media og beslutningstakere(Kværna, 2011). Dette gir PR-byråene en innside kompetanse til å utøve strategisk kommunikasjon overfor partier, politikere og folkevalgte organer. PR-byråene jobber tverrfaglige og hjelper sine oppdragsgivere med å lage en total strategi for innflytelse. Det kan være lobbyrådgivning, de kan legge opp en mediestrategi og ikke minst har de kunnskaper om hvordan samspillet mellom disse faktorene kan brukes taktisk. Å få «sin» sak inn i aviser, radio og TV er et slikt virkemiddel og pressepåvirkning er en del av det totale oppdraget. Tilrettelagt eller styrte informasjonspakker påvirker om saker kommer på den politiske dagsordenen eller ei. Nyhetsjournalistene brukes av PR-rådgivere som verktøy som for å skape en virkelighetsoppfatning og et beslutningsklima – dvs. en indirekte påvirkning av politikere. Når

toppolitikere går inn i stillinger innen kommunikasjon- og lobbyvirksomhet eller til høyere stillinger i næringslivet, oppfattes dette av mange som en ytterligere økning i avstanden frem til de ressurssterke hva gjelder evne og mulighet til politisk påvirkning. PR-byråene bidrar til å påvirke politiske prosesser gjennom en rådgiver-rolle til klient. Planen er å skape et godt beslutningsklima for de beslutningene kunden ønsker å påvirke. PR-byråene har en særskilt kunnskap om hvordan kommunikasjon kan gi endring basert på kunnskap om både beslutningstakere og media.

PR-bransjen vil ofte gjerne sammenligne sine aktiviteter med advokatvirksomhet. Som når en advokat gir juridisk bistand, gir PR-rådgiverne kommunikasjonsfaglig bistand. Operativt er det klart likheter med advokatbransjen, men PR-virksomhet utøves ikke i en rettsal, et lukket rom med utelukkende profesjonelle parter som vet hvilken del av spillet de er med på og representerer. Ihlen og Haugen tar et oppgjør med kommunikasjonsbransjen sammenligning etikk når byråene måtte bli kontaktet av tvilsomme klienter(Ihlen, 2011).

Kommunikasjonsrådgivningsbyrået Burson-Marsteller angir, i utklippet nedenfor navngitt Figur 15, ti råd for god myndighetskontakt:

1. Skaff deg oversikt over saksfelt og aktører
2. Sett deg inn i prosessen
3. Bruk tid på tvilerne
4. La politikeren ta eierskap
5. Vær åpen og tydelig
6. Fokuser på løsninger
7. Gjør det enkelt å oppfylle ditt forslag
8. Ikke kast bort tiden til folk
9. Velg riktig kanal
10. Jobb langsiktig

### Hvordan vinne frem? 10 råd i myndighetskontakt

- 1. Skaff deg oversikt over saksfelt og aktørene**  
Hvilke tema står på dagsorden? Krever det en lovendring, er det en ideologisk sak eller er det en konkret sak? Kjenn menneskene: Hvem er det nødvendig å påvirke? Hvor står de politisk i eget parti, hva er hjertesakene?
- 2. Sett deg inn i prosessen**  
Hvordan er de uformelle og formelle beslutningsprosessene? Hvem er det som i realiteten tar beslutningen?
- 3. Bruk tid på tvilerne**  
Hvem er det som ikke har bestemt seg i saken? Hvem kan ha innflytelse og påvirke utfallet?
- 4. La politikeren ta eierskap**  
Hvordan passer din sak inn i politikernes agenda? Hvorfor er det i politikernes interesse at du lykkes? Hvilke argumenter kan brukes overfor velgerne? Hvorfor skal det gjøre politisk vondt å si nei til din sak?
- 5. Vær åpen og tydelig**  
Hva er ditt mål? Vær tydelig på hvem du representerer og hva du ønsker og oppnå
- 6. Fokuser på løsninger**  
Vær konstruktiv! Ikke kritiser, men kom med konkrete alternativer til dagens politikk.
- 7. Gjør det enkelt å oppfylle forslaget ditt**  
Hvordan kan det gjennomføres? Bistå med bakgrunnsmateriale, forslag til formuleringer, eksempler til mediesaker, o.l.
- 8. Ikke kast bort tiden til folk**  
Vær konkret, forberedt og løsningsorientert. Gi de lyst til og behov for å snakke med deg igjen
- 9. Velg riktig kanal**  
Media? Direkte dialog? Alliansepartnere?
- 10. Jobb langsiktig**  
Invester i et bredt politisk nettverk. Opposisjonen har makt når den fremstår med attraktive saker og løsninger for velgerne. De som ikke har makt i dag, kan være beslutningstakere i morgen.

Burson-Marsteller

Figur 15Burson-Marsteller v/Ingrid Langerud, 10 råd



### 5.4.2 Medie makt

I det å kunne sette dagsorden ligger mediernes makt. Mediene legger til rette premisser ved å definere situasjonen, autorisere hva som er betydningsfullt og hvem det er verd å lytte til (Østerud et al., 2003).

Mediernes makt ønsker også andre å gjøre seg nytte av. Profesjonelle aktører som medierådgivere, kommunikasjonsbyråer mv. er ofte kilder av informasjon inn til mediene. For å skape oppmerksomhet nettopp om sine klienters sak, sendes gjerne nyhetsinformasjon, ofte ferdig skrevet, som så plantes i redaksjonene. Den store økningen i antall informasjonsbyråer og medierådgivere er den klare dokumentasjonen på dette. På vegne av sine oppdragsgivere, som har tilpasset seg mediernes metoder, konkurreres det om å sette dagsorden og styre vinklingen.

### 5.4.3 Sosiale medier

Facebook, Twitter og blogger er en stadig større del av hverdagen til mediebrukerne. Denne formen for informasjon er uformell og direkte, og fremstår som mer nær og personlig. Samtidig inviterer den til «samtale» ved at leseren kan «poste» sin mening eller «like» om en bare vil si seg enig i et innlegg.

Og akkurat dette fenomenet, at enhver kan få kringkastet sin mening uten å måtte gå gjennom et redigert media skaper en spesiell utfordring og ny situasjon for de tradisjonelle massemediene, som med dette mister sin enerådende dagsordenfunksjon. En må imidlertid ikke forledes til å tro at engasjement i sosiale medier, som f.eks. en blogg, får oppmerksomhet i offentligheten før tradisjonelle massemedier fanger opp blogginnlegget og viderefører det på deres agenda (Ekdale et al., 2010). Budskap på sosiale medier som blir fanget opp og tatt inn i de tradisjonelle mediene blir gitt en tyngde og kredibilitet det ikke ville oppnådd gjennom sosiale mediekkanaler (Skoric et al., 2011).

Tradisjonelle medier kan gjerne vise til aktiviteten på sosiale medier og formidler i noen grad hva som foregår i sosiale medier. Sigurd Allern fastslår at leserne besitter kunnskap, kompetanse og meninger som i liten grad benyttes som en ressurs av mediene. Den hyppige kontakten mellom de samme aktørene, fører ellers bare i liten grad med seg nye ideer (Allern, 2011).

Avstanden mellom leser og journalist er blitt mindre med sosiale medier inntog. Journalister kan da se hva som rører seg blant opinionen, og ytringer og debatter fra sosiale medier kan påvirke de tradisjonelle mediernes dagsorden. Sosiale medier kan på en slik bakgrunn påvirke den offentlige dagsorden (Kvale et al., 2009).

Portvokterrollen til journalistene har endret seg fra å bestemme over hva befolkningen skal få av informasjon, til å bli en aktør på lik linje med velgerne og partiene i informasjonsflyten. Det skaper en utfordring for mediene når de må vurdere det store tilfanget av informasjon som blir muliggjort med sosiale medier. Likevel, når mediene bifaller et budskap vil det forsterke budskapet siden mediene besitter en legitimitet, kvalitet og integritet andre ikke har. (Kvalvik, 2013)

Mediene bruker sosiale medier aktivt til å finne kilder til saker, caser, eksempler og problemstillinger. Vanlige borgere kan uttale seg om journalistikkens innhold, det tar mediene inn over seg, og journalistikken blir på den måten mer transparent. (Kvalvik, 2013)

I rollen som agendasettere har de tradisjonelle mediene fungert som folkets vaktbikkje over statsmakten (Eide, 2001). Sosiale medier gir økte utfordringer og muligheter for aktørene i de tradisjonelle mediene. Sosiale medier kan generere tilbakemeldinger fra seere og lesere på en enkel og effektiv måte, et verktøy en tidligere ikke var like lett i besittelse av.

Sosiale medier har gjort at forutsetningene for politisk debatt og -kommunikasjon ikke lengre settes av de tradisjonelle mediene alene. Både politikerne og velgerne kan i dag med sosiale medier i mye større grad enn tidligere være med å påvirke dagsorden med sitt budskap. Mediene bestemmer i langt mindre grad hva som er viktige debatter og problemstillinger. Hver enkelt kan ytre sin mening, og få tilbakemelding fra andre brukere som igjen kan være med på bygge opp et stort engasjement. Politikere kan nå selv sette premissene for hva og hvordan de vil diskutere saker som blir satt på dagsorden. Dette premisset har mediene hatt så og si full kontroll over de siste 20 årene (Allern, 2011).

#### 5.4.4 Aksjons- og kampanjemakt

Vi kan bruke uttrykket kampanjemakt, eller også pressgruppe dersom det er f.eks. en foreldregruppe, om evnen til å få igjennom sin vilje ved en kortvarig, målrettet påvirkningsaksjon utenom den daglige politikkens rutiner (Mellbye and Kval, 2012). En pressgruppe oppstår gjerne for en spesiell saks skyld, det kan ofte være grupper som engasjerer seg i en spesiell sak i et begrenset tidsrom. Kampanjer er dessuten ofte tverrpolitiske ved t de går på tvers av tradisjonelle partiskiller. Som f.eks. bruken av Facebook, se Figur 16, for å samle underskrifter mot kutt i skolebudsjett i Stavanger:

The image shows a Facebook petition interface. At the top, there are social sharing buttons for 'Anbefal' (16), 'Del på Facebook', 'Tweet' (0), and 'Gmail'. Below these are navigation tabs: 'Signer dette oppropet', 'Signeringer (14)', 'Kommentarer (0)', 'Statistikk', and 'Ekstra synlig'. The main heading is 'Ikke kutt budsjettet til skolene!' in blue. The text below reads: 'Få flere voksne inn i klassene slik at alle barn får den hjelpen de har rett på!! Rådmannen må ikke kutte budsjettet til skolene slik at vi får lavere kvalitet på innholdet i skolen faglig og sosialt!!!!!!'. Below the text, it says 'Lena Brimsøe Viste' with an envelope icon and 'Kontakt forfatteren bak et opprop'. The form fields are: '\*Fornavn' (text input), '\*Etternavn' (text input), '\*Sted' (text input), '\*Land' (dropdown menu with 'Norway' selected), and '\*E-post adresse' (text input). At the bottom, there is a question 'Vise din signatur offentlig?' with radio buttons for 'Ja' (selected) and 'Nei'. A 'Signer dette oppropet' button is at the very bottom.

Figur 16 Facebook opprop mot kutt i skolebudsjettet. Oktober 2014.

#### 5.4.4.1 Pressgrupper

Aksjoner kan være alt fra demonstrasjoner, boikott- og underskriftsaksjoner til ulovlige handlinger. Aksjoner er stort sett *kortvarige* og knyttet til enkeltsaker, ofte i lokalmiljøet som foreldres engasjement for å få ny barnehage, utbedret inneklime på skolen, bygget en undergang for å sikre skoleveien eller droppet kutt i budsjettet. Organiseringen av aksjoner er ofte *ad hoc*, dvs. det ikke er en varig organisasjon, men en aksjonsgruppe som bare skal være så lenge det politiske påvirkningsarbeidet pågår.

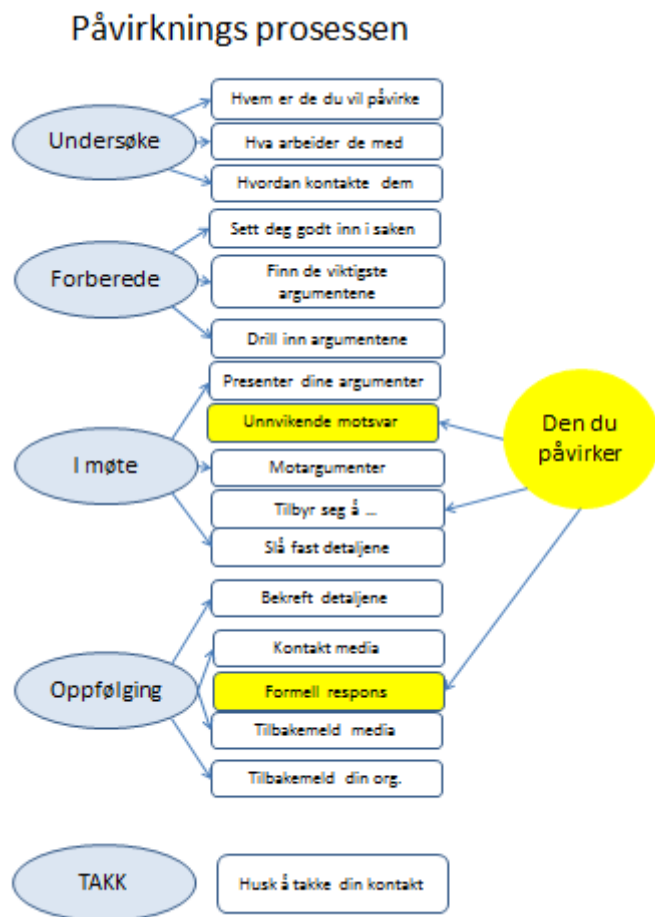
Politiske aksjoner har det til felles at de ønsker å bli sett og hørt. Det er en forutsetning for at denne formen skal ha noen mulighet til å påvirke at mediene sørger for omtale. Skapes publisitet kan medieomtalen skape sympati stor nok i befolkningen at beslutningstaker velger å følge aksjonistenes krav. Aksjonistene på sin side er selvfølgelig klar over at mediene ofte vurderer aksjoner som godt stoff, det skader heller ikke å få med en kjendis eller to på laget som også kan målbære standpunktene, alternativt et spektakulært opptrinn.

##### 5.4.4.1.1 Har det noen hensikt

Mye kan tyde på at aksjoner har begrenset effekt, konkluderer (Mellbye and Kval, 2012), og begrunner det med at å iverksette en større aksjon tar tid hvilket medfører at en da ofte kommer for sent inn i de pågående politiske prosessene. Da er ofte de politiske standpunktene tatt og det vil koste tapt anseelse å endre standpunkt. Derimot har det seg likevel slik at i de store spørsmålene som f.eks. i miljøstriden og EU-saken, hvor aksjonistene klarer å engasjere stor grupper over hele landet, der vil de folkevalgte være lyttende og i større grad ta hensyn til aksjonistenes argumenter. Det vil koste mer for politikere å utfordre miljøer der en forstår at aksjoner med potensiale til solid medieomtale kan igangsettes. (Mellbye and Kval, 2012) En britisk studie oppsummerer pressgruppene med at de er flinke til å få medieoppslag, men ikke til å endre politikken (Grant, 2000).

Uformell påvirkning og lobbyisme kan være mer attraktivt enn den mer forpliktende korporative deltakelsen vil være. Mobilisering, gjerne av unge deltakere, er gjerne et hovedtrekk ved miljø organisasjoners grasrot motstand. Da gjelder det å ha klare budskap, spissede argumenter og en aksjonspreget uttrykksform å markere seg gjennom. Å delta i møter i statlige utvalg skaper neppe det samme engasjementet hos mange pressgrupper som f.eks. miljøorganisasjoner er «grasrotorganisasjonar» i den forståelse at de er mot det bestående. Deres styrke ligger i å være i opposisjon og å mobilisere mot styresmakter og næringsliv. (Rommetvedt and Opedal, 1995) denne målgruppen.

Greenpeace er en stor, verdensomspennende miljøorganisasjon som arbeider på mange fronter, både som lobbyister, aksjonister, grasrotbevegelse og demonstranter. Det er kun en grunn til at de er tatt med her; de er dyktige påvirkere, og har utarbeidet følgende greie struktur for en påvirkningsprosess som vises i Figur 17:



Figur 17 Lobbyprosessen slik Greenpeace ser den

## 5.5 Nøkkelinformasjon


Politikerne, eierne av offentlige bygg, har behov for lett tilgjengelig informasjon om de bygg de eier på vegne av fellesskapet. Det må da tas hensyn til at bygningene i seg selv ikke er politikerens hovedfokus, men produksjonen den understøtter. Utfordringen blir da å ikke trøtte med for mye informasjon i en vanskelig lesbar form. Det bør derfor utformes rapporter som følger utvalgte nøkkeldata over tid og sammenlignet med andre tilsvarende bygg, hos en elv eller andre sammenlignbare aktører. Jeg skiller her mellom nøkkeltall og nøkkeldata.

Skal eier ha mulighet for å prioritere riktig, gjøre de rette valgene, er det avgjørende at de har oversikt og at denne er basert på et godt grunnlag.

### 5.5.1 Nøkkeldata

Utesking av hvilke data som skal brukes bør skje i en dialog mellom eier og forvalter. Hva trenger eier å være informert om, hvilke data har forvalter som kan gi nødvendig informasjon. Eikelandutvalget som avleverte NOU2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» angir til sammen ti kriterier for god eiendomsforvaltning, jfr. avsnitt 5.2.1. Det ville ikke være unaturlig å gripe tak i disse og benytte data som er tilgjengelig i kommunens forvaltningssystem. Gode, tidsmessige systemer har gjerne en slik «eier-rapport» som høster angjeldende data og presenterer dem på en tilgjengelig måte. Et eksempel på slik presentasjon

er IK-bygg systemet med sin bruk av farger gir et visuelt lettfattelig oversiktsbilde er vist i Figur 18. Bruk av trafikklys-farger forteller oss lett hvor det er utfordringer.



	ANSVAR	BYGNING	INNEMILJØ	BRUK-BARHET	BRANN	FUKT	MILJØ			
Areal pr. bruker	Antall kvadratmeter	Eiers/kommunestyret Forvalter Bruker	Byggskader - utvendig Byggskader - utvendig Varme, ventilasjon og sanitær El-anlegg Heis	Renhold Luft Lys Lyd	Planløsning Fleksibilitet Universell utforming	Brannokument. organisatorisk Brannokumentasjon, teknisk Brannsikring El-tilsynets kontroll	Frostsikret ledningsnett Vann- og avløp - alder Lekkasjevarsling Effektiv bortledning av vann Flomsusatt	Nedgravede tanker Helsefarlige stoffer i bygningen Rasfare	INNRUDDSSIKRING OFENTLIGE PÅLEGG	Beregnet utbedringskost. i 1000 kr
Sum	14248									73 035
Bygning/bygningsgruppe	BTA									
Skoler	0,0									
Skole 1	12 1489	3,0 2,0 3,0	3,0 2,0 2,0 0,0	2,0 2,0 2,0 2,0	2,0 3,0 3,0	3,0 2,0 2,0 2,0	3,0 3,0 3,0	2,0 0,0	3,0 2,0 0,0	25 000
Skole 2	17 1258	3,0 2,0 3,0	2,0 1,0 0,0 0,0	1,0 2,0 2,0 1,0	0,0 0,0 0,0	2,0 2,0 1,0 1,0	0,0 0,0	3,0 2,0 0,0	0,0 0,0 0,0	25
Skole 3	21 2389	3,0 2,0 3,0	2,0 2,0 2,0 2,0	1,0 2,0 2,0 2,0	1,0 1,0 2,0	2,0 2,0 2,0 2,0	1,0 2,0 3,0	2,0 2,0	2,0 1,0 2,0	12 500
Barnehager	0,0									
Barnehage 1	8 350	3,0 2,0 3,0	1,0 1,0 0,0 0,0	1,0 2,0 1,0 1,0	1,0 0,0 0,0	3,0 2,0 2,0 1,0	0,0 0,0	3,0 1,0 0,0	0,0 0,0 0,0	20
Barnehage 2	7 520	3,0 2,0 3,0	2,0 1,0 1,0 0,0	2,0 2,0 2,0 0,0	2,0 1,0 2,0	2,0 3,0 2,0 2,0	2,0 2,0 3,0	2,0 2,0 2,0	2,0 2,0 0,0	5 200
Barnehage 3	9 275	3,0 2,0 3,0	0,0 1,0 1,0 0,0	1,0 0,0 1,0 0,0	0,0 0,0 0,0	3,0 3,0 2,0 0,0	0,0 0,0	3,0 0,0 0,0	0,0 0,0 0,0	15
Sykehjem										
Sykehjem 1	56 1775	3,0 2,0 3,0	0,0 0,0 0,0 0,0	0,0 0,0 0,0 0,0	0,0 0,0 0,0	2,0 3,0 2,0 1,0	0,0 0,0	3,0 2,0 1,0	0,0 0,0 0,0	15
Sykehjem 2	98 1254	3,0 2,0 3,0	2,0 1,0 2,0 2,0	2,0 2,0 2,0 1,0	1,0 1,0 2,0	3,0 3,0 2,0 2,0	0,0 3,0 1,0 0,0	2,0 1,0 0,0	3,0 3,0	17 000
Idrett og kulturbygg										
Idrettshall	1,5 2347	3,0 2,0 3,0	1,0 0,0 1,0 0,0	3,0 1,0 1,0 2,0	0,0 0,0 1,0	2,0 3,0 2,0 0,0	0,0 0,0	3,0 2,0 1,0	0,0 0,0 0,0	10
Kultur/kino/bibliotek	1 1789	3,0 2,0 3,0	1,0 0,0 0,0 1,0	1,0 2,0 1,0 0,0	0,0 1,0 2,0	3,0 2,0 2,0 0,0	0,0 0,0	3,0 0,0 1,0	1,0 0,0 0,0	250
Rådhuset	54 800	3,0 2,0 3,0	2,0 2,0 2,0 2,0	2,0 2,0 3,0	1,0 2,0 2,0 2,0	2,0 3,0 2,0 1,0	3,0 3,0 1,0 0,0	3,0 2,0 0,0	3,0 3,0	13 000

Kilde: Statens bygningstekniske etats portal: Kompetanse for bedre eiendomsforvaltning (KoBE).

Figur 18 IK-bygg, oversikt over eiendomsmassen

## 5.5.2 Nøkkeltall

Nøkkeltall er en type styringsverktøy beregnet særlig til rapportering til overordnet nivå og til å følge utvikling over tid. Nøkkeltall kan også benyttes til støtte for strategiske valg, ved benchmarking mot andre og til investeringsanalyser. En må imidlertid selv, og i lag med en eventuelt bechmarkingpartner, velge hvilke nøkkeltall en mener best beskriver det som en ønsker å måle. Det kan eksempelvis være; kostnadseffektivitet, arealeffektivitet, energieffektivitet el.

Kommunene prioriterer selv sine utgifter til drift og vedlikehold av bygg. Det uttales i Kommuneproposisjonen 2014 at det fortsatt vil være nødvendig for de fleste kommuner å høyne statusen på eiendomsforvaltningen. Mangel på kunnskap og kompetanse om eiendomsforvaltning har vært en av de store utfordringene i kommunesektoren. Økt kunnskap og kompetanse må prioriteres med ressurser i den hensikt at en får gjennomført et godt verdibevarende vedlikehold (Kommunal\_og\_moderniseringsdepartementet, 2013). Departementet hevder videre at «god eiendomsforvaltning er god økonomi og styrker handlingsrommet for framtida. Dette vil sikre gode tjenester for brukerne av de kommunale og fylkeskommunale bygningene. For at kommuner og fylkeskommuner skal kunne eie og drive sine bygninger og sin eiendomsforvaltning på en god måte er god kompetanse en viktig forutsetning» (Kommunal\_og\_moderniseringsdepartementet, 2013).

Ved å benytte tallene for sammenligning kommuner imellom, og over tid, må man være klar over faktorer som kan påvirke nøkkeltallene. Det kan være vanskelig å skille mellom vedlikehold og oppgraderinger/standardhevinger og dermed investeringer, når vedlikehold og

rehabilitering skjer samtidig. Ulike vurderinger her kan forårsake at utgifter føres som vedlikehold i driftsregnskapet i en kommune, blir ført som investeringer i en annen. Dermed blir nøkkeltallet for vedlikeholdsutgifter per m<sup>2</sup> ikke sammenlignbart.

Det er også ulik praksis for hvilke utgifter som føres i regnskapet som ordinære driftsutgifter og hvilke som føres som vedlikeholdsutgifter. Dette skal i all hovedsak følge Norsk Standard for Livssyklus kostnader for bygg (NS3454).

#### 5.5.2.1.1 Eiendomsforvaltning i KOSTRA-størrelser for de aktuelle kommunene

Kostrastår for K Ommune S T at R Apportering og leverer statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner. KOSTRA angir nøkkeltall på en rekke forhold knyttet til ansvaret med å forvalte bygninger. KOSTRA-tallene gir kommuner informasjon og styringsdata til planlegging av egen virksomhet. Rapporteringen av regnskapsdata i KOSTRA er tilpasset NS3454 (Norsk standard om livssyklus kostnader for byggverk). Basen inneholder tallmateriale, som i utgangspunktet skal være entydig definert, slik at datasettet skal være sammenlignbart for alle kommuner. Dette gjør informasjonen til et interessant og nyttig erfaringsbasert redskap for benchmarking mot andre sammenlignbare kommuner, alternativt nabo- og/eller samarbeidskommuner. Kostrastallene utgjør på ingen måte noen fasit, men kan være et nyttig korreksjons og styring element inn mot ressursforvaltningen og –tildelingen (Kommunal\_og\_moderniseringsdepartementet, 2013).

Benchmarking er en sammenlignings øvelse hvor målet er å få vurdert eget arbeid og lære hvordan andre utfører samme arbeidet, for derigjennom vurdere om en selv vil nyttegjøres seg av andres erfaringer. Slik kan det være en læreprosess for organisasjonen. Til å beskrive benchmarkingsområdene. Kommunene må ha beskrevet hvordan oppgavene løses og innenfor hvilke rammebetingelser, slik at valgt kvalitetsindikator kan beskrives så presist som mulig av hver enkelt deltaker slik at en får frem forskjeller. I dette inngår bl.a. bruk av nøkkeltall(KS, 2014).



## 6 Metode kapittel

### Forskningsmetode generelt

Forskning har en sterk teoritilknytning. Dette vises bl.a. ved at det er naturlig med en metodebeskrivelse, noe som gir en kvalitetssikring i form av mer bevisste valg. Samtidig gir det leserne en mulighet til å vurdere basisen for de konklusjonene som trekkes. Et sentralt krav er at forskningen skal kunne etterprøves av andre (Olsson, 2011).

Det kan altså være flere gode grunner til at å angi hvilken systematisk fremgangsmåte som benyttes. I følge Olsson (Olsson, 2011) og Halvorsen (Halvorsen, 2008) er de følgende sentralt:

- bruk av vitenskapelig metode bidrar til bevisste valg
- referanser og holdbarheten av påstander kan sjekkes
- andre har grunnlag til å forske videre på samme emnet
- gjennom vitenskapelig skoloring forbedres kvaliteten på egne arbeider
- vurdering av validitet og reliabilitet

#### 6.1.1.1 Validitet

Validiteten sier noe om studiens gyldighet og hvor godt datamaterialet er til å si noe om problemstillingen som belyses (Olsson, 2011). For å få god validitet er det viktig med data som er relevante i forhold til området en studerer. Det skal foreligge samsvar mellom virkelighet og tolkning (Samset, 2008). For å sikre god validitet må det velges å indikatorene som er hensiktsmessige, og gjerne flere som da til sammen angir godt det som måles.

#### 6.1.1.2 Reliabilitet

Reliabilitet angir undersøkelsens etterprøvbarehet, som igjen forteller om oppleggets pålitelighet (Olsson, 2011). Kan samme undersøkelse kjøres på ny etter oppgavens beskrivelse og gi samme resultat, har den høy reliabilitet. Den kan altså testes ved etterprøving. God reliabilitet kan sikres ved at indikatorene er entydige (Samset, 2008). Slik å forstå at dersom ulike personer bruker samme indikator uavhengig av hverandre på samme problem, skal resultatet bli det samme. Den endelige vurdering av reliabilitet krever at en ser indikator og metode for datainnsamling i sammenheng.

#### 6.1.1.3 Triangulering

Denne oppgaven har hatt til hensikt å få innsikt lokale forhold knyttet til lobbying/påvirkning og vedlikehold av kommunal eiendom i fire kommuner. Det er ikke funnet andre undersøkelser som har benyttet denne kombinerte problemstilling. Det er derimot gjort flere undersøkelser som hver for seg tar opp hhv lobbying/påvirkning og vedlikeholdsutfordringen av kommunale bygg. Disse gjøres bruk av i en form for metodetriangulering for å sjekke om funnene er like eller sterkt avvikende. Hvor det siste kan bety at det er avdekket en svakhet eller mangel i benyttet metode.

## 6.2 Valg og anvendelse av metode

I dette kapittelet angis benyttet metode for å svare på forskningsspørsmålene som er stilt på bakgrunn av problemformuleringen. Forskningsspørsmålene er en presisering og utdyping av problemformuleringen. Svar på forskningsspørsmålene gis endelig under drøfting og konklusjon.



### 6.2.1 Metode for litteraturstudiet

Litteratur i forhold til det valgte forskningsområdet innebar en ny gjennomgang av pensum knyttet til vedlikehold, dette var i utgangspunktet rikholdig. Det er imidlertid gjort mange studier for å avdekke, beskrive og beregne størrelsen på vedlikeholdsetterslepet i offentlig sektor. Her var det mye interessant materiale å hente fra NOU'er, KS-utredninger, Kobe mv. Litteratur knyttet til lobbyisme mot lokalpolitikere og vedrørende vedlikehold av bygg gav ikke noe svar i noen av de benyttede basene; Bibys, Google scholar eller Scopus. Å ha tilgang til å søke etter relevant litteratur via NTNU biblioteket med VPN klient var av stor nytte. Lobbyisme er det derimot veldig mye litteratur å finne. Resultatet ble et eget studium av lobbying generelt med mye internasjonal litteratur som er gjennomgått, med lobbying både ovenfor den amerikanske kongressen, det britiske parlamentet, EU-kommisjonen og mot det norske Storting. Den utenlandske politiske oppbyggingen er så vidt annerledes at noen umiddelbar overføringsverdi om annet enn de generelle lobbyprinsipper, var vanskelig å ta med videre. I Norge er lobbyisme i hovedsak rettet inn mot å påvirke beslutninger som skal fattes i regjering eller på Stortinget. Litteratur om lobbyisme rettet mot lokalpolitikken fant jeg ikke. Så løsningen her ble å benytte overføringsverdien av undersøkelser og teori rettet mot parlamenter og Storting.

Sentrale søkeord som; Vedlikehold – Vedlikeholdsstrategi – Vedlikeholdsplan – Lobbying – Påvirkning, ga rike og interessante treff.

### 6.2.2 Metode for kvantitativ datainnsamling

Basert på Olssons (2014) forelesningsnotater om kvantitativmetode kjennetegnes disse ved at de:

- Tar utgangspunkt i tall og det som er målbart (kvantifiserbart).
- Basert på få opplysninger om mange objekter.
- Typisk høy grad av etterprøvbarehet, og man legger stor vekt på presisjon

Som datainnsamlingsmetode av kvantitative data ble det til denne oppgaven valgt å gjennomføre en spørreundersøkelse og samle inn relevante nøkkeltall.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført pr. e-post. Dette er en relativt rimelig måte å samle inn data på, men svarprosenten kan ofte bli lav.

#### 6.2.2.1 Spørreundersøkelsen

Til undersøkelsen ble Questback benyttet - et web-basert verktøy til å utforme og distribuere spørreundersøkelser. I tillegg samler og analyserer programmet innkommende svar.

Spørreundersøkelsen ble distribuert per e-post, utvalget bestod av politikere og ansatte i eiendomsavdelingen i gjeldende kommuner. Spørsmålsutformingen er dels egenprodusert eller omformulering av andre tidligere undersøkelser som spørreundersøkelsen utført for Statens bygningstekniske etat i 2011 vedrørende «Det politiske eierskap til eiendomsforvaltningen» og Geelmuyden.Kiese sine lobbyundersøkelser. Undersøkelsen ble foretatt i februar 2015 ved hjelp av spørreverktøyet Questback. En vennlig påminnelse om deltagelse ble sendt ut halvannen uke senere. Responsen har klar sammenheng med hvor friskt i minnet forespørselen/påminnelsen var. Nærmere 90 % av besvarelsene ble mottatt samme dag, eller dagen etter utsendelse/påminnelse.

### 6.2.2.2 Nøkkeltallsundersøkelse

Tallmaterialet ble hentet fra Statistisk sentralbyrå sin Kostra database 7140-1.

Nøkkeltall benyttes for å kunne benchmarke seg selv over tid og mellom benchmarking-partnere. KOTRA er i sin utforming ment å skulle være nettopp en stor sammenligningsbase av styringsinformasjon. Kommunene rapporterer ulike type informasjon inn til staten. Kostra er regnskapsdata som hittil ikke er blitt ført enhetlig nok til at det kan trekkes endelige konklusjoner uten en nøyere gjennomgang mellom benchmarking-partnere.

### 6.2.2.3 Validitet og reliabilitet

Her vil jeg vurdere validiteten og reliabiliteten i det gjennomførte arbeidet. Ved en slik gjennomgang blir også kvaliteten på arbeidet vurdert. Det har liten verdi å basere mine funn og slutninger på data som ikke måtte være aktuelle, troverdige eller mulig for andre å gjenskape.

I litteraturkapitlet har jeg fokusert på forhold knyttet til eiendomsforvaltning og i særdeleshet vedlikehold av offentlige bygg. Hovedfokuset her har heletiden vært hvilke grep må velges for å komme i balanse med vedlikeholdsetterslepet. Påvirkning av politikere for at de skal gjøre de «rette» vedtakene har også vært et hoved spor i oppgaven. Jeg mener å ha fått frem at det er mange måter å påvirke på, alle er ikke like effektive.

Det er også foretatt en gjennomgang av politiske saker som viser fravær av politisk vedtatte strategi-dokumenter for eiendomsforvaltningen. Ei heller en overordnet vedlikeholdsplan for kommunenes samlede bygningsmasse som er basert på tilstandsvurdering og med konsekvensvurderinger.

Litteraturstudien har gitt meg en god kunnskapsbase mht. vurdering av forskningsspørsmålene knyttet til vedlikehold og påvirkning. Dette har videre dannet et godt grunnlag for utforming av spørreundersøkelsen, som etter min vurdering gir godt grunnlag for å besvare nevnte forskningsspørsmål. God kunnskap om temaet før datainnsamlingen starter mer med på å styrke validiteten av de funn som senere blir gjort.

Den valgte respondentgruppen på 129 personer inkluderte alle politikere, med varamenn i utvalg tilknyttet kommunenes eiendomsforvaltning, og ansatte i Forvaltning- og Prosjektavdelingene. Hensikten var å favne alle som hadde relevant tilknytning til overordnet Forvaltning og utvikling av bygg. Dette viste seg å være feil. Mange meldte tilbake at deres tilknytning til forholdet var for perifert til at de ønsket å svare. Svarprosenten ble da også på 25%. Hadde utvalget bare bestått av de politiske medlemmene i utvalget og ansatte i Forvaltningsavdelingen, ville deres innsikt og kompetanse på området vært riktig til å delta. Svarprosenten ville da også ventelig vært betydelig høyere, ettersom utvalget er mindre og det antas at tilnærmedesvis like mange hadde svart. I dette ligger altså antakelsen om at de som ikke har svart tilhører de gruppene som ikke burde vært tatt med. Dette er et forhold som kan svekke reliabiliteten til de innsamlede data fra spørreundersøkelsen. Ved en eventuell repetert undersøkelse ville en styrt klar ovennevnte utfordring, og deri også oppnådd god reliabilitet.

Under presentasjonen av funn fra mine studier gjengis fakta uten omsvøp og tolkninger. Fullstendig reliabilitet oppnås rett nok ikke da visse redaksjonelle hensyn må tas. Den

fullstendige spørreundersøkelsen ligger rett nok som vedlegg, så den ivrige leser kan finne utelatte spørsmål der. Ved å gjøre nytte av forskjellige datakilder oppnås metodetriangulering av funn opp mot andre undersøkelser og teori, hvilket bidrar til å styrke undersøkelsens validitet og reliabilitet.

Samlet sett vurderer jeg med bakgrunn i det ovenstående at oppgavens validitet og reliabilitet er god.

#### **6.2.2.4 Styrker og svakheter**

Avsnittet vil gi en vurdering av styrker og svakheter i datamaterialet, som primært består av spørreundersøkelsen og skriftlig materiell som teori og empiri. Jeg vil i det følgende konsentrere meg om data fra spørreundersøkelsen da det i særlig grad disse jeg har hatt særlig mulighet til å påvirke.

Respondentene fikk tilsendt spørreundersøkelsen per e-post uken forut for vinterferien, og ble liggende åpen i ca. to uker, gjennom vinterferien til påfølgende torsdag. Det ble sendt en vennlig påminnelse om å huske å svare første mandag etter ferien. Å sende ut en undersøkelse i forkant av en ferie kan være risikabelt. En tar seg ikke tid til ekstraoppgaver om en har det travelt om med en kort frist på seg. Det ble derfor gitt relativt romslig med tid og med en påminnelse mot slutten. 90 % av besvarelsen kom umiddelbart etter utsendelse og påminnelse, så tiden kunne vært kortet ned til en uke om utsendelsen gikk tidlig i uken og med en påminnelse etter 2-3 dager.

Det ble vurdert, men forkastet, å sende ut informasjon og invitasjon til deltakelse på forhånd. Dette var muligens en feil beslutning og ble tatt for ikke å bli oppfattet som «spam».

Til en spørreundersøkelse går det ikke an for respondenten å stille spørsmål. Jeg hadde derfor noen innledninger og uttrykksforklaringer til flere av spørsmålene slik at feiltolkninger og misforståelser skulle unngås. I etterkant ser jeg likevel at faguttrykk som jeg selv har en klar oppfatning av hva innebærer, likevel kan bli tolket forskjellig. Eksempelvis spør jeg om kommunen har utarbeidet en «politisk vedtatt strategi for bygningsforvaltning» og har en forklarende tekst til spørsmålet. Her svarer 60 % at «Ja» det har kommunen, mens det i realiteten er fremlagt en oversikt over vedlikeholdsetterslepet og en mulig finansiering av det. Liknende feiltolkning kan ha forekommet hvor jeg spør etter en «politisk vedtatt vedlikeholdsplan», og dette mest sannsynlig kobles mot bevilgninger i henhold til en vedlikeholds oversikt i årsbudsjettet. I den grad slike feiltolkninger har forekommet, kan det være en kilde til feil. Hvor stor denne feilkilden er, er avhengig av om svarene ville blitt vesentlig annerledes med annen forståelse. Kunnskap innen emnet og triangulering av metodene vil til en viss grad kunne kompensere for slike feil.

Bruk av fagtermer er en kilde til feil. Jeg har vært bevisst dette og forsøkt å forklare i innledning til spørsmål. Strategi og plan er begrep med forskjellig innhold, men jeg ser de benyttes om hverandre hos saksutredere. Dette gir også mulighet for feil svar i undersøkelsen.

Spørsmålsutformingen har selvsagt vært preget av egen problemstilling, men de skiller seg ikke veldig i fra spørsmål som er kurante å stille innen fagfeltet. Det er vel snarere sammenstillingen av dem og i kombinasjon (vedlikehold og påvirkning) som er mitt bidrag. At spørsmålene er gjenkjennelige gjør at de er lett forståelige og gir mindre grunn til feilslutninger.

Summa summarum venter jeg at respondentene vil kjenne seg igjen ved min presentasjon av resultatene.

### **6.3 Metodekritikk**

Undersøkelsen ble distribuert til totalt 129 personer. Dette gir en svarprosent på 25. For å få noe omfang på undersøkelsesutvalget ble undersøkelsen sendt også til politiske vararepresentanter og ansatte i prosjektavdelingene. Tilbakemeldinger fra disse forteller at de er ikke tilstrekkelig engasjert eller involvert i forhold til de tema det bes om svar på, og de har derav latt være å svare. Dette har altså vist seg å være en svakhet angående valg av undersøkelsesutvalg. Svarprosenten ville nok faktisk ligget høyere om totalutvalget var begrenset til dem som rent faktisk og praktisk håndterer de forhold undersøkelsen retter seg mot. Blir temaet for perifert blir svarprosenten lav og både validiteten, ved at det svares uten at de har den nødvendige innsikten i temaet, og reliabiliteten til svarene vil bli skadelidende.



## 7 Funn fra undersøkelsene

### 7.1 Litteraturstudiet

Det er gjennomgått mye interessant litteratur i forbindelse med studiet og til forberedelse for denne oppgaven. Å forske på hvordan et teknisk fagområde som eiendomsforvaltning skal kunne bli interessant for politikere, medførte at jeg måtte sette meg inn i et samfunnsvitenskapelig fagområde i tillegg til det underviste fagområdet ved gjeldende studie. Se for øvrig metodekapitlet.

De funn som presenteres i det følgende forøker å angi det som anses som det absolutt mest relevante for å besvare de innledningsvis angitte forskningsspørsmål.

#### 7.1.1 Eiendomsforvaltning

”God eiendomsforvaltning kan defineres som det å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulig rammevilkår for brukernes virksomhet over tid” (Eikeland, 2004). Det kreves kunnskap på områder som styring og ledelse, økonomi, samt plan- og bygningsfag. På kommunalt nivå skal eiendomsforvaltningen tilby kommunens kjernevirksomhet gode og effektive bygg, i tillegg til å eie, forvalte og utvikle bebygget- og ubebygget grunn. Målet er å skape gode og trygge rammer som kan gi tilfredsstillende og forutsigbare leieforhold samt yte service ovenfor brukere.

I eiendomsforvaltningen er det behov for langsiktighet, både fordi krav og standard utvikler seg over tid, men også i utfra følgene av hva eier velger å gjøre eller unnlate å gjøre. NOU 2004:22, Eikeland utvalget oppsummerer God eiendomsforvaltning i 4 kriterier: (se 5.2 for detaljer)

**Kriterium 1** *Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen.*

**Kriterium 2** *Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.*

**Kriterium 3** *Generelle delkriterier*

**Kriterium 4** *Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivarettatt.*

#### 7.1.2 Vedlikeholdsstrategi

Det overordnede målet med en vedlikeholdsstrategi er at eier og forvalter uttrykker en felles målsetting for hvordan eiendomsmassen skal tjene organisasjonen (Valen et al., 2011). Det er eiers ansvar å sørge for at det foreligger en strategi som beskriver hvordan mål i strategien skal nås. Som et minimum må en strategi inneholde hvordan bygningsforvaltningen overholder de lovpålagte krav i plan- og bygningsloven, med forskrifter.

Strategien bør videre angi mål om hvordan bygningene skal forvaltes på en bærekraftig måte. Å drive god eiendomsforvaltning gjennom verdibevarende vedlikehold, begynner med bevisste eiere og forvaltere som vet hva de vil med sine bygg (Valen et al., 2011).

Vedlikehold er nødvendig for å unngå gradvis forfall, forsømmes det kontinuerlige vedlikeholdet vil det påløpe økende kostnader til utbedringer og akutt vedlikehold når forfallet resulterer i kritiske situasjoner. En underbudsjettering av vedlikeholdet vil derfor

kunne gi økte kostnader i et langsiktig perspektiv. Da fremkommer meningsløse ved at regnskapsførte «vedlikeholdskostnader» er på et høyt nivå, mens bygningen viser en dårlig tilstand(Eikeland, 2004).

### 7.1.3 Hvordan sette agendaen

I det å kunne sette dagsorden ligger mediernes makt. Mediene legger til rette premisser ved å definere situasjonen, autorisere hva som er betydningsfullt og hvem det er verd å lytte til (Østerud et al., 2003).

«Massemediene bestemmer ikke nødvendigvis *hva* publikum skal mene i ulike saker, men media bestemmer i stor grad hva publikum skal mene noe *om*». (Cohen, 1963) Med dette bakteppet er det avgjørende viktig for enhver samfunnsdebattant og påvirkningsagent å få mediene interessert i akkurat sin sak. Konkurransen om dagsorden er målet for alle som ønsker å bære frem en viktig sak. Det kan gjelde for en bedrift som vil søke å påvirke politikere, og det kan også gjelde politiske partier som vil øke sin oppslutning blant velgerne (Karlsen and Aardal, 2009). Tradisjonelle medier kan gjerne vise til aktiviteten på sosiale medier og formidler i noen grad hva som foregår i sosiale medier. Sigurd Allern fastslår at leserne besitter kunnskap, kompetanse og meninger som i liten grad benyttes som en ressurs av mediene. Den hyppige kontakten mellom de samme aktørene, fører ellers bare i liten grad med seg nye ideer (Allern, 2011).

Avstanden mellom leser og journalist er blitt mindre med sosiale medier inntog. Journalister kan da se hva som rører seg blant opinionen, og ytringer og debatter fra sosiale medier kan påvirke de tradisjonelle mediernes dagsorden. Sosiale medier kan på en slik bakgrunn påvirke den offentlige dagsorden (Kvale et al., 2009).

I dages medietravle verden, hvor en nyhet snappes opp og spres vidt på kort tid, er det viktig for alle som opererer i offentligheten, enten det er det offentlige selv, bedrifter eller organisasjoner, å ha en bevissthet omkring hvordan de fremstår i mediene. Til denne oppgaven brukes ofte eksterne hjelpere som har dette som sitt kompetansefelt. Det er vanlig at større virksomheter har egne ansette som har til oppgave å påvirke politiske beslutningstakere. Enkelte selskap leier også inn PR-byråer, eller informasjons- og kommunikasjonsbyråer, til å påvirke både forvaltningen, politikere og den offentlige debatten.

Skal en nå frem overfor beslutningstakere kreves det at man besitter ressurser, det være seg politiske, så vel som tid og nettverk, det er det mange som ikke har.(Østerud et al., 2003).

### 7.1.4 Påvirkning

Skal en påvirke en politiker, er det som angitt i avsnittet over, ofte en nøkkelfaktor å få saken sin interessant for mediene. En annen strategi er selv å gå direkte på beslutningstakerne og påvirke dem. Lobbyisme har i dag fått en mer fremtredende rolle i så henseende. Mens det tidligere var vanlig at interesseorganisasjoner sto for påvirkningsarbeidet gjennom samarbeid med det offentlige i utredningsarbeid og komiteer, ser en at dagens påvirkning i større grad blir gjort av virksomheter selv, gjerne med hjelp av PR-byrå eller mediekonsulenter (Rommetvedt, 2014).

Det er ikke funnet litteratur som studerer påvirkning ovenfor lokalpolitikere. Det er likevel å anta at det er de samme mekanismene foregår der som på de overordnede forvaltningsnivåene, men i mindre omfang og da knyttet til spesielle enkeltsaker.

Min spørreundersøkelse viser at påvirkning forekommer, om enn i moderat omfang, og da i hovedsak fra enkeltpersoner eller foreldregrupper. Disse er igjen i hovedsak opptatt av forhold knyttet til vedlikehold av skole og barnehage.

### 7.1.5 Nøkkelinformasjon

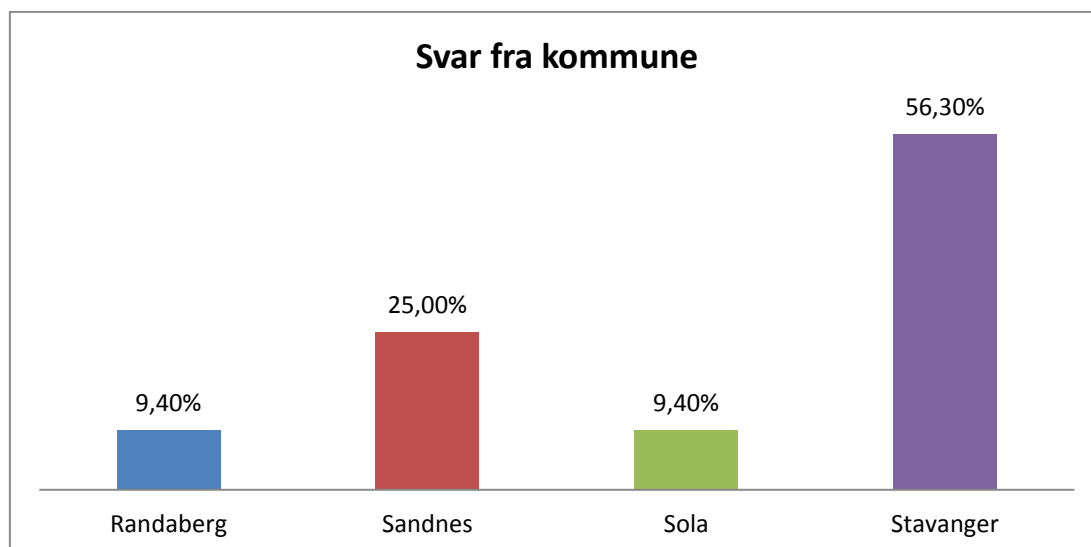
Nøkkeltall benyttes til sammenligning av resultater. Internt mot tilsvarende tall for foregående perioder og eksternt mot andre sammenlignbare parter. KS utarbeider årlig, sammen med samarbeidende storkommuner, rapporter som tar for seg nøkkeltall som en benchmarking. Dette kan sees på som er et godt utgangspunkt for starten av en forbedringsprosess.

Nøkkeldata er videre en god måte til å informere foresatte, det være seg administrativt eller politisk. Denne form for konsentrert informasjon bør benyttes til avrapportering i forhold til en strategi/ overordnet plan hvor det er satt verdi på hvilke resultatmål virksomheten skal styre etter. Dette kan være økonomiske-, produktivitets nøkkeltall, KPI'er eller andre indikatorer som kunde-, brukerundersøkelser. Alt kan heller ikke måles og beregnes av hva en får ut av ressursinnsats, da er det ofte bedre å sette spesifikke krav til input'en (Jensen, 2001).

## 7.2 Spørreundersøkelsen

### 7.2.1 Hvem har svart

Politikere og fagpersoner med ansvar for eiendomsforvaltningen i de fire Nord-Jæren kommunene Randaberg, Sandnes, Sola og Stavanger ble pr e-post tilsendt spørreundersøkelsen i februar 2015. 32 responderte, 10 av dem politikere. Figur 19 viser fordelingen over hvor svarene kom fra.

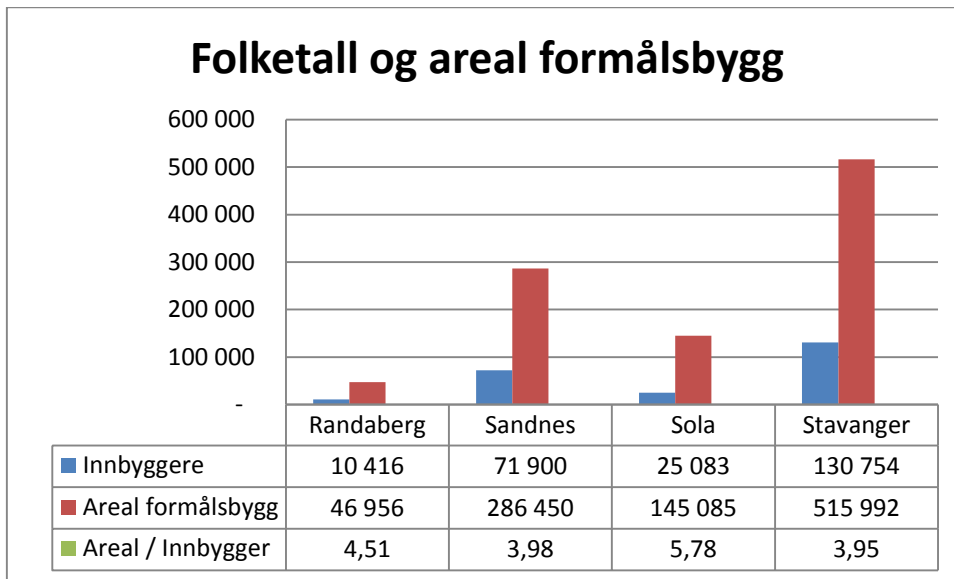


Figur 19 Hvem har svart

Stavanger er den klart største kommunen og derav også flest som arbeider med forvaltning av eiendom. Fordelingen kommunene imellom gjenspeiler i noen grad også deres forskjell i



relativ størrelse som vist i Figur 20, som også viser det klassiske bilde at små kommuner har relativt mer areal pr innbygger enn store.



Figur 20 Folketall og bygningsvolum

Randaberg har 4,51 m<sup>2</sup>/innbygger mens både Sandnes og Stavanger som storbyer har ca 4 m<sup>2</sup>/innbygger. Sola har vært en velhavende kommune og benyttet dette til å gi innbyggerne romslig med areal, hele 5,78 m<sup>2</sup>/innbygger.

I stor grad er det de samme spørsmål som er stilt til kommunepolitikerne og til de lokale byråkratene. Det er godt samsvar på svarene fra de to gruppene, noen steder er det dog interessante forskjeller, dette vil bli nærmere diskutert under drøftelsen i kapittel **Feil! Fant ikke referanseilden.** I den følgende presentasjon av spørreundersøkelsen vil svar fra politikerne og administrative bli presentert hver for seg. I drøftelsen vil det som angitt bli omtalt samsvar og forskjeller mellom de to gruppernes svar, og gitt en vurdering av hva grunnen til disse funnene kan være.

Hele undersøkelsen følger som vedlegg, det er derfor bare gjort utdrag av sentrale funn i forhold til denne oppgavens forskningsspørsmål, jfr. avsnitt 4.4.

## 7.2.2 Politikernes svar

### 7.2.2.1 Strategi / plan



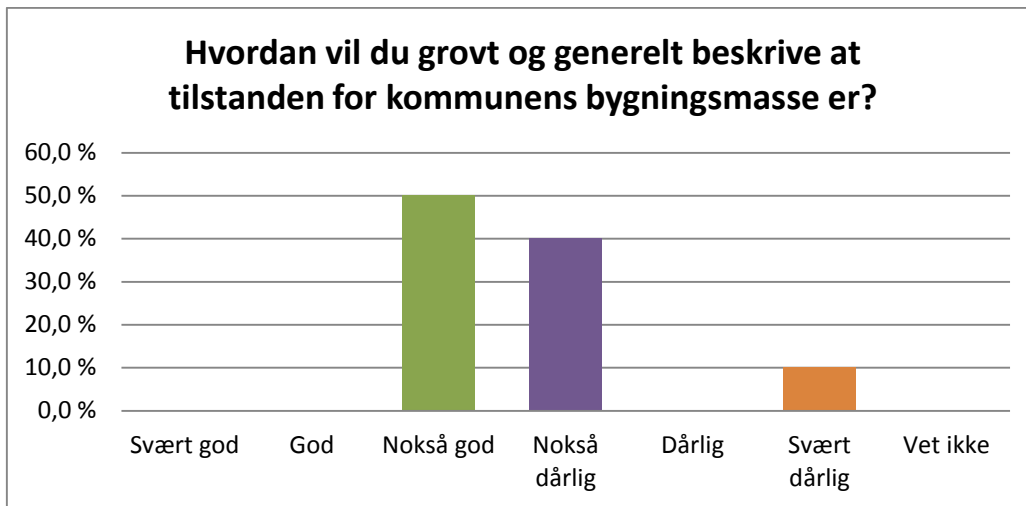
Figur 21 Politisk vedtatt strategi for bygningsforvaltning.

Med politisk vedtatt strategi ble det informert at det menes et overordnet dokument som gir informasjon om bygningers tilstand, langsiktige behov, mål og tiltak for å nå målene. Som figuren over viser svarer 60 % av politikerne at deres kommune har en vedtatt strategi for bygningsforvaltning. 70 % svarer på et tilsvarende spørsmål at de også har en vedtatt plan for vedlikeholdet, mens 20 % svarer at kommunen har ikke en vedtatt plan for vedlikehold.

Politikerne ble eksklusivt spurt om administrasjonen klarte å formidle innholdet i planer og rapporter på en lesbar og forståelig måte. Tilbakemeldingene tyder på at de er greie å sette seg inn i og forstå, Hele 57,2 % melder imidlertid at planene ikke inneholder den informasjonen som etterspørres. Svarene kan og tyde på at rapportene kan være noe omfattende og detaljerte.

#### 7.2.2.2 Vedlikeholdstilstand

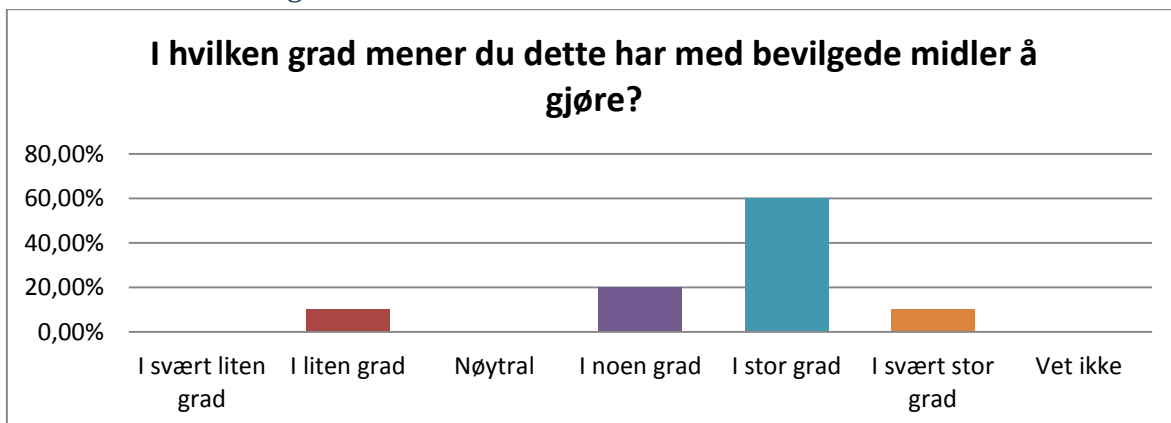
Utgangspunkt for alt vedlikeholdsarbeid bør være at en kjenner tilstanden til byggene. Bare når en har en total oversikt over samlet bygningsmasse er en reelt i stand til å prioritere mellom tiltak og sette inn ressurser der de gjør best nytte for seg. Politikerne ble derfor innledningsvis bedt om sine vurderinger om tilstanden.



**Figur 22** Politikernes vurdering av tilstand

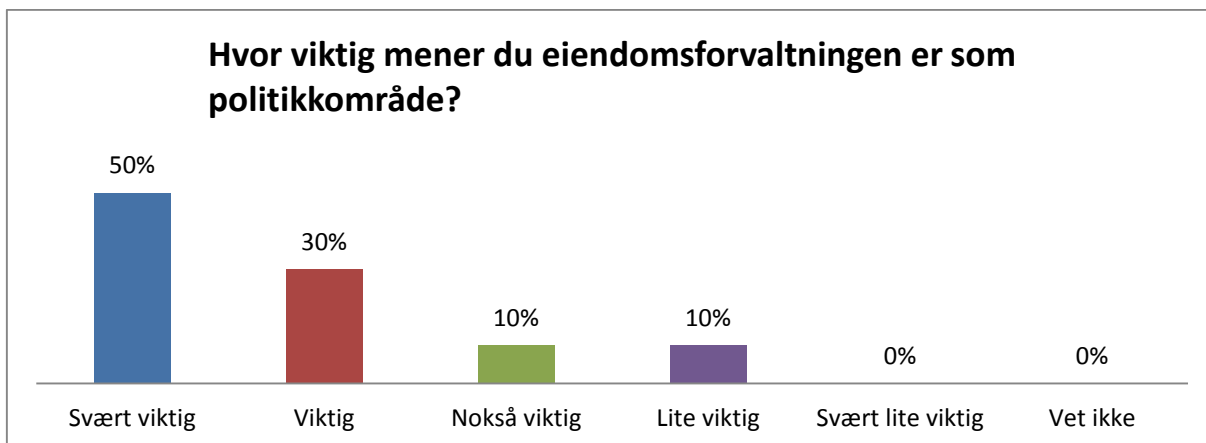
Hele 90 % av politikerne beskriver bygningsmassen som «nokså god» eller «nokså dårlig», altså en midlere vurdering av eiendomsmassen, som figuren over viser. Samtidig tilkjenner 90 % at de mener at dagens vedlikeholds nivå bidrar til å redusere verdien av eiendommene. Dette understøttes ved at 40 % mener at standarden er dårligere enn for 5 år siden, mens 50 % antar at tilstanden er lik som for 5 år siden.

#### 7.2.2.2.1 Prioriteringer



**Figur 23** Betydningen av å bevilge midler

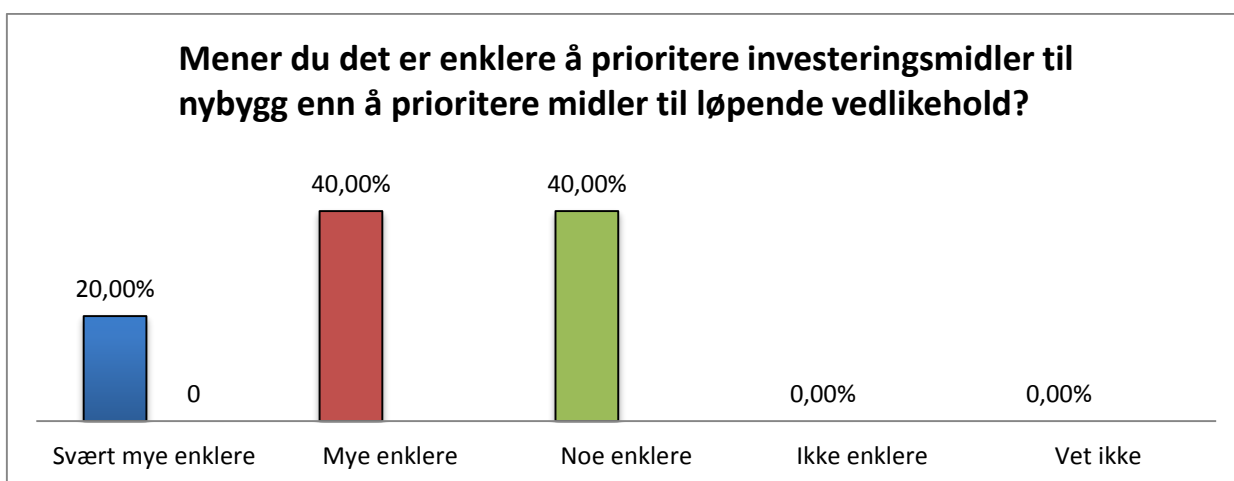
Politikerne er tydelig klar over at byggenes tilstand er et resultat av bevilgede midler. Figur 23 viser at bare 10 % angir at dette i liten grad har med bevilgede midler å gjøre.



Figur 24 Eiendomsforvaltning som politikkområde

Politikerne mener eiendomsforvaltning er et viktig politikkområde. 80 % svarer det er Viktig eller Svært viktig, jfr. Figur 24. De samme har disse innspillene på hva de mener kan bidra til at eiendomsforvaltning blir et mer aktuelt politikk område: (Svarene er noe forkortet)

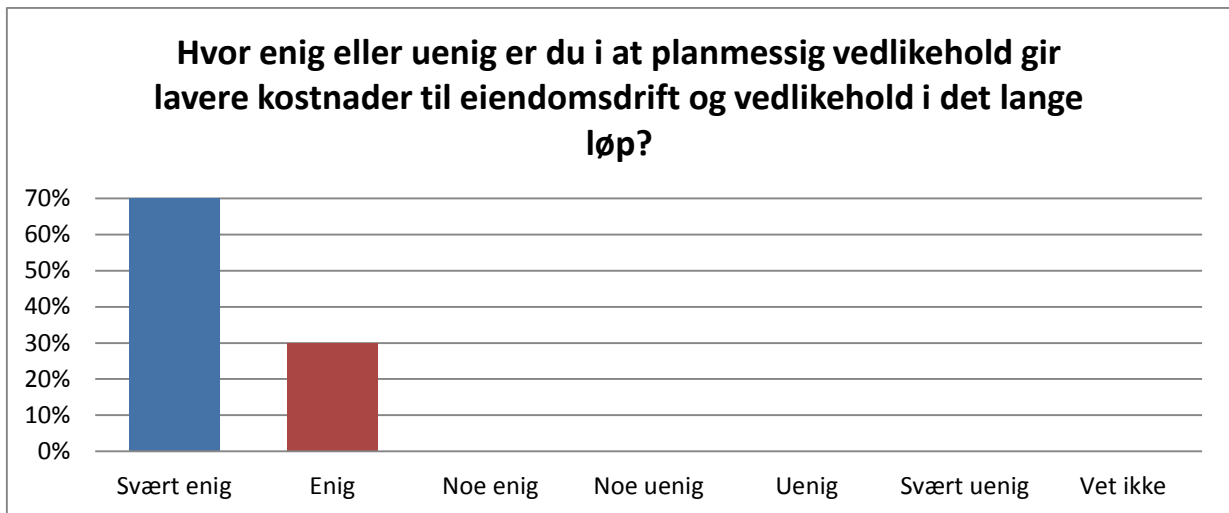
Informasjon / Plan relatert	Økonomi relatert
Årlig kommunestyret sak om eiendomsforvaltning og vedlikehold.	Synliggjøre at vedlikehold betyr noe for velferdstjenestene og at det er god økonomi.
Avdekket vedlikeholdsbehov må følges opp med midler.	Viktig med samsvar mellom nybygging og vedlikehold av eksisterende bygningsmasse. Selg bygg som ikke kan vedlikeholdes forsvarlig.
Årlig vedlikeholdsplan, hvor fremdrift og status på større igangsatte vedlikeholdsoppgaver vises.	
Ha eiendom som eget politikkområde, ikke som del av et annet område.	
Mer politikeropplæring innen område eiendomsforvaltning.	



Figur 25 Prioritering av nybygging vs vedlikehold

Figuren over viser klart at politikerne vurderer det som enklere å prioritere nybygg fremfor løpende vedlikehold. Hele 60 % vurderer det som Mye eller Svært mye enklere å prioritere nybygg fremfor løpende vedlikehold.

Samtidig er det verd å merke seg at alle politikerne var Enig eller Svært enig i at planmessig vedlikehold gir lavere kostnader i det lange løp.

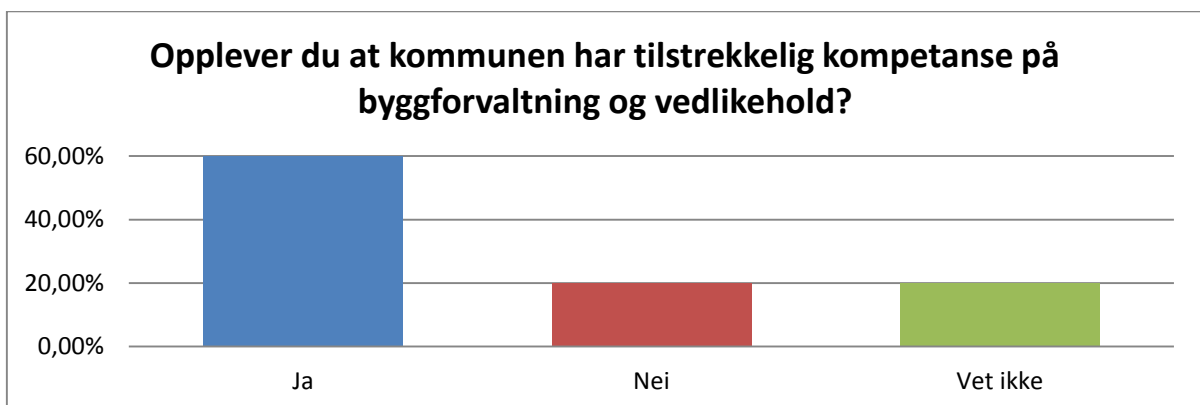


Figur 26 Den økonomiske betydning av planmessig vedlikehold

Politikerne er 100 % Enig eller Svært enig i at planmessig vedlikehold gir lavere kostnader i det lange løp.

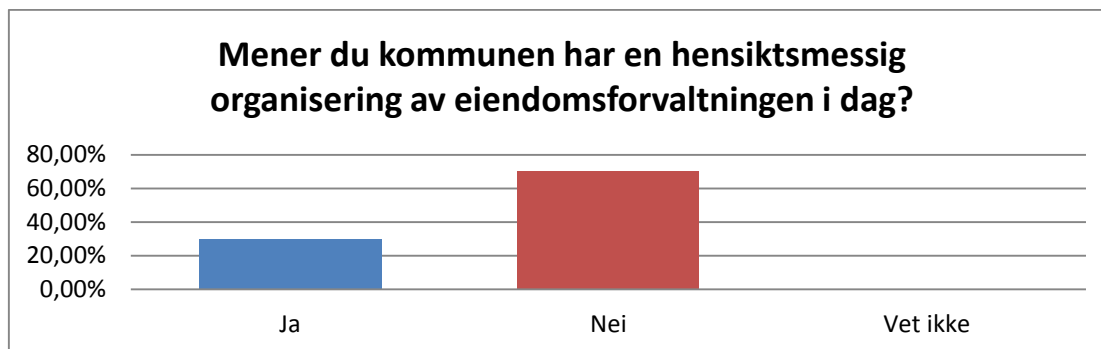
### 7.2.2.3 Kompetanse

En er avhengig av forståelse og innsikt i alle ledd i en organisasjon



Figur 27 Kompetanse på byggforvaltning og vedlikehold

60 % opplever at kommunen har kompetanse på gjeldende fagområde, som vist i Figur 27.



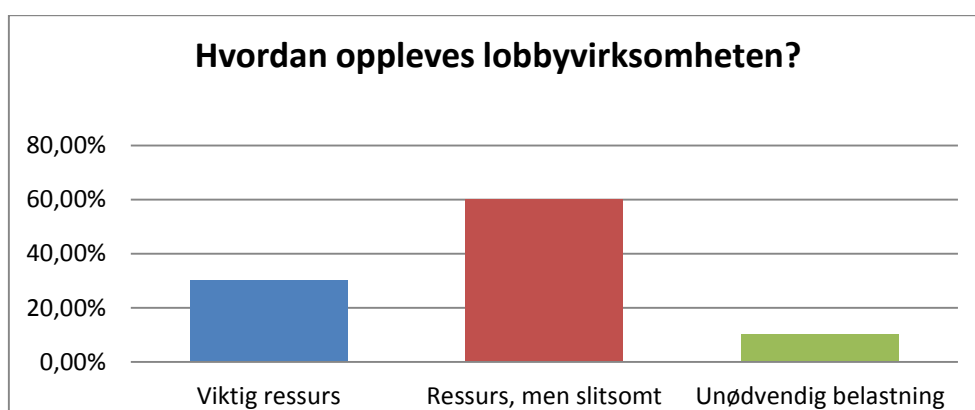
**Figur 28** Organisering av eiendomsforvaltningen

Parallelt svarer 70 % at kommunen ikke har en hensiktsmessig organisering av sin eiendomsforvaltning, se Figur 28. Under folkevalgtopplæringen, ved oppstart av mandatperioden, mener hele 90 % at det ble gitt lite eller ingen opplæring til politikerne om eiendomsforvaltning.

#### 7.2.2.4 Lobbying

Lobbying handler om å forsøke å påvirke utfallet av en sak ved å informere beslutningstakere om et bestemt syn eller til fordel for en spesiell gruppe. Påvirkeren gjør dette på egne eller andres vegne, og gir gjerne informasjon til beslutningstakere de i utgangspunktet regner med er positivt innstilt til sin sak. I noen henseender forsøker også lobbyisten å få endret noens standpunkt. Saksopplysningene meddeles meningsfeller for å styrke deres beslutningsgrunnlag og for å sko dem for en debatt. Spørreundersøkelsen ønsket å se nærmere på holdningen til lobbying for å se om «klimaet» for å utøve påvirkning lokalt er til stede.

Av politikerne som har svart, mener 80 % at rent generelt er lobbyisme positivt for demokratiet, mens betalt lobbyisme sier 55,6 % er et problem. 11,1 % angir også betalt lobbyisme som en styrke. Likeledes er det bare 10 % som sier seg uenige i utsagnet: Lobbying medfører at ressurssterke grupper lettere vinner frem enn grupper med lite ressurser. 50 % er Helt enig eller Enig i påstanden.

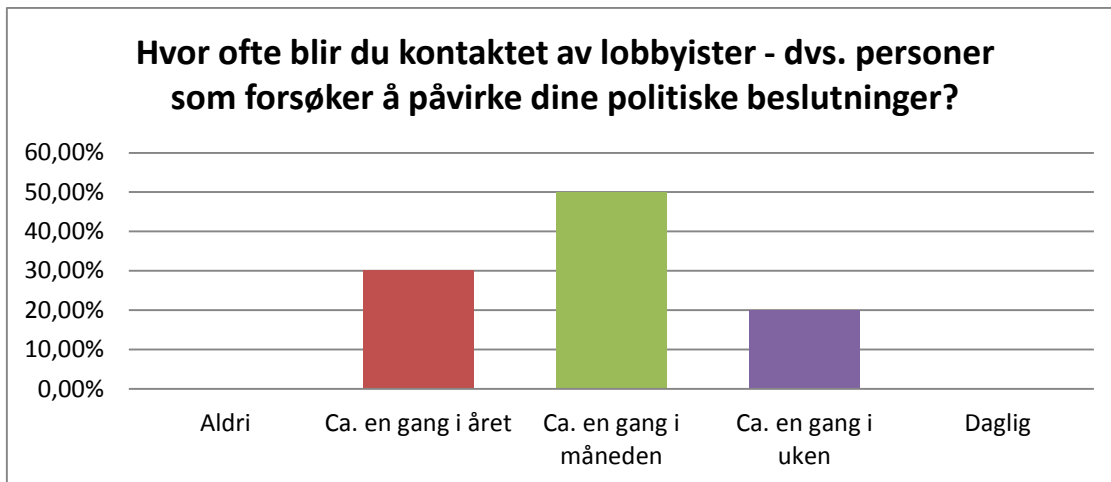


**Figur 29** Hvordan oppleves lobbyvirksomheten?

På spørsmål om hvordan det oppleves å bli «lobbet», viser Figur 29 at 90 % svarer at de ser på det som en ressurs, 60 % synes det er slitsomt, men likevel nyttig. 10 % ser på det som en

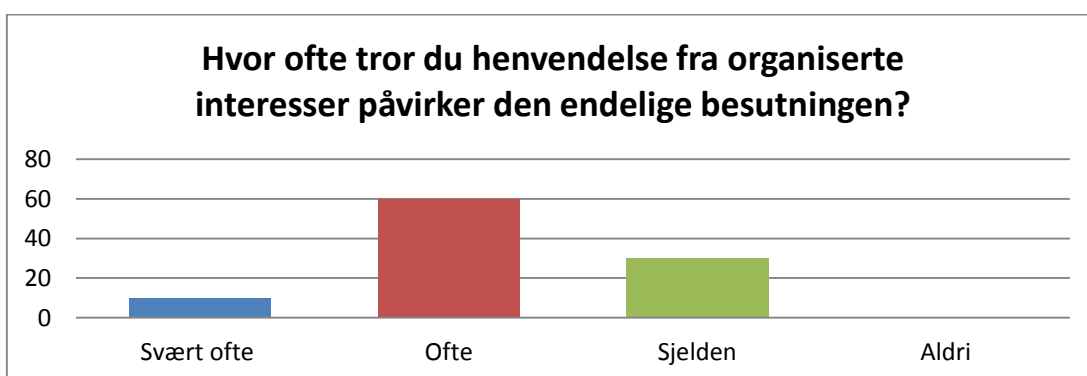
ren belastning. O hele 80 % meddeler at de har benyttet seg av den informasjonen eller synspunktene som de har mottatt fra lobbyistene.

Spørreundersøkelsen går også inn på hvor ofte politikerne blir kontaktet av personer som ønsker å påvirke dem. Dette for å undersøke om det er et trykk på de lokalt folkevalgte som har mottatt denne forespørselen.



Figur 30 Hyppighet av lobbykontakt

Ingen kontaktes daglig, og 20 % har ca. en henvendelse pr uke. Hovedtyngden, 50 %, blir kontaktet ca. en gang pr måned. Figur 30 forteller at det ikke er noe tungt lobby press på disse lokalpolitikere om dette temaet.

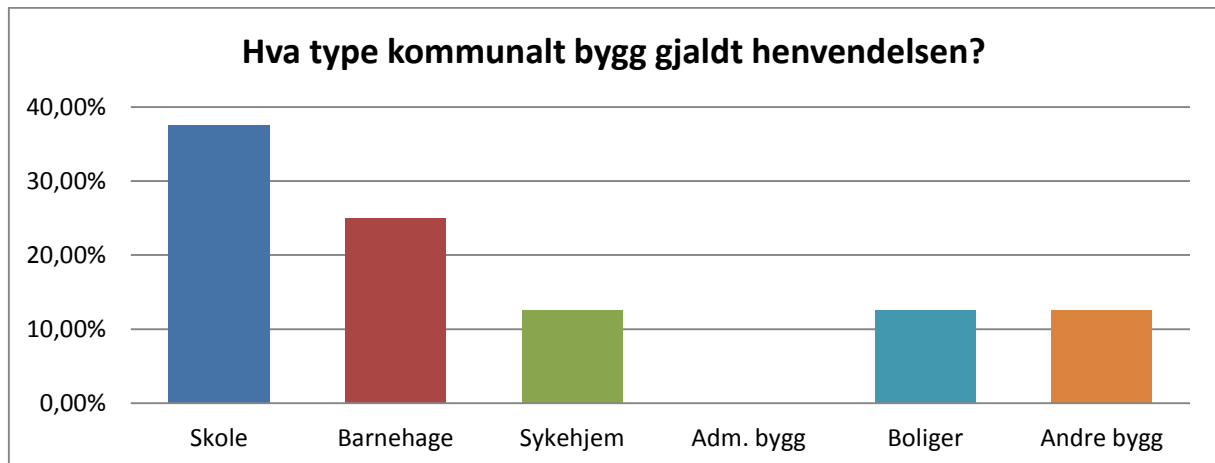


Figur 31 Lobbyvirksomhetens effektivitet

Det er interessant å merke seg at hele 70 % angir at de tror henvendelser fra organiserte interesser Svært ofte eller Ofte påvirker den endelige beslutningen.

#### 7.2.2.4.1 Lobbying for kommunale bygg

Det blir bedrevet påvirkning også til fordel for kommunale bygg. 80 % av politikerne medgir at de er blitt kontaktet av noen som vil påvirke dem vedr. kommunalt eide bygg. Som regel er det forhold knyttet til vedlikehold folk tar kontakt for å gjøre politikerne oppmerksomme på. 62,5 % av henvendelsene gjelder vedlikehold, mens 25 % gjelder ønske om nybygg. Det er i hovedsak skoler og barnehager henvendelsene da gjelder, ingen henvendelser gjelder administrasjonsbygg. Se fig. under.



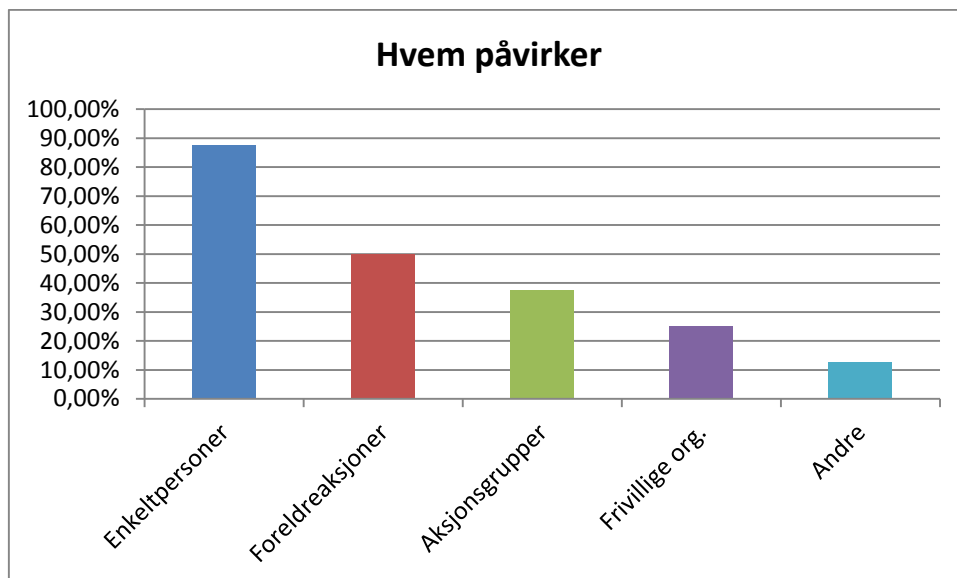
Figur 32 Hva bygg gjelder henvendelsen

Det kan se ut som det er enkeltpersoners initiativ som er den vanligste lobbyisten vedr. kommunale bygg. Hele 87,5 %-poeng score får denne gruppen, fulgt av Foreldreaksjoner (50 %-poeng) og andre Aksjonsgrupper (37,5 %-poeng). Det benyttes her %-poeng ettersom svaralternativet var slik at det kunne angis flere forskjellige grupper som henvendte seg.

#### 7.2.2.4.2 Hvem tar kontakt

På spørsmål om hvilke aktører som generelt tar kontakt for å fremme sin sak, og senere hvem som tar kontakt for å påvirke vedr. kommunale bygg, avtegner det seg i hovedsak samme bilde. Som Figur 33 viser er Enkeltpersoner og Foreldreaksjoner, fulgt av Aksjonsgrupper og Frivillige organisasjoner dem som kontakter politikerne for å påvirke i forhold knyttet til kommunale bygg.

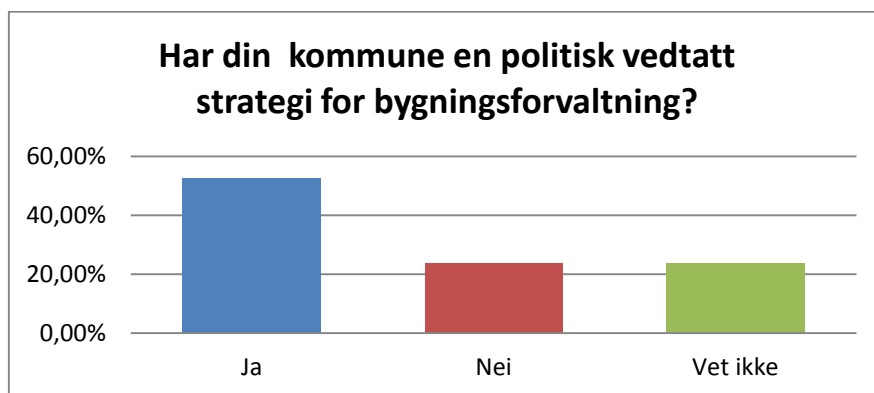




Figur 33 Hvem påvirker

Profesjonelle aktører som næringslivs- og arbeidslivsorganisasjoner, PR-byrå og kommunikasjonsrådgivere tar sporadisk eller sjelden kontakt. Enkeltbedrifter kanskje noe mer påvirkning, men i hovedsak også her bare sporadisk eller sjelden kontakt.

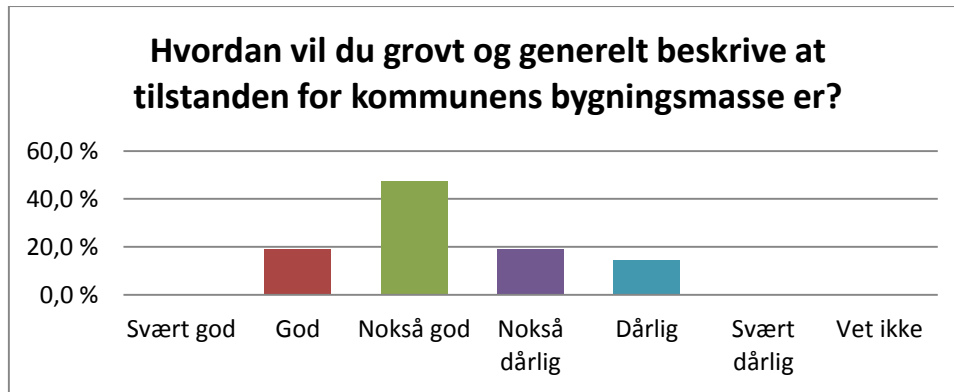
### 7.2.3 Administratives svar



Figur 34 Politisk vedtatt strategi for bygningsforvaltningen (Adm)

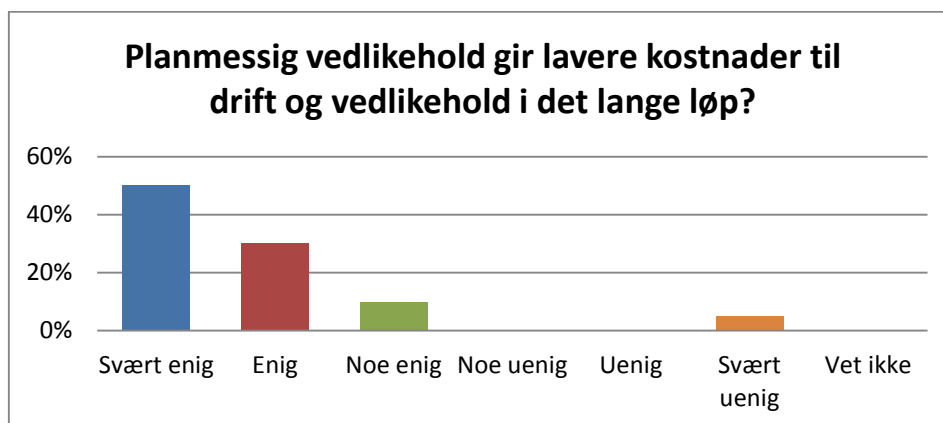
52,4 % av de administrativt ansatte svarer at kommunen har en politisk vedtatt strategi, 23,8 % svarer at kommunen ikke har en slik strategi, som figuren over viser. På spørsmålet om en vedtatt vedlikeholdsplan svarer også her 52,4 % Ja, vi har en slik vedtatt plan, her sier rett nok 38,1 % at vi har ikke en slik plan.

### 7.2.3.1 Tilstand og vedlikehold



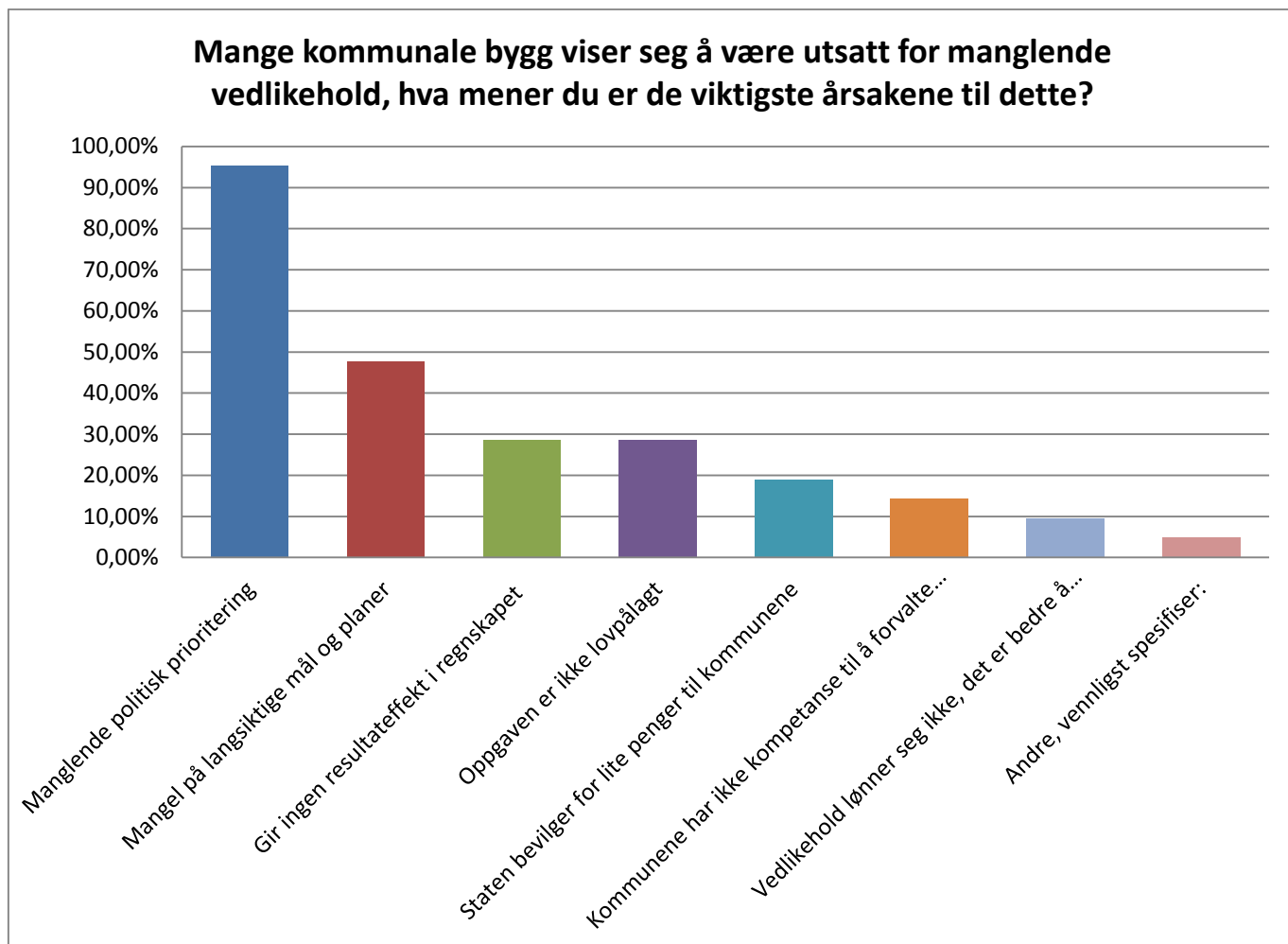
Figur 35 Adm vurderinga v byggenes tilstand

Figur 35 viser egenvurdering av byggenes tilstand mener ca. 66 % at tilstanden er God eller Nokså god, mens ca. 33 % mener den er Nokså dårlig eller dårlig. Kan tilstanden har med bevilgede midler å gjøre? Ja, klart. 95 % mener at det i Stor eller Svært stor grad har med midler å gjøre.



Figur 36 Verdien av planmessig vedlikehold

Som Figur 36 viser er ansatte i all hovedsak enig i at planmessig vedlikehold gir lavere kostnader over tid til drift og vedlikehold.



**Figur 37 Viktige årsaker til mangelfullt vedlikehold**

Til Figur 37 kunne respondentene her markere for flere alternative årsaker. Svarene indikerer klart at adm.ansatte mener at Manglende politisk prioritering er den viktigste årsaken med hele 95,2 %-poeng og Mangel på langsiktige planer og mål som ble gitt 47,6 %-poeng. Som forklaringsvariabler er det også pekt på av vedlikehold av bygg Gir ingen resultateffekt i regnskapet og at Oppgaven er ikke lovpålagt.

Årsaksforståelsen understøttes av hvilke tiltak der pekes på som de viktigste for å heve tilstandsnivået, nemlig:

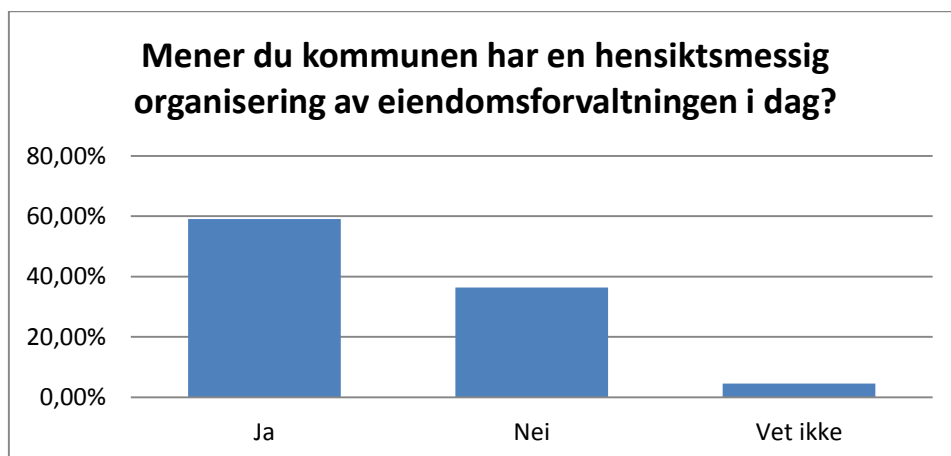
- Utarbeide en strategi/plan for vedlikehold (85,7 %)
- Jevnlig informasjon om tilstand og vedlikeholdsbehov (66,7 %)
- Øremerkede tilskudd (57,1 %)
- Fokus på planlagt vedlikehold (52,4 %)

### 7.2.3.2 Kompetanse



Figur 38 Har kommunen tilstrekkelig kompetanse innen eiendomsforvaltningen?

Av adm. ansatte mener 76,2 % at kommunen har tilstrekkelig kompetanse på byggforvaltning og vedlikehold, mens 14,3 % mener kommunen ikke har det. 9,5 % svarer vet ikke.

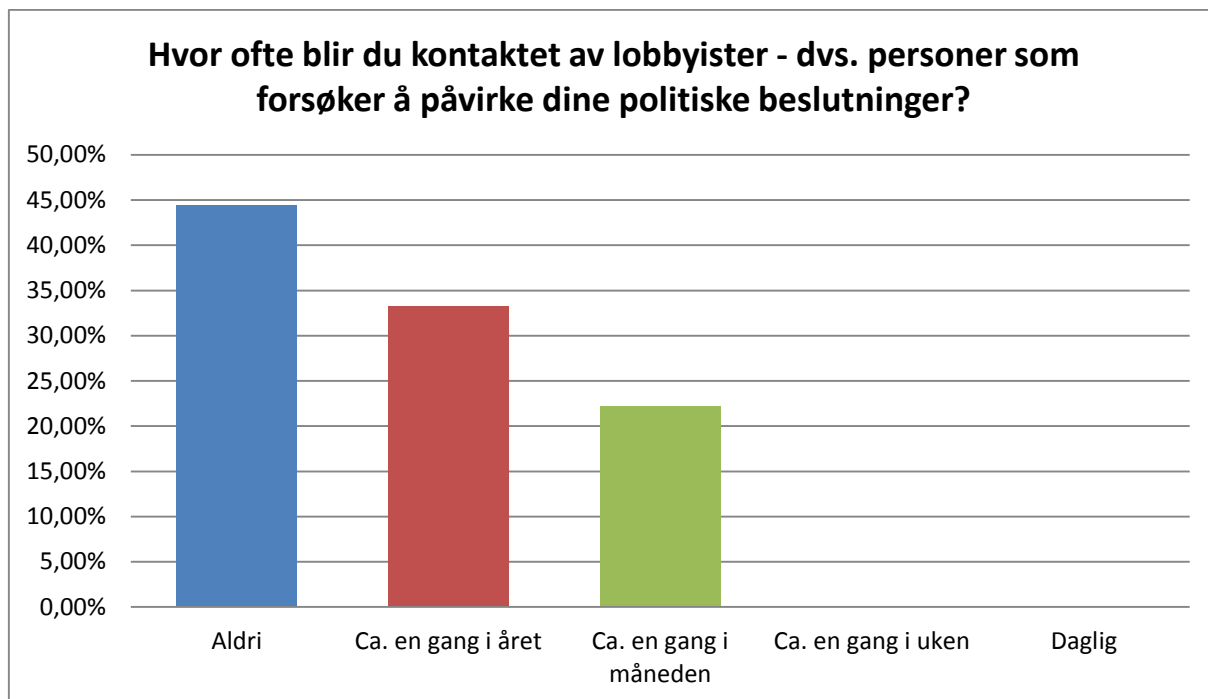


Figur 39 Er kommunens eiendomsforvaltning hensiktsmessig organisert?

Om lag 60 % av administrativt ansatte mener at kommunen har en hensiktsmessig organisering, mot snaue 40 % som ikke mener det.

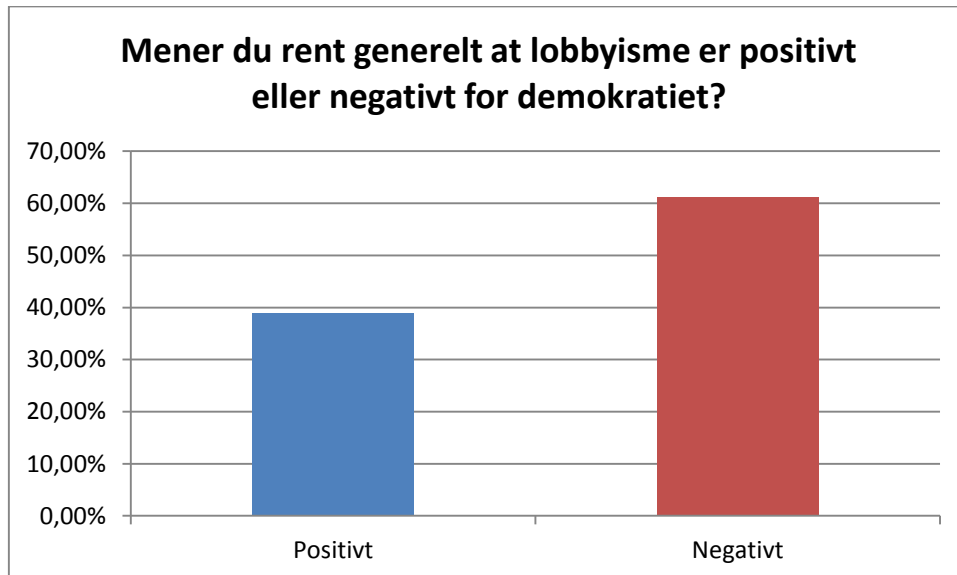
### 7.2.3.3 Lobbying

I spørreundersøkelsen ble det så stilt spørsmål om påvirkning eller «lobbying» som ofte er den populariserte betegnelsen, etter det engelske ordet for gang/hall/korridor, hvor samtaler med politikerne for å øve innflytelse og påvirkning forut for avgjørelser i parlamentet. Følgende informasjonstekst introduserte spørsmålene: *“De følgende spørsmålene vil dreie seg om påvirkning. Dette blir omtalt som lobbying. I dagligtale tenker vi ofte på lobbyister som noen som tar seg betalte oppdrag for å påvirke politikere og beslutningstakere på vegne av en klient. I spørsmålene her omtales generelt alle påvirkningsagenter som lobbyister.”*



Figur 40 Hvor ofte blir du kontaktet av lobbyister

Påvirkning av ansatte i eiendomsforvaltningen er, i hht figuren over, ikke vanlig. Nærmere 80 % svarer at de aldri eller bare kanskje en gang pr år blir kontaktet for å påvirke i forbindelse med politiske beslutninger.



Figur 41 Er lobbyisme positivt eller negativt for demokratiet

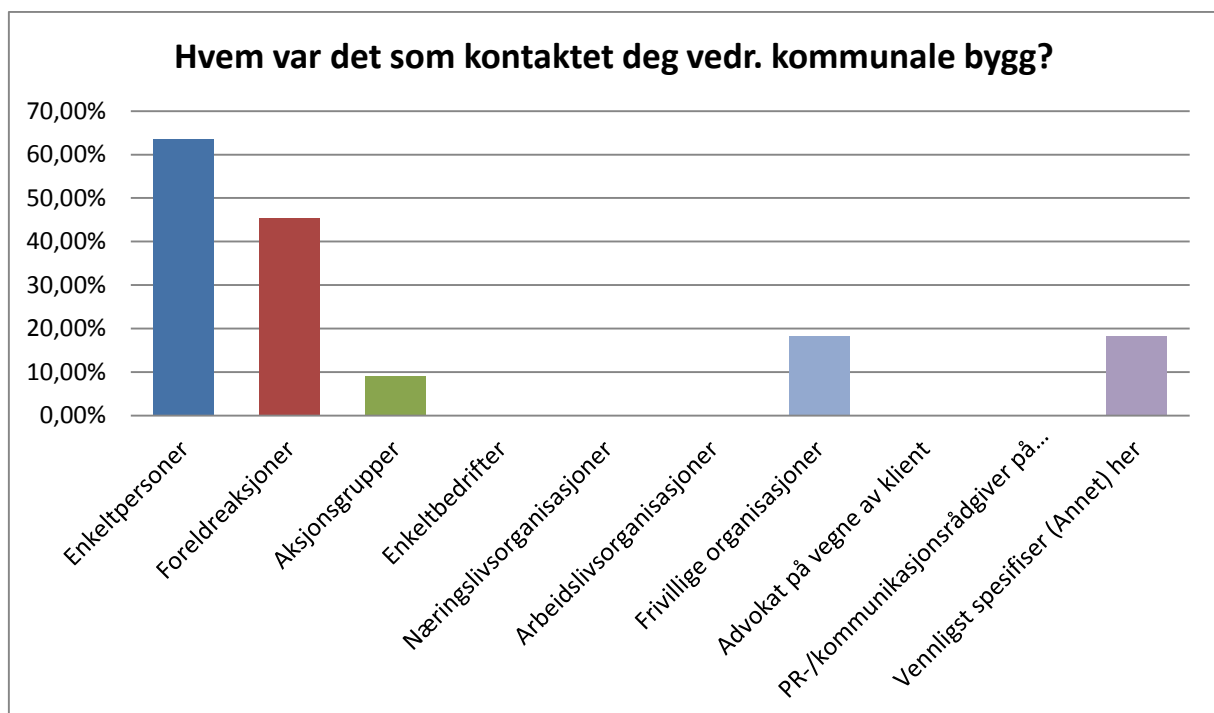
Undersøkelsen blant de ansatte i eiendomsforvaltningen viser at 61 % har et negativt forhold til lobbying. Samtidig svarer 65 % at lobbying Ofte eller Svært ofte påvirker den endelige beslutningen, og 61,9 % er Helt enig eller Enig i at det er de ressurssterke gruppene som vinner frem. Rett nok er det også forståelse for at lobbying er en mulighet for personer, grupper og organisasjoner til å nå frem til politikerne med sine synspunkter.

### 7.2.3.4 Lobbying vedr. kommunle bygg



Figur 42 Henveldeiser vedr. kommunalt eide bygg.

Figur 42 viser at 55 % av ansattgruppen har mottatt henveldeiser hvor innbyggerne har henvendt seg for å påvirke vedrørende kommunalt eide bygg. Det er ingen spesiell bygningskategori som her utpeker seg, men 81,1 % svarer at henveldeisene gjelder vedlikehold.



Figur 43 Hvem henveldeiser vedr. kommunalt eide bygg

En ser at det i hovedsak er enkeltpersoner som tar kontakt. Figur 43 forteller at 63,3 % angir denne gruppen som størst, med Foreldreaksjoner 45,5 % som nest største gruppe.

### 7.3 Nøkkeltall og indikatorer

Nøkkeltall og indikatorer er vanlige styringsverktøy hvor ledelsen benytter målstyring. Nøkkeltallene og indikatorene kan da angi hvor langt i forbedringsprosessen en er kommet, gitt at dataene brukes konsistent og til å måle utvikling fra tidligere eller mot angitte mål.

Studier som gjøres på nøkkeltallsnivå må håndteres med kunnskap og innsikt om de sammenlignende kommunene, da det historisk har det vært mye uensartet praksis hvor den enkelte kommune velger å kostnadsføre eiendomsrelaterte utgifter, selv etter mange år med Kostra-rapportering hvor nettopp mer sammenlignings mulighet kommuner imellom gjennom ensartet føring av utgiftene ihht de retningslinjene som beskriver kostnadsføringen. I de nedenstående figurer er det benyttet tallmateriale fra Statistisk sentralbyrås Kostrabase<sup>1</sup> tabell 7140-1. Kommunene i ASSS<sup>2</sup>-samarbeidet (Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner, de 10 største kommunene, Sandnes og Stavanger er med her) ser nå imidlertid selv nytten av at data blir ensartet og sammenlignbart. Reliabiliteten i de senere års data er på denne bakgrunn større en for tidligere år. Særlig sees det i de ovenstående tabellene at år 2010 skiller seg ut med høye relative tall i forhold til de senere år, dette fordi det ble gjort tydelige forbedringer fom 2011 med mer likeartede data.

Det er sentralt at nøkkeltall alltid må tolkes og forstås ut i fra en kontekst. Høye verdier til f.eks. vedlikehold i en kommune kan bety at det er økte bevillinger for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet og at tilstanden dermed bedrer seg, men kan like gjerne bety at forfallet vedvarer og dyre uforutsette vedlikeholdskostnader er påløpt. Dette er variabler og forklaringer en må søke avklart før tallene presenteres. Det er i denne prosessen viktig å ha åpen og god dialog med sine partnere på benchmarking.

#### 7.3.1 Kommunal eiendomsforvaltning i KOSTRA tall

De data som her presenteres er tallmateriale hentet fra SSB's KOSTRA-database; Kommunal eiendomsforvaltning tabell 07140. Det er tatt ut tall for kommunene Sandnes, Stavanger, Sola og Randaberg (i lokale utredninger omtalt som RaStaSoSa) for årene 2010 – 2013. (2013 er siste tilgjengelige år for regnskapstall på sammenligningstidspunktet).

Her vises utvalgte nøkkeltall og indikatorer samlet for de aktuelle kommunene, for enkelt år og i tidsserier med den hensikt å angi «nivået» for å ha dette med seg til den videre lesing. Utvalget av indikatorer er sammenfallende med de som benyttes av KS' storbynettverk (ASSS). Slik kan en eventuelt bredere sammenligning foretas.

---

<sup>1</sup> <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/saveselections.asp>

<sup>2</sup> <http://www.ks.no/tema/Okonomi1/EffektiviseringsNettverkene/Storkommune-samarbeidet-ASSS/ASSS-Rapporter-2014/>

Indikator for år 2013	Gj.sn	Høyeste	Laveste
<b>Prioritering/behov</b>			
Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger	4 361	5 098	3 707
Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning, i prosent av samlede netto driftsutgifter	8,8 %	10,4 %	8,2 %
Samlet areal på formålsbyggene i m <sup>2</sup> per innbygger, konsern	4,6	5,8	3,9
<b>Produktivitet/enhetskostnad</b>			
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per m <sup>2</sup>	892,3	1015,2	767,3
Energikostnader for kommunal eiendomsforvaltning per m <sup>2</sup> , konsern	107,9	117,9	95,7
Brutto investeringsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger, konsern	4118,8	4305,4	3704,1
<b>Utdypende indikatorer</b>			
Gjennomsnitt av investeringer per innbygger 2008-2013	4303,7	5609,1	2908,8
Korrigerte brutto driftsutgifter eks avskrivninger per m <sup>2</sup>	586,4	725,7	335,4
Korrigert brutto driftsutgifter til kommunal forvaltning av eiendommer per m <sup>2</sup>	40,3	59,4	16,3
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per	101,0	134,4	69,5
Utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per m <sup>2</sup>	412,9	605,4	178,8

Figur 44 Utvalgt nøkkeltall og indikatorer samlet for de aktuelle kommunene

For en beslutningstaker har det liten verdi å bare bli presentert nøkkeltall som i Figur 44 uten nærmere begrunnelse og drøfting. I det kommende avsnittet vil det med utgangspunkt i ovenstående tabell bli sett på et par av nøkkeltallene, resten følger som vedlegg. Noen definisjoner er også viktig å ha på plass slik at forståelsen blir korrekt:

Brutto tall: er et innsatsområde, f.eks investeringer, totale utgiftsnivå

Netto tall (eks. netto utgift): er et innsatsområdes samlede utgifter (brutto), fratrukket områdets samlede inntekter.

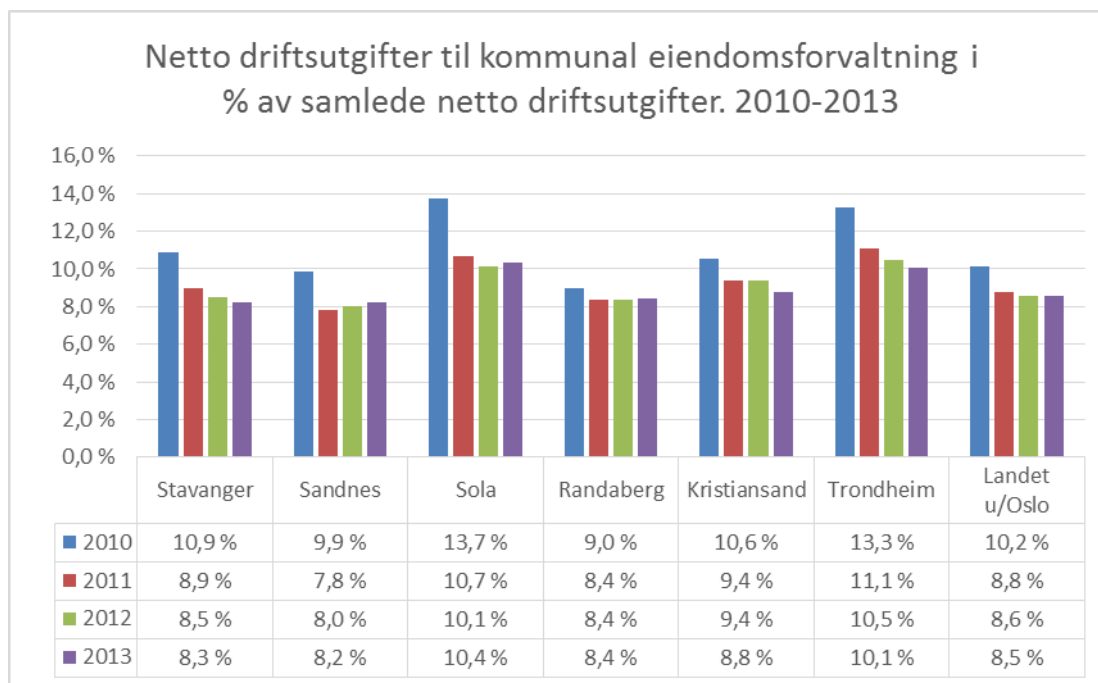
Korrigerte tall (eks. korrigerte brutto driftsutgifter): er et innsatsområdes samlede utgifter korrigert for interne overføringer mellom avdelinger innen kommunen, og skal gi et bilde av samlet ressursinnsats.

### 7.3.1.1 Prioritering/behov - Hva velger politikerne

Preferanser viser hvordan kommunen gjennom politiske vedtak velger å disponere de tilgjengelige ressurser. Forholdstall som viser ressursbruken, den kan uttrykkes f.eks. i % av netto driftsutgifter, ressursbruk til den aktuelle tjenesten i prosent av samlet ressursbruk i kommunen eller annet nøkkeltall. For eiendomsforvaltning vil de nedenstående figurene angi sentrale størrelser som bør følges over tid.



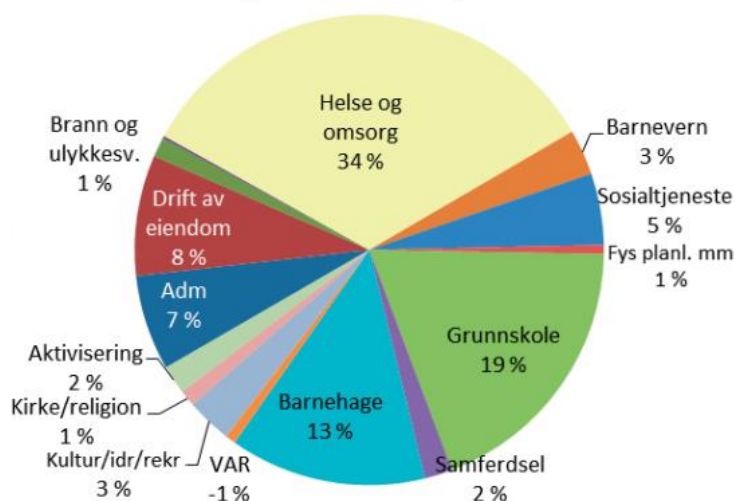
Datautvalget er gjort for de fire nabokommunene på nord-Jæren som det fokuseres på. I tillegg er det tatt med data til sammenligning og korrigering fra Kristiansand og Trondheim, som begge har uttalt at de driver et planmessig vedlikehold og blir på flere hold trukket frem som eksempler til etterfølgelse.



**Figur 45 Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning i % av samlede netto driftsutgifter. 2010-2013**

Figuren viser samlede netto driftsutgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av bygninger av samlede netto driftsutgifter i kommunen. Søylene viser utviklingen fra 2010 til 2013 per kommune. Andelen til FDV viser en svakt synkende tendens de seneste årene, bortsett fra i Sandnes og Randaberg. Hadde det vært korrigert for lønns- og prisvekst, ville nedgangen vært tydeligere. Indikatorene for forvaltning, drift og vedlikehold er slått sammen, da summen av disse indikatorene antas å være mer robust, enn hver for seg. «FDV-utgifter per m<sup>2</sup>. eks avskrivninger» er et normtall som er utviklet i samarbeid mellom Statsbygg, Forsvarsbygg, Multiconsult m.fl.

### Netto driftsutgifter 2013 - 256,7 mrd kr i 2013

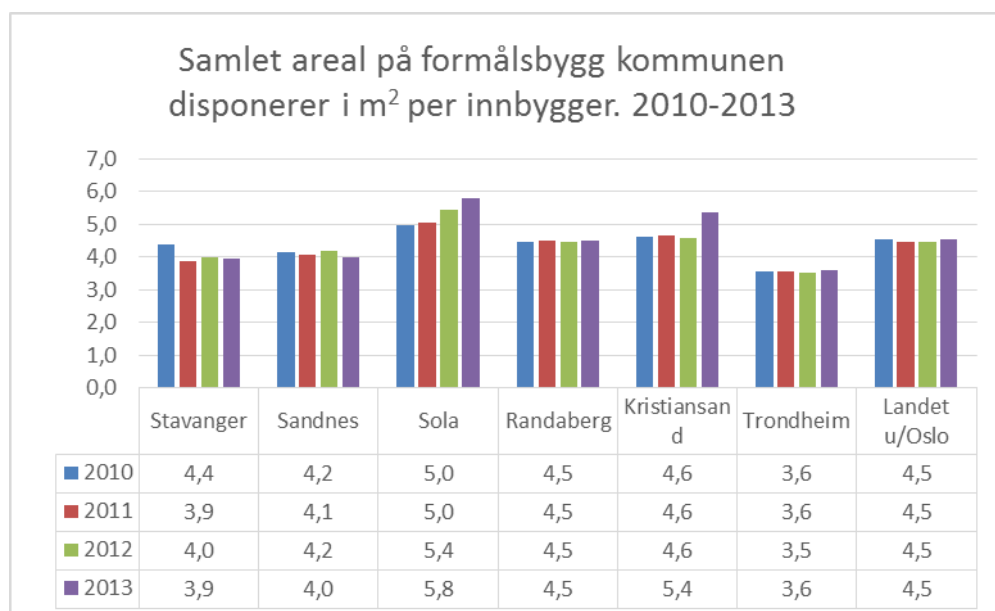


Figur 46 Norske kommuners samlede netto driftsutgifter %-vis fordelt pr tjenesteområde. [http://www.ks.no/PageFiles/65329/KN02\\_2014.pdf](http://www.ks.no/PageFiles/65329/KN02_2014.pdf)

Figuren over viser at norske kommuner i snitt bruker 8 % av sine samlede netto driftsutgifter til drift av eiendom. Det samsvarer med nøkkeltallene beregnet i Figur 45.

#### 7.3.1.2 Dekningsgrader

Dekningsgrad sier noe om hvor godt dekket tilbudet er av eiendomsytelser til primær tjenesteproduksjon i kommunen. Dette kan f.eks. være antall m<sup>2</sup> bygg per innbygger, antall m<sup>2</sup> skolebygg per elev osv.



Figur 47 Samlet areal på formålsbygg kommunen disponerer i m<sup>2</sup> per innbygger. 2010-2013

Figuren viser samlet areal formålsbygg som kommunen disponerer, fordelt på alle innbyggere i kommunen. Stavanger og Sandnes er mer arealeffektive enn de øvrige 2 kommunene. Sola øker sitt areal av kommunale formålsbygg per innbygger, mens Randaberg ligger helst stabilt.

Variasjonen fra et år til et annet kan for flere av kommunene skyldes endring i rapporteringspraksis av inn rapporterte data. Randaberg ligger likt med landsgjennomsnittet. Det kan være verd å merke seg at Trondheim som en storkommune har en høyere arealeffektivitet enn Stavanger og Sandnes.

### Kommentar

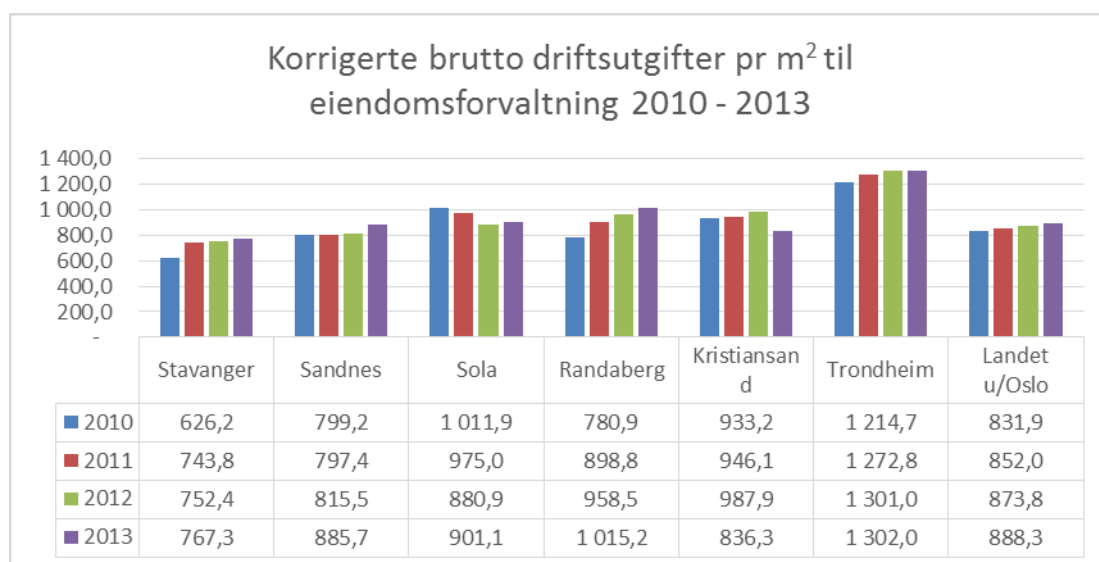
Antall kvadratmetere bygg er viktigste kostnadsdriver innen eiendomsforvaltning. Det er derfor viktig å jobbe for arealeffektivisering, også i kommunale formålsbygg. Det er imidlertid mange hensyn å ta i så henseende:

- Politiske prioriteringer i forhold til små/store skoler og barnehager, små/store institusjoner og bofellesskap etc.
- Geografisk utstrekning og spredt- versus tett bebyggelse
- Nærmiljøanlegg og flerbruksbygg
- Ikke tidsmessige bygg, som er vanskelig å avhende og erstatte f.eks. på grunn av geografi er noen av de faktorene som vil ha betydning for arealeffektiviteten.

Ved vurdering av «m<sup>2</sup> formålsbygg per innbygger» bør hver enkelt kommune, i tillegg til å vurdere ovenstående punkter, se på m<sup>2</sup> per bruker av de ulike typene bygg for å vurdere arealeffektiviteten.

#### 7.3.1.3 Effektivitet/enhetskostnader

Effektivitet forteller hvor effektivt, eller med hvor stor ressursinnsats en har produsert en tjeneste. Indikatoren skal i utgangspunktet vise alle ressurser som er benyttet til produksjon av en bestemt tjeneste.



Figur 48 Korrigerede brutto driftsutgifter pr m<sup>2</sup> til eiendomsforvaltning 2010 - 2013

Korrigerede brutto driftsutgifter, Figur 48, til eiendomsforvaltning i kommunene består av utgifter til Forvaltning (F), Drift (D) og Vedlikehold (V). Samlet er dette per i dag et rimelig

robust nøkkeltall. Det er fortsatt noe forskjellig praksis om «vedlikehold» er ordinært vedlikehold som skal føres i driftsregnskapet eller om det er oppgraderinger. Alternativt en mix, og finansieres over investeringer. Det er ikke usikkerhet om hvor dette skal føres som er årsaken, men i hvilket budsjett kommunen har avsatt midler til vedlikehold/ oppgraderinger/ rehabiliteringer. De fleste kommunene har hatt en økning i samlede utgifter per kvadratmeter de seneste årene, men ikke nevneverdig utover lønns- og prisvekst.

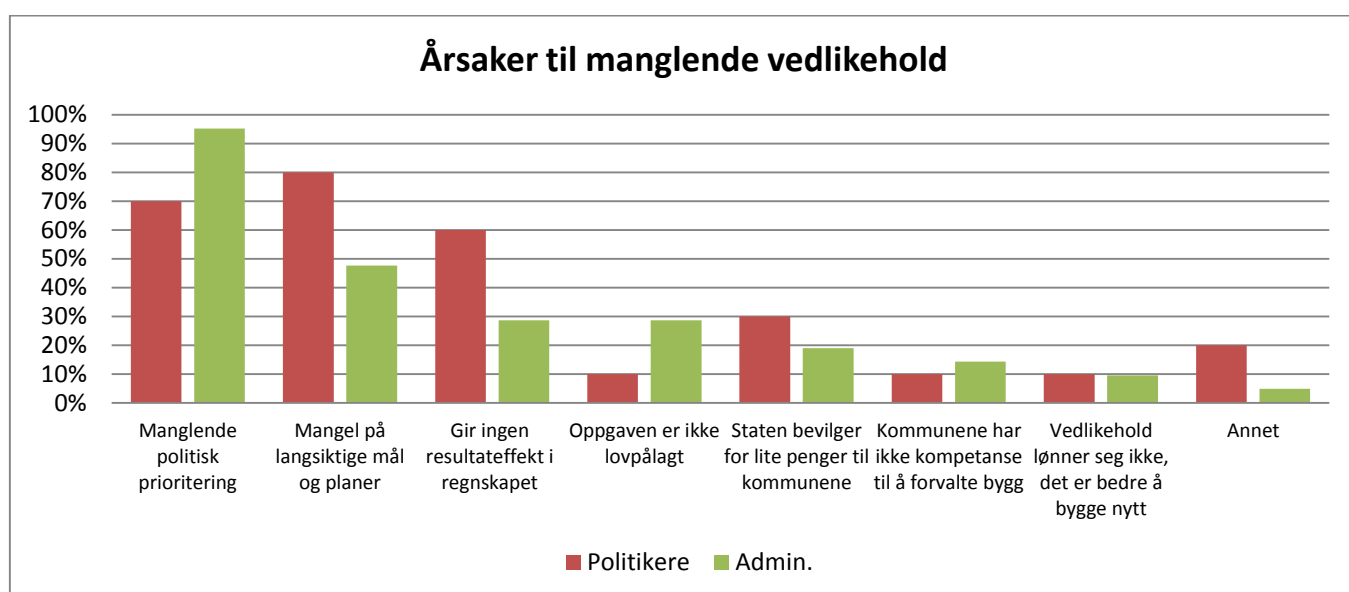
Nøkkeltallet inneholder avskrivninger hvilket har stor betydning for samlet driftsutgift i kommunen. Store investeringer de seneste år, med tilhørende avskrivninger, gjør sitt til at nøkkeltallet øker uten at midler til det vi anser som drift og vedlikehold har økt i den grad som behovet skulle tilsi. I følge figuren over, brukte Randaberg kommune mest penger per m<sup>2</sup> til FDV, mens Stavanger brukte minst av de 4 nord-Jæren kommunene. Figur 48 viser at Trondheim kommune ligger betydelig over i FDV kostnader /m<sup>2</sup>. Dette henger blant annet sammen med den strategien Trondheim i 2009 vedtok for boligforvaltningen om ny utgiftsdekkende husleiemodell, hvor husleien skal dekke kommunens løpende FDV-utgifter, samt finanskostnader til boligene(Williams, 2013). Trondheim kommunes FDV-utgifter er de høyest i settet. Dette speiler den langsiktige satsningen på verdibevarende drift og vedlikehold av kommunens bygningsmasse(KS-ASSS\_netverket, 2013). KS oppsummerer i sin rapport om Trondheim kommunes satsing på følgende måte: *«Trondheim kommune ser ut til å drive god forvaltning av sin bygningsmasse og gjør nødvendige grep for verdibevarende og kostnadseffektiv drift og vedlikehold av bygningsmassen. Vedtatte strategier med bred politisk forankring, samt systematisk oppfølging av godt planarbeid ser ut til å gi gode resultater som brukerne av bygningsmassen alt-i-alt er godt fornøyd med»*(KS-ASSS\_netverket, 2014).



## 8 Drøftinger / Diskusjon

### 8.1 Eiendomsforvaltning som politikkområde

80 % av politikerne svarer at eiendomsforvaltning er et Viktig eller Svært viktig politikkområde, samtidig betegner 90 % av politikerne bygningsmassens tilstand som Nokså god eller Nokså dårlig, og at tilstanden oppleves som Lik eller Dårligere nå i forhold til for 5 år siden. Så til tross for at det er et viktig politikkområde klarer eiendomsforvaltningen å hevde seg i konkurranse med kommunenes andre ordinære driftsoppgaver, som til dels er lovpålagte og har sterkere allment fokus. Det blir fortere en «sak» i mediene og til slutt på politikernes bord om kommunen ikke yter de forventede tjenestene, enn om kommunen lar være å vedlikeholde sine bygg. Politikk har på mange vis en kortsiktig horisont; velgere skal tekkes, posisjoner skal vinnes. Det langsiktige taper oppmerksomhet. Eiendomsforvaltning er i sin karakter langsiktig. Når opinionen endelig måtte finne grunn til å reagere er det allerede for sent til å bøte skaden med ordinære midler. Utsatt vedlikehold er til sist mer kostbart enn et jevnt vedlikehold (Eikeland, 2004). Det er også denne oppgavens respondenter enig i. Hele 77,4 % mener at dagens vedlikeholds nivå bidrar til å redusere verdien av eiendommene. Samtidig gjør mangel på en vedlikeholdsstrategi og vedlikeholdsplaner at det utførte vedlikeholdet ikke blir planmessig nok, faglige vurderinger blir ikke det styrende. Hele 90 % av respondentene er Enig eller Svært enig i at planmessig vedlikehold gir lavere kostnader til eiendomsdrift og vedlikehold i det lange løp. Regnskapsmessig bidrar også det lave vedlikeholds nivået til å skjule de virkelige driftskostnadene (Nilsen and Wollebæk, 2003).

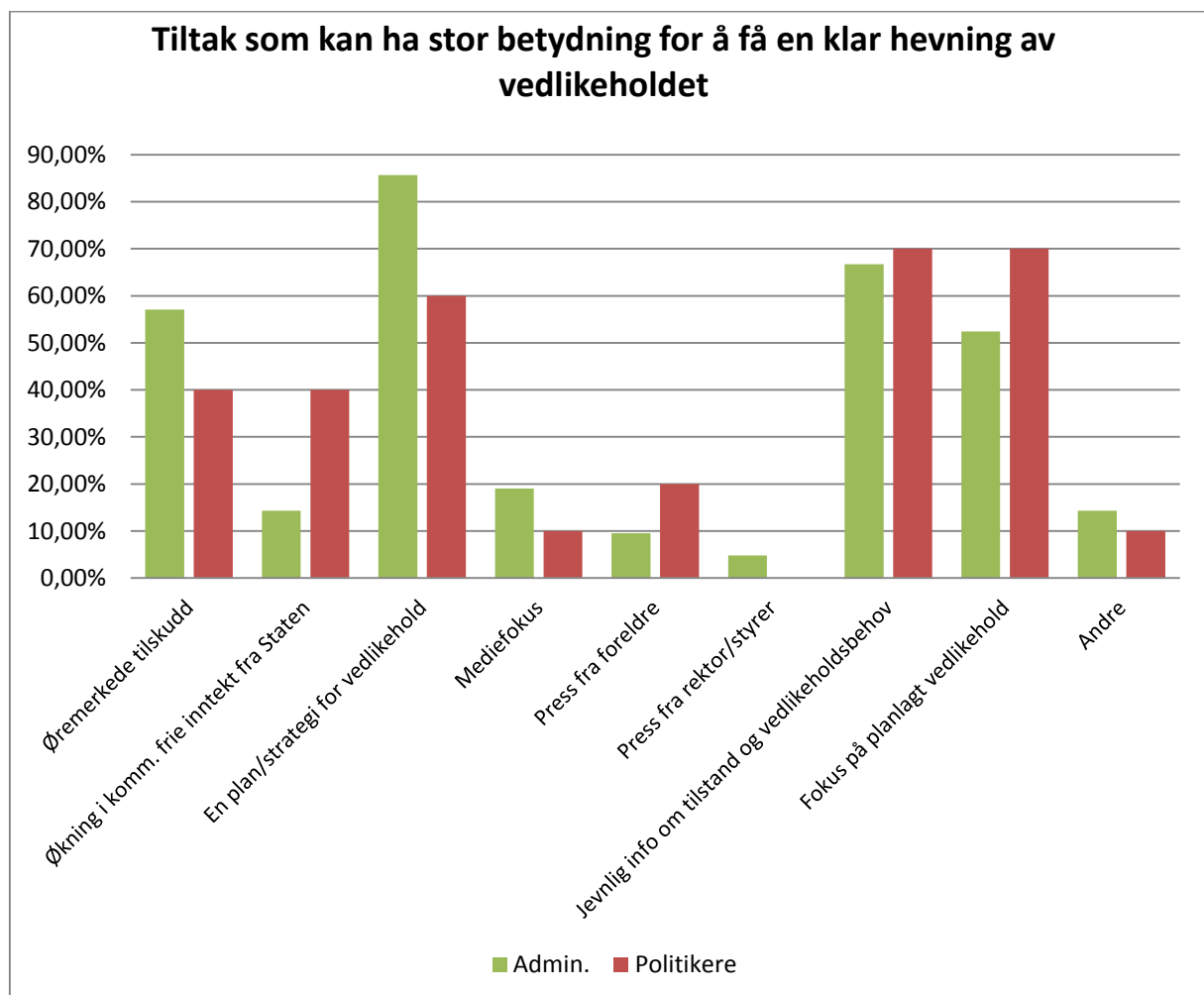


Figur 49 Årsaker til manglende vedlikehold

Politikere og administrasjon har i stor grad lik oppfatning av hva hvordan tilstanden er og hva som er årsakene til det manglende vedlikeholdet, jfr Figur 49. Politikerne legger rett nok noe mer vekt på at det er Mangel på langsiktige mål og planer, mens administrasjonen hevder at Manglende politisk prioritering er den fremste årsaken. Felles for de svarene som angis å være de viktigste årsakene til det manglende vedlikeholdet er at det er kun kommunene selv som kan gjøre noe med det. Politikerne må velge å gi området prioritet, administrasjonen må

arbeide med strategier, mål og planer som fremmes for de folkevalgte. Vi ser også at punktet vedr resultateffekt i regnskapet anses som en viktig årsak. Dersom eiendomsforvaltningen også hadde ført regnskap etter regnskapslovens prinsipper (noe som i dag vil innebære tilleggsarbeid) ville kommunestyret ved behandling budsjett og regnskap for eiendomsforvaltningen fått de nødvendige opplysninger om bygningers verdi, synliggjøring av vedlikeholdsetterslepet og konsekvensene av manglende vedlikehold. (Eikeland, 2004)

Det sees av Figur 50 under at det er godt sammenfall av hvilke forhold politikerne og administrasjonen anser kan ha betydning for å få til en klar heving av vedlikeholdet. Igjen er de noe forskjellig vektlegging, og viktigst er at tiltakene kan kommunen selv bestemme seg for å gå i gang med umiddelbart. Av de fire tiltakene det er stor enighet om, er det kun ett hvor «hjelpen» kommer utenifra, det er Øremerking av tilskudd. Det er neppe et tiltak som vil være gjennomførbart fra statlig hold. Hvilket eller hvilke nøkkeltall skulle da vært benyttet som tildelingsparameter og det ville mest sannsynlig blitt finansiert via trekk i ordinært rammetilskudd slik at kommunene kom ut i netto null.



Figur 50 Tiltak som kan ha stor betydning for å få en klar heving av vedlikeholdet

Det kan imidlertid ligge i svaret om Øremerkede tilskudd at en ser for seg en statlig hjelpepakke à la rentekompensasjonsordningen eller tiltakspakken til ekstraordinært

vedlikehold i kjølvannet av finanskrisen i 2008, hvor det kom friske midler inn fra staten. Det har jo vist seg at bare mediefokuset blir tilstrekkelig og det politiske trykket stort nok, kommer staten på banen med attraktive ordninger. (KS FoU prosjekt, 2013)

Det er overraskende stor enighet både blant politikerne og administrative over at de viktigste årsakene til manglende vedlikehold av kommunale bygg er Manglende politisk prioritering og Mangel på langsiktige mål og planer. Politikerne legger riktignok størst vekt på mangel på langsiktige mål og planer, hvor ansvaret ligger til administrasjonen å besørge. Mens administrative besvarelser legger klart ansvaret på den manglende politiske prioriteringen av vedlikehold som årsak. Det later kanskje til å være en liten ansvarsfraskrivelse fra begge sider i vektleggingen, men samlet og med tydelig margin til andre årsakssammenhenger pekes det på de to nevnte. Det noe bemerkelsesverdige med disse, er at det krever ingenting annet enn faktisk å bestemme seg for å gjøre noe med det. Ansvaret og gjennomføringen tilligger kommunenes egne politikere og egen organisasjon. Funnene samsvarer godt med hva anbefalinger Multiconsult og PWC gir i sin rapport av 2008 fra Forfall til forbilde (Multiconsult & PriceWaterhouseCoopers, 2008) og som blir gjentatt i et KS FoU-prosjekt gjennomført av Civitas i 2013 (KS FoU prosjekt, 2013). Også spørreundersøkelse gjort i forbindelse med utarbeidelse av NOU2004:22 svarer 80 % at manglende politisk prioritering av ressurser til vedlikehold er en av hovedårsakene til manglende vedlikehold (Eikeland, 2004).

## 8.2 Hvordan skape politisk interesse

Politikerne trenger hjelp av administrasjonen til å få innsikt i fagområdet, og administrasjonen må bli pålagt av politikerne til å fremme planer og saker for fagområdet. Vi står snart ovenfor en ny periode med nye politikere og ferske utvalg. Når 90 % av politikerne svarer at det brukt Lite eller Ingenting på temaet kommunal eiendomsforvaltning under folkevalgtopplæringen etter sist valg, er dette et tydelig signal på nedprioritering av fagfeltet. Det kan henge sammen med at kompetansen tross alt er lav også administrativt. En kan sitt fagfelt med det utførene vedlikeholdet i felt, men det planmessige og strukturerte arbeidet som skal presenteres for politikerne er ofte nedprioritert på grunn av for dårlige kapasiteter, og alltid «en brann som må slukkes». Det langsiktige taper for de daglige aktivitetene. Foresatte og politikere mister slik muligheten for å stille spørsmål eller be om innsyn. Hva skal de spørre om, hva er det mulighet for å gi svar på. Oppgavens spørreundersøkelse viser at informasjon om tilstanden ved byggene kommer fra kommunens administrasjon. Det er naturlig og helt som det skal være, men når det ikke er satt en standard for hva som skal rapporteres, hvordan og hvor ofte, kan det oppstå en informasjonsbrist ved at ufordelaktige data ikke blir gitt oppmerksomhet.

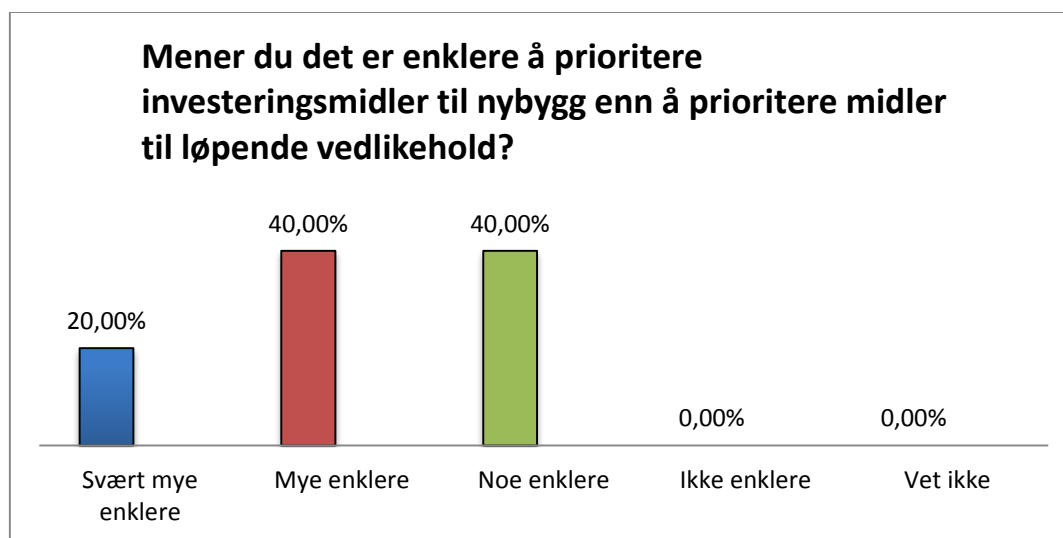
Så i tråd med Figur 50 over, vil en god start være å starte med å utarbeide en overordnet strategi og plan, samt sørge for jevnlig informasjon om tilstand og vedlikeholdsbehov. Begge disse forhold er nærmest å regne som en åpen invitasjon til å servere politikerne saker om eiendomsforvaltningen. Mer om dette i avsnitt 8.2.2.

En undersøkelse gjort i Agder i 2006 konkluderer med at kommuners inntektsnivå per innbygger ikke forklarer variasjoner i vedlikehold. Derimot gir undersøkelsen grunnlag for å hevde at hvor vedlikehold prioriteres ved at det følges opp med midler når vedlikeholdsbehov



påvises, har bedre bygningsmessig tilstand (Lokna, 2006). Bevissthet omkring vedlikehold er viktigere for bygningers tilstand enn kommunens gode eller dårlige økonomi.

Alle politikerne som deltok i denne oppgavens undersøkelse uttrykte at det ville være lettere/riktigere å bevilge midler til vedlikehold dersom det er en (årlig)plan som viser hva midlene nyttes til. Samtidig bekreftes «snorklippingsteorien» at politikerne lettere bevilger penger til investeringer enn til vedlikehold. 60% mener det er Svært mye – eller Mye enklere å prioritere investeringsmidler til nybygg enn å prioritere midler til løpende vedlikehold, se Figur 51 under.



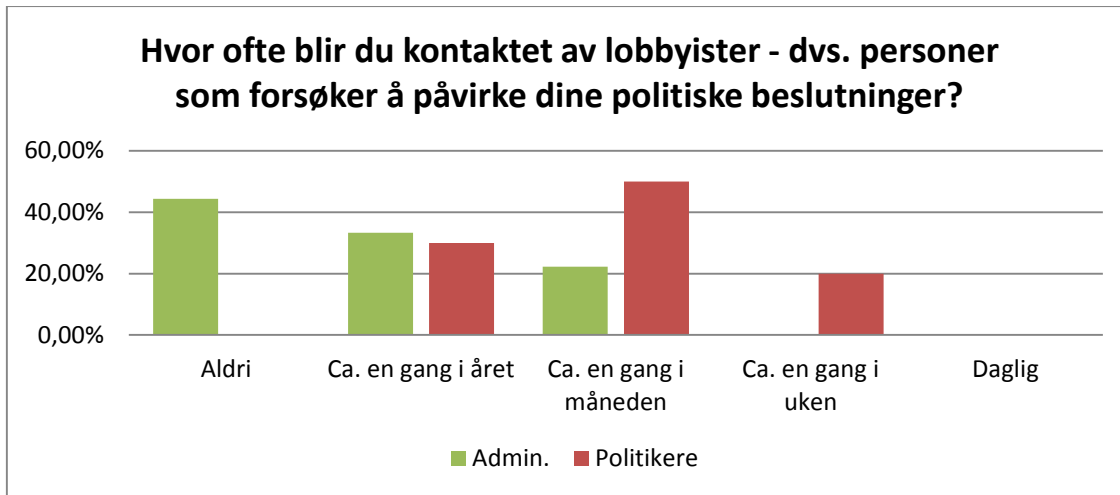
Figur 51 Politikernes prioritering av midler til investeringer vs. vedlikehold

Dette forteller at politikerne er interessert i å se noe som viser igjen og vil være klar over konkret hva bevilgningen blir benyttet til. Synliggjøring av vedlikeholdsarbeidet kan være en god vei å forfølge for å skape mer politisk interesse om temaet. Samtidig er det også viktig for motivasjonen til alle parter at det blir større samsvar mellom påvist vedlikehold og tildelte ressurser. Av de totale svar på undersøkelsen svarer 81,9 % at bare I noen – eller Liten grad blir påvist vedlikeholdsbehov fulgt opp med ressurser. I en strategi ville det være riktig å ta opp et slik forhold at når påviste mangler bidrar til at tilstandsgraden kommer under nærmere angitte nivåer vil det måtte utløse ekstra bevilgninger.

### 8.2.1 Hva med påvirkning av politikerne

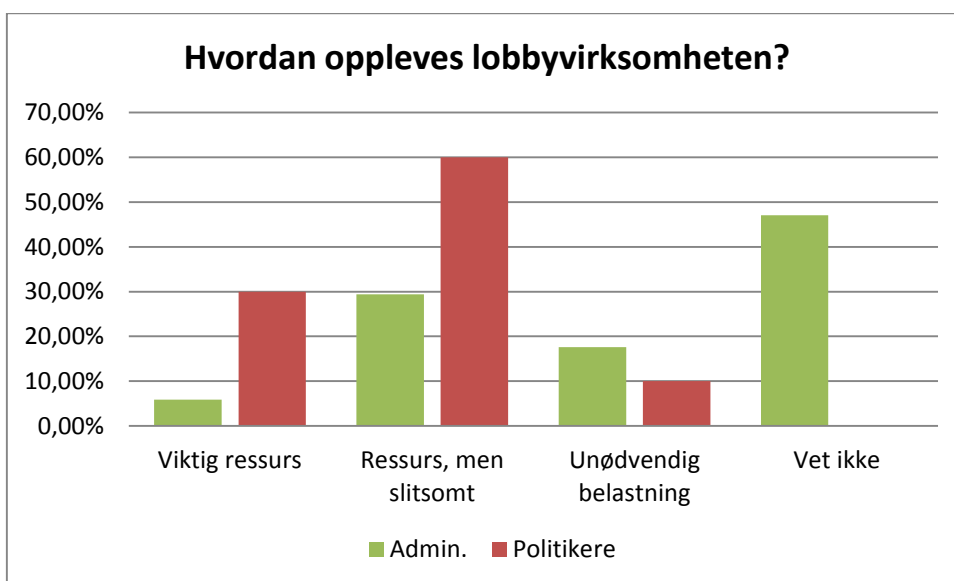
Lobbying er blitt mye omtalt i mediene i den senere tid, særlig eksponert har de store aktørene som GelmyudenKeese og First House vært eksponert, samt enkelte sentrale politikere som ved endt valgperiode melder overgang fra politikk til «påvirkningsbransjen». Til vanlig oppfattes nok lobbying til å være hjemmehørende på den rikspolitiske arenaen. I spørreskjemaet ble det derfor informert at med spørsmålene om lobbyvirksomhet ovenfor lokalpolitikere, legges det til grunn alle typer påvirkningsagenter, ikke bare dem som tar betalte oppdrag på vegne av en klient. Gitt denne vide definisjonen av lobbying må det konstateres at det er relativt lite påvirkningspress ovenfor lokale beslutningstakere. Figur 52 forteller at blant administrative beslutningstakere svarer 77 % at de Aldri eller Ca. en gang i året blir kontaktet av lobbyister, mens 50 % blant politikerne svarer at de blir kontaktet en

gang i måneden. Hadde en tilsvarende undersøkelse vært rettet mot politikere i formannskapet ville den ventelig vist høyere påvirkningsaktivitet. Men altså mot politikere som har ansvaret for den offentlige bygningsmassen er det et lavt til moderat trykk. Figur 52 viser forholdet fordelt på politiker og administrative beslutningstakere.



Figur 52 Hvor ofte blir du kontaktet av lobbyister

Figur 53 under viser at politikere er mer positive til lobbyvirksomhet enn administrasjonen. Det kan være at de er mer vant til å ha denne form for kontakt med velgere og andre meningsberettigede, samtidig som det kan gi politikere informasjon og argumenter i en pågående eller debatt som er under oppseiling. For administrasjonen derimot, som skal være lojal mot sine overordnede, både i linjen innad i organisasjonen og mot de folkevalgte, kan en lobbyist lettere bli oppfattet som et forstyrrende element i saksforberedelsen, enn som en kilde til informasjon. I plansaker med et høringsinstitutt er jo innspill en del av prosessen og administrasjonen er vant til å håndtere dette. I eiendomsforvaltere i kommunene er vel vant med



Figur 53 Hvordan oppleves lobbyvirksomheten

innspill og påvirkning fra leietakere og brukere av bygningene, men anser nok ikke dem som påvirkningsagenter i forhold til denne aktuelle spørsmålsstillingen. Det kunne de imidlertid gjerne hatt gjort, og den informasjon eller de opplysningene som fremkom burde vært registrert og ivaretatt i et effektivt forvaltningssystem.

Selv om lobbying er lite fremtredende som påvirkningsform ovenfor utvalget til denne undersøkelsen skjer det likevel i noe omfang. Da er det i hovedsak enkeltpersoner, fulgt av foreldregrupper og frivillige organisasjoner, som er påvirkningsaktørene. Henvendelsene dreier seg i størst grad om vedlikeholdet på skoler og barnehager.

Som en ansporing til dem som vurderer å ta kontakt med sin lokalpolitiker er det oppmuntrende at politikerne er positive til lobbying, og mener at henvendelse fra organiserte interesser har stor betydning for utfallet av den endelige beslutningen. Om det sendes brev/e-post, tas en telefon eller møtes opp personlig spiller ikke rare forskjellen. Facebook / sosiale medier gir denne undersøkelsen ingen grunn til å anbefale. Men denne formen vil ventelig kunne virke effektivt dersom den blir spredd til mange, og særlig dersom det kommer mediene i hende at her kan det bli en nyhetssak. Det er blitt vist til i andre undersøkelser at mediene «fisker» etter saker på sosiale medier og bringer dem frem som nyhetssaker derom aktiviteten er stor nok. (Kvalvik, 2013), (Pedersen and Ndlela, 2011) og (Enjolras and Segard, 2011)

Sett fra eiendomsforvaltningens ståsted vil denne informasjonskanalen utelukkende være en sikkerhetsventil når forhold er virkelig på feil spor. Administrasjonen har en plikt på seg til å følge tjenestevei og arbeide lojalt gjennom de systemer og rutiner som det er tilrettelagt for. Administrasjonen kan ikke informere kun utvalgte enkeltpolitikerne. Dermed vil denne informasjonskanalen i realiteten være forbeholdt publikum/innbyggerne som mottakere av tjenestene. Når disse finner grunn til å henvende seg til politikerne vedrørende vedlikehold av kommunale bygg, er det virkelig ille fatt! Da er forfallet kommet så langt at det er til sjenanse eller hinder for anvendelse av bygget, da er det mest sannsynlig allerede for sent for ordinært vedlikehold. Da er det renovering/restaurering eller nybygg som er blitt alternativet. Det er et mer kostbart alternativ enn verdibevarende vedlikehold.

Lobbying som informasjons- og påvirkningskanal for ansatte i administrasjonen, er ikke forenelig med de styringsstrukturene som er rådende i kommunene når det er et internt eierskap til eiendommene.

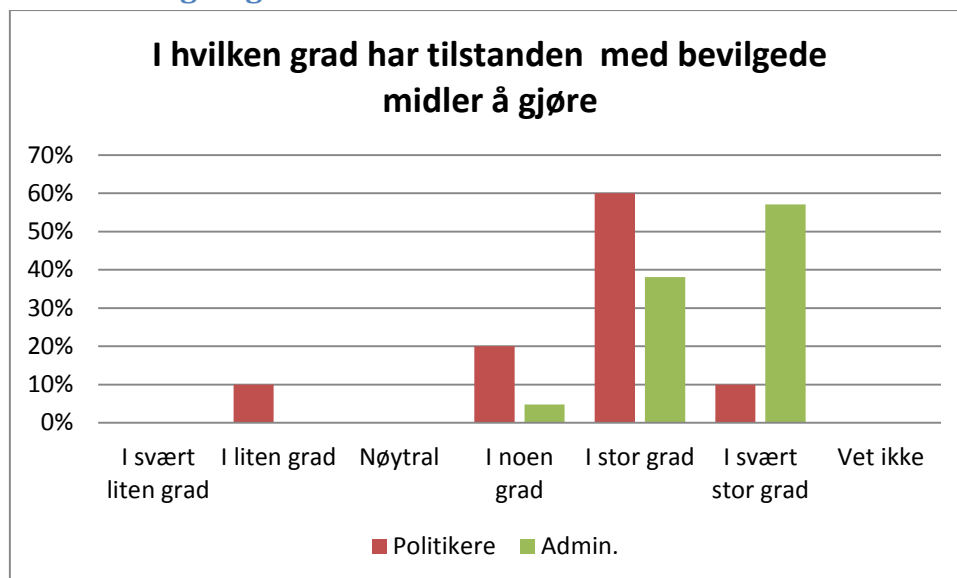
### **8.2.2 Formidling av faglig innsikt**

Fagfolk kan sitt fag, men kan ha utfordringer med å gjøre det tilgjengelig for lekfolk. Ifølge spørreundersøkelsen forteller politikerne at rapporter vedrørende eiendomsforvaltningen kan bli både for omfattende og for detaljerte, ellers får rapporteringen godkjent for både å være oversiktlige, lette å sette seg inn i, intuitive og inneholder den informasjonen som etterspørres. Likevel er det Mangel på langsiktige mål og planer som trekkes frem som en av de sentrale årsakene til manglende vedlikehold, og Jevnlign informasjon om tilstand og vedlikeholdsbehov som tiltak som kan ha stor betydning for å få til en heving av vedlikeholdet. Jeg velger å tolke

dette slik at det etterspørres planer og informasjon på et overordnet strategisk nivå. Det er også på det nivået eier skal befinne seg, jfr. Figur 4 og Figur 5 under 5.2.2. Politikere, som eiere skal operere på et strategisk nivå, den informasjon de blir forelagt må være innordnet og tilrettelagt for dette nivået. Det innebærer som omtalt i 8.2 at det må være tilrettelagt en overordnet strategi for eiendomsforvaltningene og at senere rapportering referer til denne og de mål og verdier som der er satt; eksempelvis hvilke nøkkeltall skal vi rapportere på og til hvilken verdi har vi mål oppnåelse, hvilken tilstandsgrad skal vi akseptere for bygg kategori A, B og C, boliger til sosiale formål etc.

Flere kommuner, særlig de større, har i dag en kommunikasjonsavdeling som kan være en nyttig bidragsyter i det å forme og formidle informasjonen slik at den blir tilgjengeliggjort for politikere og andre grupper som ikke er fagfolk på området. Administrasjonen besitter kunnskapen og definisjonsmakten i forhold til hvilke temaer de vil velge å fokusere. Denne bør benyttes til å skape interesse og engasjement gjennom et samspill med utvalget som senere skal motta og anvende kunnskapen.

### 8.2.3 Bevilgninger



Figur 54 Tilstand har med bevilgninger å gjøre

Det finnes ingen annen vei ut av vedlikeholdsklemmen enn å bruke mer ressurser til vedlikehold, i form av planlegging og økt pengebruk. Alternativet til økt pengebruk er å selge eiendom, slik at antall eiendommer står i stil med de pengene en er villig til å sette av til vedlikehold.

Det burde ikke vært bygget nye kommunale bygg, uten at politikerne også samtidig vedtok hvilket beløp de årlig også må sette av til å vedlikeholde nybygget. Dette må foreligge på investeringstidspunktet slik at den totale økonomiske belastning anskueliggjøres. LCC beregning – det er faktisk lovpålagt, i Lov om offentlige anskaffelser §6 – kan greit gjøres selv ved hjelp av dataverktøy f.eks. Difi's ElseC, eller som kjøpt tjeneste.

Det som redder den kommunale bygningsmassen er at det investeres i nye bygg, samtidig som de eksisterende forfaller. Slik opprettholdes balansepunktet; det gode er godt, det dårlige blir dårligere. Dette fremkommer både i KS' Nøkkeltallsrapport 2014 (KS, 2014) og Rådgivende ingeniørers rapport «State of the nation 2015» (RIF, 2015). Som omtalt tidligere er det enighet om hva som er årsakene stor, jfr Figur 49. En følge av dette vil være at det er disse forholdene en kan og må ta tak i for å få til en endring. Dette stemmer også godt overens med de anbefalinger KS gir til kommunene i den omtalte Nøkkeltallsrapport av 2014.

#### 8.2.4 Hvordan få endret synet på vedlikehold

**«Du vinner ikke et valg på å fronte bedre vedlikeholdte bygg. Men du kan helt klart tape et valg på ikke å vedlikeholde dem».** Helge Andre Njåstad, FrP, leder av Stortingets kommunal- og forvaltningskomité.

Utsagnet over, kombinert med den bekreftede antakelsen at politikere har større interesse for å bevilge midler til nybygg enn til vedlikehold. Det vil også fremover være slik at det kortsiktige vil lettere skape engasjement enn det langsiktige. Vi kjenner det igjen også fra miljøkampen hvor det er vanskelig å få gjort konkrete tiltak, mens når det er på plan og diskusjonsstadiet er det stor grad av enighet om både årsaker til og virkemidler for å komme over i et bedre spor. Ofte skjer det ikke noe før staten legger økonomiske insentiver i potten. Jfr. nordmenns investeringer i varmepumper og el-biler og kommuners vedlikehold og rehabilitering med bakgrunn i hhv «finanskrisepakken for vedlikehold» og rentekompensasjonsordningen. Svært mange norske kommuner har så svak økonomi at de ikke har anledning til å prioritere annet enn lovpålagte tjenester. Vedlikehold, og ikke minst vedlikeholdsetterlepet, blir lett saldert bort inntil det enten er full krise eller en statlig pakke kommer på bordet. Økonomi er i sin natur kortsiktig, har en på kort sikt for lite midler blir kortsiktige tiltak prioritert fremfor langsiktige. Da kommer tjeneste leveranser foran bygg.

#### 8.2.5 Drøfting nøkkeltall

Korrigerte brutto driftsutgifter per kvadratmeter er et robust nøkkeltall for utgifter til eiendomsforvaltning som registreres i driftsregnskapet. Nøkkeltallet innbefatter summen av utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold fordelt på antall kvadratmeter innrapporterte formålsbygg.

Investeringer kan svinge til dels mye fra et år til et annet og er viktig å se i sammenheng med befolkningsutvikling, tilstand på bygningsmassen, kommunens generelle økonomi og nivået på vedlikehold over tid. Ekstraordinært vedlikehold kan i noen grad være blitt finansiert via investeringsbudsjettet, grensedragning mellom drift og investeringer vil til tider tøyes, samt en kombinasjon av vedlikehold og oppgraderinger. En kommune som bruker lite penger til vedlikehold, vil ventelig benytte investeringsbudsjettet til «vedlikehold» og/eller oppgradering av mangelfullt vedlikeholdte bygg. Et bygg kan også være så utidsmessig og lite egnet i forhold etter dagens krav og standard at det dermed er hensiktsmessig å erstatte det enn å fortsette vedlikeholdet. Dette er valg den enkelte kommune må foreta. Det er viktig å fremme en langsiktig plan og oversikt over tilstand, egnethet, vedlikeholds- og oppgraderingsbehov for bygningsmassen slik at politikerne får kjennskap og større eierskap til et av de fremste produksjonsmidlene. En overordnet strategi og langsiktig plan for

kommunens forvaltning av eiendomsmassen vil være et viktig instrument for kommunens bygningsforvaltning.

Det er ikke gitt å gi en entydig sammenheng mellom ressursinnsats og kvalitet: Store utgifter til vedlikehold kan henge sammen med ekstraordinært vedlikehold for å redusere vedlikeholdsetterslepet, og lave vedlikeholdsutgifter over tid vil føre til et økt vedlikeholdsetterslep.



## 9 Konklusjon og veien videre

Politikerne er vel kjent med situasjonen for den kommunale bygningsmassen. Rapporter, utredninger og skriv som gjentar det samme budskapet om manglende ressurser og stort vedlikeholdsetterslep. Medisinen er foreskrevet og ligger i politisk enighet om å ivareta bygningsverdiene, bedre de økonomiske forutsetningene, forbedre beslutnings dokumentasjon ved bla. bruk av LCC beregninger, økt kunnskap og kompetanse og et egnet moderne verktøy for sinking og bearbeiding av data, styring, oppfølging og informasjonsdeling(KS FoU prosjekt, 2013).

Eiendomsforvaltning er i sin natur langsiktig, politikerne må ved denne erkjennelsen legge til rette for at rammebetingelsene er forutsigbare over tid. I Tabell 3 nedenfor har jeg oppsummert henholdsvis politikernes og administrasjonens ansvar for å ivareta og videreutvikle den kommunale bygningsmassen.

Tabell 3 Oppsummering av ansvar

Politisk ansvar	Administrativt ansvar
Autorisere eiendomsforvaltningens langsiktige karakter	Besørge tilstrekkelig kompetanse og kapasitet
Politisk enighet om å ivareta bygningsverdiene	Forbedre beslutnings dokumentasjon ved bla. bruk av LCC beregninger
Besørge en hensiktsmessig organisering for å sikre dekkende kompetanse og kapasitet for drift, vedlikehold og investeringer	Et egnet moderne verktøy for sinking og bearbeiding av data, styring, oppfølging og informasjonsdeling
Vedta en eiendomsstrategi	Utarbeide forslag til eiendomsstrategi
Vedta vedlikeholdsstrategi/-plan	Utarbeide forslag til vedlikeholdsstrategi/-plan med tilstandsvurdering
Være pådriver for å få informasjon om utviklingen av eiendomsporteføljen	Se til at politikerne er oppdatert på byggenes tilstand

Det er behov for å utarbeide en strategi for eiendomsforvaltningen, med klare mål og tidshorison. Strategien bør inneholde en aktiv informasjonsplan som informerer politikerne gjennom planer og saker om endring av tilstand og utvikling på kommunens eiendommer. Nøkkeldata er en måte å kommunisere på til et overordnet nivå på en knapp og konsis måte. Nøkkeldata må sees over en lengre periode og være konsise i sitt innhold, det må med andre ord være lite rom for tolkning av hva nøkkeldataene baserer seg på. Benyttes dataene til benchmarking mot eksterne, må sammenligningsgrunnlagene på forhånd være vasket og samkjørt.

Profesjonell eiendomsforvaltning trenger forutsigbare rammebetingelser. Flere kommuner mener dette best oppnås med reelle internhusleie kostnader som finansiering av et eiendomsforetak.

Politikerne er positive til å bli kontaktet og benytter gjerne den informasjonen de mottar. Betalte PR-rådgivere/lobbyister ser en mer kritisk og negativt på i denne sammenheng.

Innledningsvis ble oppgaven gitt ved å stille spørsmålet som er oppgavens hovedtittel:



## Vedlikehold av kommunale bygg – hvordan skape interesse blant politikere?

Forventningen min ble formulert ved en målsetting om å finne eventuelle årsaker til at politikere ikke prioriterer drift og vedlikehold av egne bygg, med de tilhørende forskningsspørsmål/hypoteser:

- Har politikere som eiere mangler informasjon som er tilgjengelig og forståelig?
- ❖ Øves det for lite påtrykk lokalt for å få til en endring til bedre og mer vedlikehold?
- Har kommunene den nødvendig og god nok kompetanse på dette området?

### 9.1 Forskningsspørsmål 1:

Har politikere som eiere mangler informasjon som er tilgjengelig og forståelig?

Politikere svarer at det forefinnes en strategi, planer og at det rapporteres på et tilfredsstillende nivå, samtidig svares det at en årsak til manglende vedlikehold er Mangel på langsiktige planer og mål. Og endelig svares det at et tiltak som kan ha stor betydning for å få til en klar heving av vedlikeholdet vil være at politikere får Jevnlig info om tilstand og vedlikeholdsbehov.

Svarene blir selvmotsigelser, av det forstår jeg at det ikke er klar forståelse for hva en strategi/plan skal inneholde og at det ikke er avklart hva det skal måles og rapporteres på. Det burde blitt fremmet overordnede styringsdokumenter for eiendomsforvaltningen tidlig i hver ny valgperiode slik at politikere som «nye» eiere fikk ta eget standpunkt til hvilke nivåer vedlikeholdstilstand og nøkkeldata informasjon skal ligge på. Samtidig vil et styringsdokument gi nødvendig innsikt i «rikets tilstand», hvilke behov for utvikling, oppgradering og ordinært vedlikehold som er kjent per i dag, og med kostnadsestimer tilknyttet dette. Dokumentet må peke på hvilke mulige valg av strategier som kan gjøres. Administrasjonen har en klar plikt på seg til å informere om årsakssammenhengen mellom valgt strategi og tilstandsutviklingen av bygningsmassen. Det påhviler administrasjonen et stort ansvar å gjøre denne typen informasjon så forståelig og tilgjengelig at politikere som legfolk skjønner dokumentenes innhold.

Politikere bør fastsette hvilke mål det skal rapporteres i forhold til og etterspørre disse. Ved endt valgperiode vil utviklingen i disse mål-dataene være den politiske selvangivelsen for eiendomsforvaltningen i perioden.

Konklusjon forskningsspørsmål 1: Politikere mangler generelt ikke informasjon. De er vel klar over situasjonen. De mangler likevel rapportering på et strategisk og taktisk riktig nivå, som forholder seg til de på forhånd definerte mål og rapporteringspunkter nedfelt i en Eiendomsstrategi / Vedlikeholdsstrategi.

### 9.2 Forskningsspørsmål 2:

Øves det for lite påtrykk lokalt for å få til en endring til bedre og mer vedlikehold?

Det bekreftes gjennom spørreundersøkelsen at politikere ikke opplever noe stort påtrykk fra sine velgere vedrørende vedlikehold av kommunale bygg. I et vedlikeholdsperspektiv ville det også være for sent å agere ovenfor et forfall når det allerede er kommet så langt at publikum reagerer på at det er for dårlig. Å eventuelt oppfordre velgerne/publikum til å være en pådriver for mer ressurser til vedlikehold vil kun fungere som en siste sikkerhetsventil når tilstanden er virkelig ille og ingen ser ut til å reagere.

Som meldingskanal for ansatte internt i en offentlig organisasjon, vil alltid linjestrukturen være den riktige. Å oppmuntre til annet vil underminere de strukturer en organisasjon er tuftet på. Men også her kan den politiske linjen fungere som en sikkerhetsventil når linjen er fulgt og det over tid ikke skjer noe.

Stort eksternt påtrykk vil være en klar indikasjon på sykdomstegn enten ved eiendomstilstanden og/eller hos forvalter/vedlikeholdsorganisasjonen.

Det er samtidig grunn til å advare mot eventuelle «populistiske» vedtak basert på pressgruppene styrke og argumentasjon. Omdisponering av begrensede midler på en slik bakgrunn, uten en faglig vurdering av konsekvenser, kan gjøre tilstanden enda verre et annet sted. Dette er også en god begrunnelse for å ha gode planer som viser prioriteringsrekkefølger og konsekvenser av utelatt vedlikehold.

Konklusjon forskningsspørsmål 2:

Det utøves ikke for lite påtrykk ovenfor politikerne.

I en velfungerende organisasjon skal det ikke være behov for å øve påvirkning ovenfor politikerne. Det er likevel viktig at det er uproblematisk for velgere/publikum å ta kontakt når de opplever utilfredsstillende forhold ved offentlige bygg.

### 9.3 Forskningsspørsmål 3:

Har kommunene den nødvendig og god nok kompetanse på dette området?

Tilbakemeldingene fra både politikere og ansatte via spørreundersøkelsen sier at kompetansen er til stede. Jeg tillater meg likevel å dra dette delvis i tvil;

- a) Det forventes ikke at politikerne skal ha kompetanse på området, samtidig ble det ved folkevalgtopplæringen gitt Liten eller Ingen opplæring i eiendomsforvaltning
- b) De viktigste årsakene til manglende vedlikehold blir pekt på å være Manglende politisk prioritering og Mangel på langsiktige mål og planer
- c) Av de viktigste tiltakene som kan ha stor betydning for å få til en klar heving av vedlikeholdet er det pekt på En plan/strategi for vedlikehold, Jevnlig info om tilstand og vedlikeholdsbehov og Fokus på planlagt vedlikehold

For politikerne vil det kreve en kompetanse, som ikke forventes av dem, for å kunne stille de rette spørsmål og be om rapporter og planer på et overordnet riktig styringsnivå. Samtidig produserer og leverer ikke administrasjonen den innsiktsfulle informasjonen som trengs til overordnet og langsiktig styring. Det er administrasjonen sitt ansvar å sørge for at de folkevalgte har tilrettelagt informasjon i tråd med overordnet plan- og styringsverk. Den manglende kompetansen på strategisk nivå bidrar med det til at nødvendig informasjon ikke blir gitt og at styringsimpulser ikke returneres.

Konklusjon forskningsspørsmål 3:

Både politikere og administrasjon mangler kompetanse på hva informasjon som trengs til overordnet styring. Det bør tilrettelegges for strategisk kompetanse oppbygging i forbindelse med opplæring av folkevalgte ved deres tiltredelse for ny valgperiode og administrasjonen må utfordres til å styrke den strategiske og taktiske kompetansen inne faget eiendomsforvaltning.

Hoved spørsmål: Vedlikehold av offentlige bygg – kan det bli politisk interessant?

Svar: Det er god økonomiforvaltning å vedlikeholde bygg! Det vil på sikt bidra til at kommunen kan yte flere og bedre tjenester, og det interessere politikerne seg for. Vedlikehold i seg selv fenger i utgangspunktet lite, men som understøttelse av kjernevirksomhet er det et sentralt element at skolen, barnehagen eller sykehjemmet er i så god stand at de ansatte kan ha fullt fokus på sine viktige oppgaver og ikke bli hemmet av dårlige bygg.

### **9.3.1.1 Dette kan være grunnlag for videre arbeid:**

- Hvilke elementer skal inngå i eiendomsstrategien til offentlige eiendomsforvaltere.
  - Bærum kommune er så langt den eneste kommune som har fremlagt en overordnet eiendomsstrategi til politisk behandling. Se vedlegg 3 for en kortversjon med gjennomføringsfaser.
  
- Hvilke rapporteringspunkter og nøkkeldata / nøkkeltall er de mest sentrale for offentlige eiendomsforvaltere. Egnetheten til nøkkeldataene må f.eks. sees i forhold til kostnads-, areal- og energieffektivitet. Et utgangspunkt vil være å benytte Svein Bjørbergs oppdeling av nøkkeltall, delt i kostnadsnøkkeltall og virksomhetsnøkkeltall:
  - Kostnadsnøkkeltall**
    - Forvaltningskostnader/m<sup>2</sup> per bygg – per elev – per sykehjemsplass osv.
    - Driftskostnader/m<sup>2</sup> per bygg – per elev – per sykehjemsplass osv.
    - Vedlikeholdskostnader/m<sup>2</sup> per bygg – per elev – per sykehjemsplass osv.
    - Utviklingskostnader/m<sup>2</sup> per bygg – per elev – per sykehjemsplass osv.
  - Virksomhetsnøkkeltall**
    - Areal per arbeidsplass
    - Areal per beboer
    - Omsetning per arbeidsplass
  
- Kanskje en burde tatt mål av seg til å utarbeide en hel kommunedelplan for eiendomsforvaltningen? Det ville satt en ny standard og bakgrunn for senere oppfølging og kontroll.

## 10 Referanseliste

- ALLERN, S. 2011. *Fjernsynsvalgkampen: program, deltakere og maktkamp 1961-2009*, Oslo, Pax.
- BJØRBERG, S., KAMPESÆTER, LARSSSEN & LARSEN, A. 2008. Vedlikehold i kommunesektoren. *Areal, tilstand, oppgraderingsbehov, vedlikeholdsstrategi*. KS.
- BJØRBERG, S., LARSEN, A. & ØISETH, H. 2007. Livssyklus kostnader for bygninger. Trondheim: RIF, NBEF.
- CHRISTIANSEN, P. M., NØRGAARD, A. S., ROMMETVEDT, H., SVENSSON, T., THESEN, G. & ÖBERG, P. 2010. Varieties of democracy: Interest groups and corporatist committees in Scandinavian policy making. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 21, 22-40.
- CLEMET, K. 2012. First house, hysteri eller hykleri. <http://clemet.blogg.no> [Online]. Available from: [http://clemet.blogg.no/1334155112\\_first\\_house\\_hysteri\\_e.html](http://clemet.blogg.no/1334155112_first_house_hysteri_e.html).
- COHEN, B. C. 1963. *The press and foreign policy*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- EIDE, M. R. 2001. Til dagsorden. *Journalistikk, makt og demokrati*. Gyldendal Akademisk. Oslo.
- EIKELAND, P. T. 2004. Velholdte bygninger gir mer til alle: om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren. In: DEPARTEMENTET, K. K. O. R. (ed.). Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- EKDALE, B., NAMKOONG, K., FUNG, T. K. & PERLMUTTER, D. D. 2010. Why blog?(then and now): Exploring the motivations for blogging by popular American political bloggers. *New Media & Society*, 12, 217-234.
- ENJOLRAS, B. & SEGAARD, S. 2011. Ungdommens politiske bruk av soiale medier. Institutt for samfunnsforskning.
- ESPELI, H. 1999. *Lobbyvirksomhet på Stortinget: lange linjer og aktuelle perspektiver med hovedvekt på næringsinteresser og næringspolitikk*, [Oslo], Tano Aschehoug.
- GABRIELSEN, K. 2000. Lobbying-et egnet begrep. *Norsk statsvitenskapelige tidsskrift nr.1/17 2000*.
- GRANT, W. 2000. *Pressure groups and British politics*, Houndmills, macmillan Basingstoke.
- GRUNIG, J. E. 1992. *Excellence in public relations and Communication Management*. , USA: Lawrence Erlbaum Associates.
- GRØNLIE, T. R., NARUD, H. M. & HEIDAR, K. 2014. *Stortingets historie 1964-2014*, Bergen, Fagbokforl.
- HALVORSEN, K. 2008. *Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Oslo, Cappelen akademisk forl.
- HAUGEN, T. 2008. *Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygninger*, Trondheim, Tapir akademisk forl.
- HERNES, G. 1983. *Makt og styring*, Oslo, Gyldendal.
- HORJEN, F. 2011. *God kommunal eiendomsforvaltning*, Oslo, Statens bygningstekniske etat.
- HORSDAL, O. A. 2010. *Kommunal eiendomsforvaltning*. Master, NTNU.
- IHLEN, Ø. 2011. *Samfunnsansvar på norsk: tradisjon og kommunikasjon*, Bergen, Fagbokforl.
- JENSEN, P. A. 2001. *Håndbog i facilities management*, Taastrup, Dansk Facilities Management - netværk.
- KARLSEN, R. & AARDAL, B. 2009. Kamp om dagsorden og sakseierskap. *A Struggle for Issue Ownership*, in Bernt Aardal (ed.) *Det politiske landskap. En studie av stortingsvalget i*.
- KLEIVEN, H. 2014. Drift av bygg. In: NTNU (ed.) *Eiendomsjuss våren 2014*.
- KOMMUNAL\_OG\_MODERNISERINGSDEPARTEMENTET 2013. Kommuneproposisjonen 2014, Prop. 146 S (2012–2013). In: MODERNISERINGSDEPARTEMENTET, K.-O. (ed.). Oslo.
- KS-ASSS\_NETTVERKET 2013. Kommunerapport ASSS-nettverket 2013. In: HANSEN, T. H. & KLEVEN, L. (eds.) *Kommunerapport ASSS-NETTVERKET*. [http://www.ks.no/PageFiles/51322/Trondheim\\_Kommunerapport%202013%20end.pdf?epslanguage=no](http://www.ks.no/PageFiles/51322/Trondheim_Kommunerapport%202013%20end.pdf?epslanguage=no)
- KS-ASSS\_NETTVERKET 2014. Kommunerapport ASSS-nettverket 2014. In: HANSEN, T. H., SØRBJØ, J. & KLEVEN, L. (eds.) *Kommunerapport ASSS-nettverket*.

<http://www.ks.no/PageFiles/65138/ASSS%20Kommunerapport%202014%20Trondheim.pdf?epslanguage=no>: Kommunenes Sentralforbund.

- KS 2014. Kommunene og norsk økonomi Nøkkeltallrapport 2014. *Kommunale bygg: Høye investeringer og lite til vedlikehold*.
- KS FOU PROSJEKT, C. 2013. Forvaltning av kommunesektorens eiendom og infrastruktur, Prosjektnr: 124003. *Rapport*.
- KVALE, S., BRINKMANN, S., ANDERSSEN, T. M. & RYGGE, J. 2009. *Det kvalitative forskningsintervju*, Oslo, Gyldendal akademisk.
- KVALVIK, M. 2013. *Sosiale mediers påvirkning på dagsorden – Hvordan sosiale medier har endret politisk kommunikasjon*. Master vår 2013, Universitetet i Oslo.
- KVÆRNA, I. B. 2011. *Lobbykonsulentene: en studie av PR-byråenes påvirkning av politikk og journalistikk*, Oslo, I.B. Kværna.
- LARSEN, A. & BJØRBERG, S. 2007. Livsløpsplanlegging og tilpasningsdyktighet i bygninger. *Temahefte*. Kobe.
- LOKNA, I. 2006. *Skolebygningers tilstand i kommunene*. Høgskolen i Agder.
- LOPEZ-ESCOBAR, E., LLAMAS, J. P., MCCOMBS, M. & LENNON, F. R. 1998. Two levels of agenda setting among advertising and news in the 1995 Spanish elections. *Political Communication*, 15, 225-238.
- LÆDRE, O., HAUGEN, T. & LOHNE, J. 2012. *Internhusleie: teori og praksis*, Oslo, Universitetsforl.
- MELLBYE, A. J. & KVAL, K.-E. 2012. *Politikk og makt*, Oslo, Cappelen Damm.
- MULTICONSULT & PRICEWATERHOUSECOOPERS 2008. *Vedlikehold i kommunesektoren: fra forfall til forbilde*, Multiconsult.
- NILSEN, P. O. & WOLLEBÆK, H. P. 2003. Konsekvenser av utsatt vedlikehold i kommunale skoler og barnehager. Trondheim: Trondheim kommune.
- NÆSPE, B. 2007. Fra skipptak til systematisk vedlikehold av kommunale bygninger. Kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger. Porsgrund.
- OLSSON, N. 2011. Praktisk rapportskrivning. Trondheim: Tapir akademisk.
- PEDERSEN, M. & NDLELA, M. N. 2011. Sosiale medier og politisk kommunikasjon - gammelt nytt? In: PEDERSEN, M. R. (ed.) *I verdens rikeste land: samfunnsvitenskapelige innganger til norsk samtid*. Vallset: Oplandske bokforl.
- RIF 2010. State of the Nation. Rådgivende Ingeniørers Forening.
- RIF 2015. State of the nation 2015. [http://www.rif.no/media/5486/rif\\_stateofthenation\\_2015\\_lavopploeselig.pdf](http://www.rif.no/media/5486/rif_stateofthenation_2015_lavopploeselig.pdf) Rådgivende ingeniørers forening (RIF).
- ROMMETVEDT, H. 2014. Stortinget og lobbyistene. *Stavanger Aftenblad*.
- ROMMETVEDT, H. & OPEDAL, S. 1995. *Miljølobbyisme og næringskorporatisme?: norske miljø- og næringsorganisasjoners politiske påvirkning*.
- SAMSET, K. 2008. *Prosjekt i tidligfasen: valg av konsept*, Trondheim, Tapir akademisk forl.
- SKORIC, M. M., POOR, N. D., LIAO, Y. & TANG, S. W. H. Online organization of an offline protest: From social to traditional media and back. System sciences (hicss), 2011 44th hawaii international conference on, 2011. IEEE, 1-8.
- SNL, S. N. L. nett. Store norske leksikon.
- STANDARD, N. 2009. *Bygningsdelstabell*, Lysaker, Standard Norge.
- STANDARD, N. 2010. *Dokumentasjon for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) for byggverk*, Lysaker, Standard Norge.
- THESEN, G. & ROMMETVEDT, H. 2009. Norske organisasjoners strategier for politisk innflytelse. Oslo: Novus.
- VALEN, M. S., OLSSON, N., BJØRBERG, S. & GISSINGER, H. 2011. *Bygningsvedlikehold: bedre planlegging - en nøkkel til bedre vedlikehold*, Trondheim, Tapir akademisk forl.
- VALEN, M. S., TOLSTAD, O. & LUND, B. 2007. *Utvikling og forvaltning av offentlige bygninger i et livsløpsperspektiv: forskning- og utviklingsprogram, kommunal eiendomsforvaltning 2008-*

2012, Trondheim, NTNU, Fakultet for arkitektur og billedkunst, Fakultet for ingeniørvitenskap og teknologi.

WILLIAMS, T. 2013. Drift av offentlig eiendom - Økonomistyring. *NTNU Forelesning vedr økonomistyring*. Trondheim 8. mai 2013.

ØSTERUD, Ø., ENGELSTAD, F. & SELLE, P. 2003. Makten og demokratiet. *En sluttbok fra Makt-og demokratiutredningen*.

Regnskapsrapportering i KOSTRA:

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/kostra\\_hovedveileder\\_2014\\_korrigert\\_des2013.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/kostra_hovedveileder_2014_korrigert_des2013.pdf)



## 11 Figurliste

Figur 1 Fra RIF stat of the nation 2010 .....	2
Figur 2 Utvikling over tid, ref. Multiconsult(Larsen and Bjørberg, 2007). .....	8
Figur 3 Fra NOU 2004:22, Rollene som eier, forvalter og bruker .....	9
Figur 4 Nivåer for koordinert informasjon.(Bjørberg et al., 2008) .....	10
Figur 5 Roller og nivåer i eiendomsforvaltningen (Kilde: NOU2004:22).....	10
Figur 6 Flytdiagram for oppdatering av vedlikeholdsplan. (ref. (Haugen, 2008)).....	12
Figur 7 Mulig oppnåelige fordeler ved innføring av internhusleie.(Lædre et al., 2012) .....	13
Figur 8 FDVUS-P kostnader. (Haugen, 2008) .....	14
Figur 9 Bærekraftig bygning (ref. Multiconsult) .....	16
Figur 10 Vedlikeholdsbehov sett over tid (Multiconsult 2008)(Bjørberg et al., 2008).....	17
Figur 11 Levetidskostnaden lagt ut som annuitet blir årskostnad (Bjørberg et al., 2007) .....	18
Figur 12 Hovedfaktorer som påvirker bygningenes tilstand (Eikeland, 2004) .....	21
Figur 13 Godt vedlikehold er god kapitalforvaltning.....	23
Figur 14 Statlige styrer, råd og utvalg. Hentet fra Stortingets historie 1964-2014 .....	27
Figur 15Buron-Marsteller v/Ingrid Langerud, 10 råd .....	31
Figur 16 Facebook opprop mot kutt i skolebudsjettet. Oktober 2014.....	33
Figur 17 Lobbyprosessen slik Greenpeace ser den .....	35
Figur 18 IK-bygg, oversikt over eiendomsmassen.....	36
Figur 19 Hvem har svart.....	47
Figur 20 Folketall og bygningsvolum .....	48
Figur 21 Politisk vedtatt strategi for bygningsforvaltning. ....	49
Figur 22 Politikernes vurdering av tilstand .....	50
Figur 23 Betydningen av å bevilge midler .....	50
Figur 24 Eiendomsforvaltning som politikkområde .....	51
Figur 25 Prioritering av nybygging vs vedlikehold .....	51
Figur 26 Den økonomiske betydning av planmessig vedlikehold .....	52
Figur 27 Kompetanse på byggforvaltning og vedlikehold.....	52
Figur 28 Organisering av eiendomsforvaltningen.....	53
Figur 29 Hvordan oppleves lobbyvirksomheten? .....	53
Figur 30 Hyppighet av lobbykontakt .....	54
Figur 31 Lobbyvirksomhetens effektivitet .....	54
Figur 32 Hva bygg gjelder henvendelsen.....	55
Figur 33 Hvem påvirker .....	56
Figur 34 Politisk vedtatt strategi for bygningsforvaltningen (Adm).....	56
Figur 35 Adm vurderinga v byggenes tilstand .....	57
Figur 36 Verdien av planmessig vedlikehold .....	57
Figur 37 Viktige årsaker til mangelfullt vedlikehold .....	58
Figur 38 Har kommunen tilstrekkelig kompetanse innen eiendomsforvaltningen? .....	59
Figur 39 Er kommunens eiendomsforvaltning hensiktsmessig organisert?.....	59
Figur 40 Hvor ofte blir du kontaktet av lobbyister.....	60
Figur 41 Er lobbyisme positivt eller negativt for demokratiet .....	60
Figur 42 Henvendelser vedr. kommunalt eide bygg. ....	61
Figur 43 Hvem henvender seg vedr. kommunalt eide bygg.....	61



Figur 44 Utvalgt nøkkeltall og indikatorer samlet for de aktuelle kommunene .....	63
Figur 45 Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning i % av samlede netto driftsutgifter. 2010-2013 .....	64
Figur 46 Norske kommuners samlede nto driftsutgifter %-vis fordelt pr tjenesteområde. <a href="http://www.ks.no/PageFiles/65329/KN02_2014.pdf">http://www.ks.no/PageFiles/65329/KN02_2014.pdf</a> .....	65
Figur 47 Samlet areal på formålsbygg kommunen disponerer i m2 per innbygger. 2010-2013 .....	65
Figur 48 Korrigerte brutto driftsutgifter pr m2 til eiendomsforvaltning 2010 - 2013.....	66
Figur 49 Årsaker til manglende vedlikehold.....	69
Figur 50 Tiltak som kan ha stor betydning for å få en klar heving av vedlikeholdet.....	70
Figur 51 Politikernes prioritering av midler til investeringer vs. vedlikehold.....	72
Figur 52 Hvor ofte blir du kontaktet av lobbyister.....	73
Figur 53 Hvordan oppleves lobbyvirksomheten .....	73
Figur 54 Tilstand har med bevilgninger å gjøre .....	75
Figur 55 Korrigerte driftsutgifter per m <sup>2</sup> eiendomsforvaltning, bygg kommunene selv eier. 2010-2113.....	101
Figur 56 Korrigerte brutto driftsutgifter per m2 til eiendomsforvaltning, eks avskrivninger i kommunens eide bygg. 2010-2013 .....	101
Figur 57 Brutto utgifter til forvaltning per m <sup>2</sup> til forvaltning. 2010-2013 .....	102
Figur 58 Vedlikeholdsutgifter (brutto driftsutgifter) per m <sup>2</sup> . 2010-2013.....	102
Figur 59 Brutto driftsutgifter per m <sup>2</sup> til driftsaktiviteter. 2010-2013.....	103
Figur 60 Tabell basert på tall fra Holte Byggsafe FDV-nøkkelen 2013. (Tall oppgitt i kr/m <sup>2</sup> ) .....	104
Figur 61 Energiutgifter per m2 2010-2013 .....	104
Figur 62 Brutto investeringsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger 2010-2013 .....	105
Figur 63 Gjennomsnittlig investeringer per innbygger 5 foregående år. Nominelle kroner. 2010-2013.....	106

## 12 Vedlegg

### 12.1 Vedlegg 1 Spørreundersøkelsen

#### **Ny Quest 4657309**

Hei, jeg ønsker ditt bidrag til at dette skal bli en undersøkelse med god og pålitelig dokumentasjon. På lengre sikt skal dette forhåpentlig gi en bedre eiendomsforvaltning. Blir du med?

Din identitet vil holdes skjult.

[Les om retningslinjer for personvern.](#) (Åpnes i nytt vindu)

#### **1) Velg din kommune**

- Randaberg
- Sandnes
- Sola
- Stavanger

Dette spørsmålet er for å lede deg til de spørsmål som er relevante for din rolle. Er du både politiker og ansatt i samme kommune, ber jeg deg krysse av for den rollen du har i forbindelse med kommunens eiendomsforvaltning.

#### **2) Hvilken rolle har du i forhold til eiendomsforvaltningen i din kommune?**

- Ansatt
- Politiker

#### **3) Hvor lenge har du hatt denne rollen i forhold til eiendomsforvaltningen?**

- 1-3 år
- 3-6 år
- 6 år eller mer

Med politisk vedtatt strategi menes et overordnet dokument som gir informasjon om bygningers tilstand, langsiktige behov, mål og tiltak for å nå målene.

#### **4) Har din kommune en politisk vedtatt strategi for bygningsforvaltning?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke



**8) Hvordan vil du grovt og generelt beskrive at tilstanden for kommunens bygningsmasse er?**

- Svært god
- God
- Nokså god
- Dårlig
- Svært dårlig
- Vet ikke

**9) I hvilken grad mener du dette har med bevilgede midler å gjøre?**

- I svært liten grad
- I liten grad
- Nøytral
- I noen grad
- I stor grad
- I svært stor grad
- Vet ikke

**10) Vil du mene at dagens vedlikeholds nivå bidrar til å**

- Øke verdien av eiendommene
- Bevare verdien av eiendommene
- Redusere verdien av eiendommene
- Vet ikke

**11) Hvordan oppleves standarden på bygningsmassen nå i forhold til for 5 år siden?**

- Bedre
- Lik
- Dårligere
- Vet ikke

**12) Hvor får du informasjon om tilstanden på byggene fra?**

- Rådmannen
- Bygningsansvarlig / Eier
- Styrer/Rektor
- Andre brukere/elever/pasienter
- Foreldre
- Andre, vennligst

spesifiser:

**13) Ville det vært lettere/riktigere å bevilge mer midler til vedlikehold dersom det er en (årlig)plan som viser hva midlene nyttes til?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke

**14) Hvor viktig mener du eiendomsforvaltning er som politikkområde?**

- Svært viktig
- Viktig
- Nokså viktig
- Lite viktig
- Svært lite viktig
- Vet ikke

Her vil jeg gjerne vite om det er noe mer du synes du burde ha fått vite om eiendomsforvaltning i det du tok til som folkevalgt, altså opplæringen, eller andre forhold som du mener det bør fokuseres på.

**15) Hva tror du kan bidra til at kommunal eiendomsforvaltning blir et mer aktuelt politikk område?**

alternative svar er viktig å få frem

**16) Hvor lang tid vil du anslå det ble brukt på temaet kommunal eiendomsforvaltning under folkevalgtopplæringen i denne perioden?**

- Mye
- Tilstrekkelig
- Lite
- Ingenting
- Vet ikke

**17) Mener du det er enklere å prioritere investeringsmidler til nybygg enn å prioritere midler til løpende vedlikehold?**

- Svært mye enklere
- Mye enklere
- Noe enklere
- Ikke enklere
- Vet ikke

**18) Hvor enig eller uenig er du i at planmessig vedlikehold gir lavere kostnader til eiendomsdrift og vedlikehold i det lange løp?**

- Svært enig
- Enig
- Noe enig
- Noe uenig
- Uenig
- Svært uenig
- Vet ikke

Det er som regel ikke ett riktig var, marker for dem du mener er de viktigste.

**19) Kommunale bygg viser seg å kunne være utsatt for manglende vedlikehold, hva mener du er de viktigste årsakene til dette?**

- Manglende politisk prioritering
- Mangel på langsiktige mål og planer
- Gir ingen resultateffekt i regnskapet
- Oppgaven er ikke lovpålagt
- Staten bevilger for lite penger til kommunene
- Kommunene har ikke kompetanse til å forvalte bygg
- Vedlikehold lønner seg ikke, det er bedre å bygge nytt
- Andre, vennligst

spesifiser:

Det er oftest ikke bare en årsak til manglende vedlikehold og etterslep. Kryss av for de tiltakene du mener vil bidra mest.

**20) Hvilke tiltak mener du kan ha stor betydning for å få en klar heving av vedlikeholdet?**

- Øremerkede tilskudd
- Økning i kommunens frie inntekt fra Staten
- En plan/strategi for vedlikehold
- Mediefokus
- Press fra foreldre
- Press fra rektor/styrer
- Jevnlig informasjon om tilstand og vedlikeholdsbehov
- Fokus på planlagt vedlikehold
- Andre, vennligst

spesifiser:

De fleste kommuner har et FDV system for å ta vare på bygninginformasjon. MEN i hvor stor grad benytter de seg av disse innsamlede data når det planlegges for neste års vedlikehold. Så:

**21) I hvor stor grad benytter kommunen fagsystemet for planlegging av vedlikeholdsarbeidet?**

- I svært stor grad
- I stor grad
- I noen grad
- I liten grad
- I svært liten grad
- Vet ikke

**22) Har kommunen oversikt over hvilke større vedlikeholdstiltak som skal prioriteres i økonomiplanperioden 2015-2018?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke

**23) I hvor stor grad blir påvist vedlikeholdsbehov fulgt opp med ressurser?**

- I svært stor grad
- I stor grad
- I noen grad
- I liten grad
- I svært liten grad
- Vet ikke

**24) Benyttes eksisterende FDV dokumentasjon som grunnlag for drifts- og vedlikeholdsarbeidet?**

- Ja, alltid



- Ja, som regel
- Nei, sjelden
- Nei, aldri

**25) Opplever du at kommunen har tilstrekkelig kompetanse på byggforvaltning og vedlikehold?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke

**26) Mener du kommunen har en hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen i dag?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke



**27) Hvor ofte blir du kontaktet av lobbyister - dvs. personer som forsøker å påvirke dine politiske beslutninger?**

- Aldri
- Ca. en gang i året
- Ca. en gang i måneden
- Ca. en gang i uken
- Daglig

**28) Hvilken innflytelse føler du slik lobbying har på deg?**

- Ingen
- Noe
- Mye
- Svært mye

**29) Hvordan oppleves lobbyvirksomheten?**

- Viktig ressurs
- Ressurs, men slitsomt
- Unødvendig belastning
- Vet ikke

**30) Har du personlig benyttet deg av informasjonen eller synspunkter som du har mottatt fra lobbyister?**

Ja

Nei

**31) Mener du rent generelt at lobbyisme er positivt eller negativt for demokratiet?**

Positivt

Negativt

**32) Mener du PR-/lobbyrådgivere utgjør et problem eller en styrke for demokratiet?**

Problem

Styrke

Ingen av delene

Vet ikke

**33) Hvor ofte har følgende aktører tatt kontakt med deg for å fremme/påvirke en sak?**

	Svært ofte	Ganske ofte	Sporadisk	Sjelden	Aldri
Enkelpersoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Foreldreaksjoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aksjonsgrupper	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Enkeltbedrifter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Næringslivsorganisasjoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidslivsorganisasjoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Frivillige organisasjoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Advokat på vegne av klient	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PR- /kommunikasjonsrådgiver på vegne av klient	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**34) Hvor synes du er den viktigste politiske arenaen for fagfelt kommunal eiendomsforvaltning?**

Bystyret

Formannskapet

Kommunalt fagstyre

Partiet

Media

Annet, vennligst

spesifiser:

**35) I hvilke grad lar du deg påvirke av en henvendelse til deg per...?**

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i noen grad	Vet ikke
Brev / E-post	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Telefonsamtale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Facebook / sosiale medier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personlig møte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**36) Hvor vil du mene lobbyister best bør henvende seg for å bli lyttet til?**

- Enkelt politikere
- Partiorganisasjonene
- Administrasjonen ved rådmannen
- Saksbehandler
- Politiske gruppeledere
- Politiske utvalgsledere
- Andre, vennligst

spesifiser:

**37) Hvor ofte tror du henvendelse fra organiserte interesser påvirker den endelige beslutningen?**

- svært ofte
- ofte
- sjelden
- aldri

**38) Hvordan stiller du deg til følgende utsagn: Lobbying medfører av ressurssterke grupper lettere vinner frem enn grupper med lite ressurser**

- Helt enig
- Enig

- Både og
- Uenig
- Helt uenig
- Vet ikke

**39) Og hvordan stiller du deg til følgende utsagn: Lobbying er en viktig mulighet for personer, grupper og organisasjoner til å nå frem til politikerne med sine synspunkter**

- Helt enig
- Enig
- Både og
- Uenig
- Helt uenig
- Vet ikke

**40) Har noen henvendt seg til deg vedr kommunalt eide bygg?**

- Ja
- Nei

**41) Hva type kommunalt bygg gjaldt henvendelsen?**

- Skole
- Barnehage
- Sykehjem
- Administrasjonsbygg
- Kommunale boliger
- Andre bygg, vennligst

spesifiser:

**42) Hvilket hoved forhold ved kommunale bygg ble tatt opp?**

- Vedlikeholdet
- Ønske om nybygg
- Manglende budsjettmidler
- Ønske/behov for øket tilbud

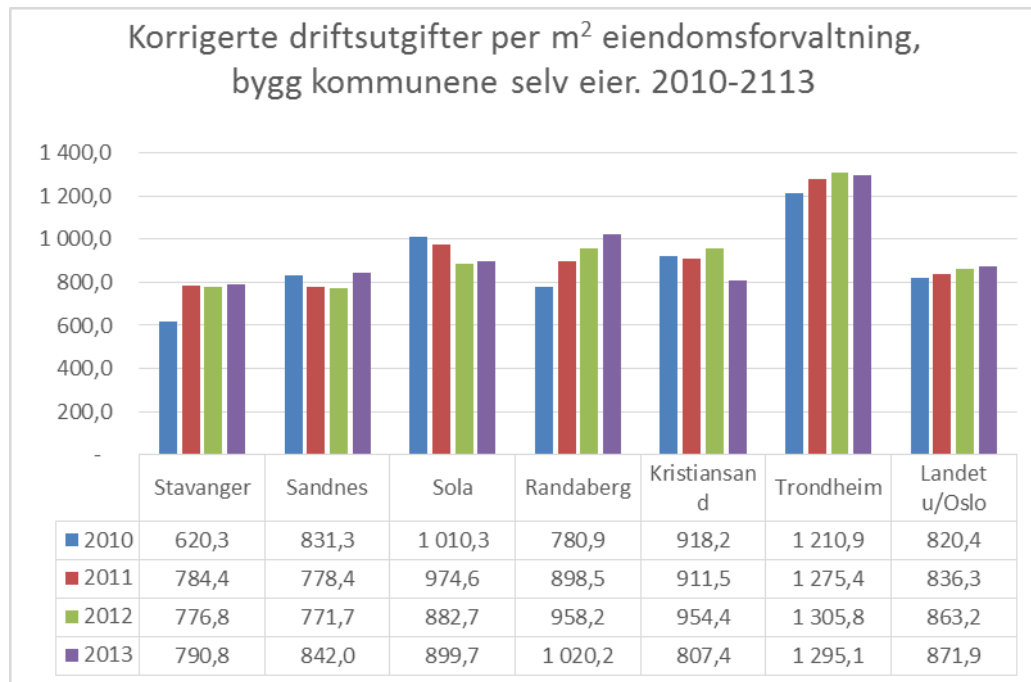
Annet, vennligst

spesifiser:

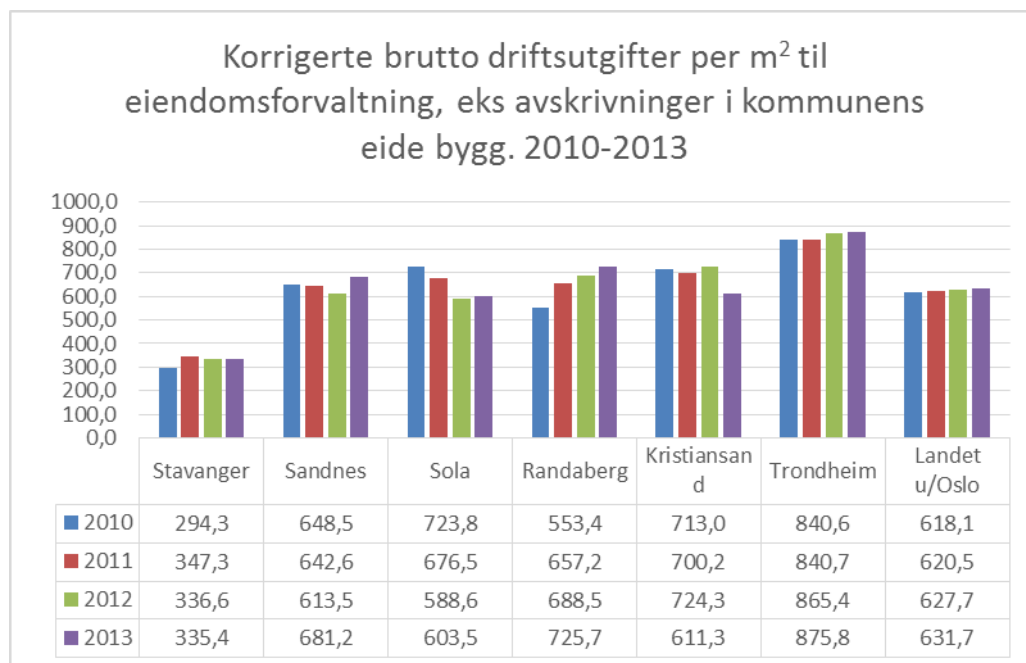
**43) Er det noe i forbindelse med undersøkelsen, eller kommunal eiendomsforvaltning du ønsker å kommentere på?**

## 12.2 Vedlegg 2 Kostradata

### Nøkkeldata



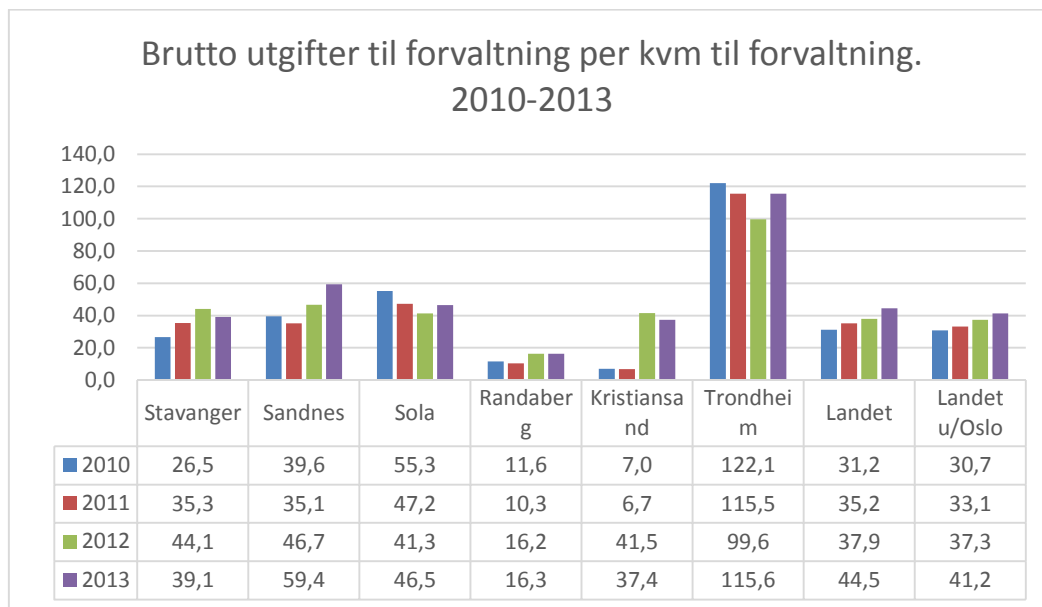
Figur 55 Korrigerte driftsutgifter per m<sup>2</sup> eiendomsforvaltning, bygg kommunene selv eier. 2010-2013



Figur 56 Korrigerte brutto driftsutgifter per m<sup>2</sup> til eiendomsforvaltning, eks avskrivninger i kommunens eide bygg. 2010-2013

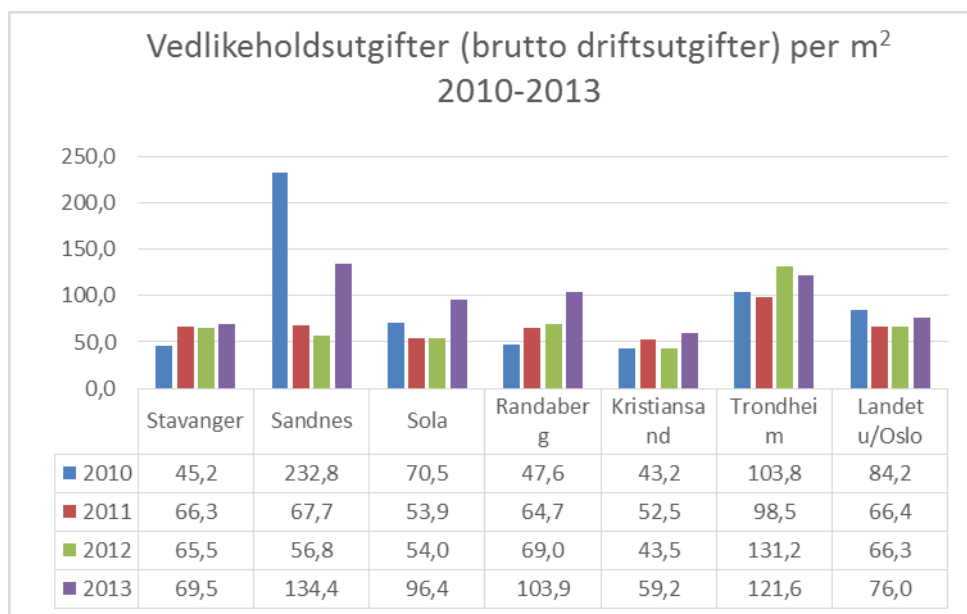
Vi ser av Figur 56 at Randaberg brukte mest penger per m<sup>2</sup> bygg til forvaltning, drift og vedlikehold, mens Stavanger brukte minst. I figurene under, kommenteres de ulike komponentene i nøkkeltallet over. Merk at summen av Forvaltning, drift og vedlikehold ikke

blir sum FDV, da det ligger noen utgifter i korrigerede brutto driftsutgifter (FDV) per m<sup>2</sup> som ikke er definert inn i disse indikatorene hver for seg. Utgifter per m<sup>2</sup> til eide og leide bygg kan ikke sammenlignes slik uten videre, da leide bygg kan være av en helt annen karakter enn eide bygg og driftsutgifter kan komme i tillegg til leien på leide bygg. Eksempelvis kan en kommune betale leie til utleier, som dekker forvaltnings- og vedlikeholdsutgifter og/eller kapitalutgifter, men ikke driftsutgifter som f.eks. renhold.



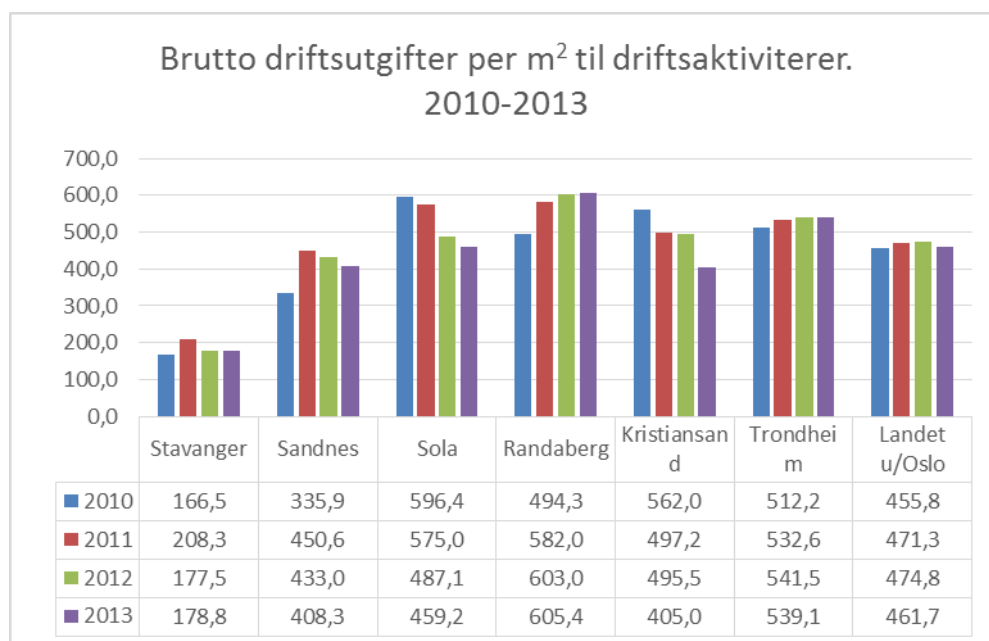
Figur 57 Brutto utgifter til forvaltning per m<sup>2</sup> til forvaltning. 2010-2013

Utgifter til forvaltning av hele eiendomsmassen fremkommer i KOSTRA-funksjon 121.



Figur 58 Vedlikeholdsutgifter (brutto driftsutgifter) per m<sup>2</sup>. 2010-2013

Vedlikeholdsutgiften per m<sup>2</sup> har det over lang tid vært stort fokus på, og kommuner har hatt store forskjeller i både tall og innhold i hva dekkes av betegnelsen, som etter hvert er blitt mer entydig og tallene derav mer sammenlignbare. Dette skyldes altså ny regnskapspraksis. Samlet er det en gjenganger at det avsettes for lite til verdibevarende vedlikehold, skjønt situasjonen er bedret noe de senere år.



**Figur 59 Brutto driftsutgifter per m<sup>2</sup> til driftsaktiviteter. 2010-2013**

Figuren over viser brutto utgifter per m<sup>2</sup> til drift av kommunale formålsbygg. Det har også her vært tekniske endringer i praksis for regnskapsføring av drift- og vedlikeholdsutgifter. I 2013 var det Randaberg som brukte mest penger til drift av formålsbyggene, med 605 kr / m<sup>2</sup>. Stavanger hadde lavest utgifter til bygningsdrift per m<sup>2</sup> med 179 kr/ m<sup>2</sup> i 2013.

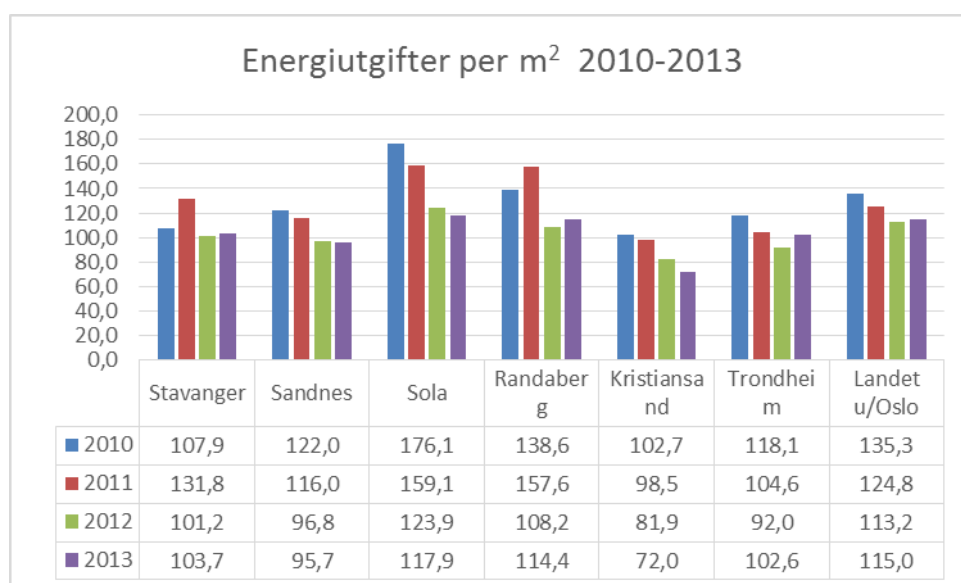
Det er vanlig å benytte nøkkeltall for å sammenligne seg med andre eller mot en etablert standard. Det er vanlig for bransjen å benytte Holte Byggsafe FDV-nøkkelen. Den angir tre nivåer; lav, middels, høy sat, hvor middles sats ivaretar et verdibevarende vedlikehold. Det nærliggende tallet å sammenligne med vil være tall fra «Figur 56 Korrigerte brutto



driftsutgifter per m<sup>2</sup> til eiendomsforvaltning, eks avskrivninger i kommunens eide bygg. 2010-2013» over.

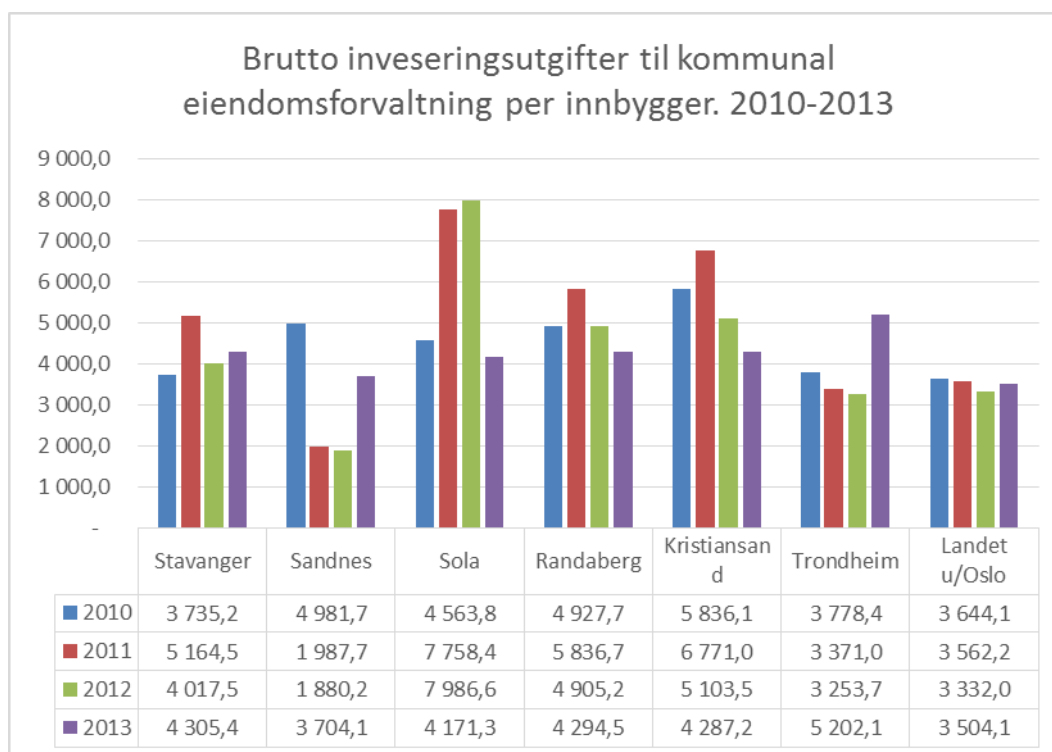
Byggkategori	Forsikringer			Administrasjon			Løpende drift			Planlagt vedlikehold			Samlede nøkkeltall		
	Lav	middels	høy	Lav	middels	høy	Lav	middels	høy	Lav	middels	høy	Lav	middels	høy
Barneskole	4,2	5,7	13,8	13,5	29,9	53,8	116,31	234,56	354,66	84,77	125,04	196	219	395	618
Barnehage	7,85	14,7	20,5	8,9	20,8	48,3	55,88	109,26	164,56	67,66	96,02	151,55	140	241	385
Idrettshall, håndball	5,25	7,25	13,35	11,45	32,75	56,4	315,97	625,83	937,71	66,68	95,07	150,04	399	761	1158
Svømmehall	7,55	9,9	19,2	8,5	15,85	29,8	335,92	670,79	1007,7	78,14	109,66	170,23	430	806	1227
Kulturhus	8,1	11,25	18,5	8,1	15,12	28,35	49,04	88,22	128,83	54,31	79,62	128,34	120	194	304
Bibliotek	4,2	5,9	12,6	14,4	31,7	58,1	29,7	57,34	85,76	44,46	65,29	109,33	93	160	266
Sykehjem	3,15	5,75	13,25	14,8	32,75	50,3	39,52	76,74	116,8	63,66	89,54	141,69	121	205	322
Kontorbygg	7,35	10,2	16,8	14,7	27,3	51,45	51,68	106,93	163,76	79,74	111,23	174,94	153	256	407
Rådhus	7,35	10,2	16,8	9,55	17,75	33,4	49,75	100,83	153,44	77,92	107,57	165,03	145	236	369
Gjennomsnitt	6,11	8,98	16,09	11,54	24,88	45,54	115,97	230,06	345,92	68,59	97,67	154,13	202,22	361,56	561,78

Figur 60 Tabell basert på tall fra Holte Byggsafe FDV-nøkkelen 2013. (Tall oppgitt i kr/m<sup>2</sup>)



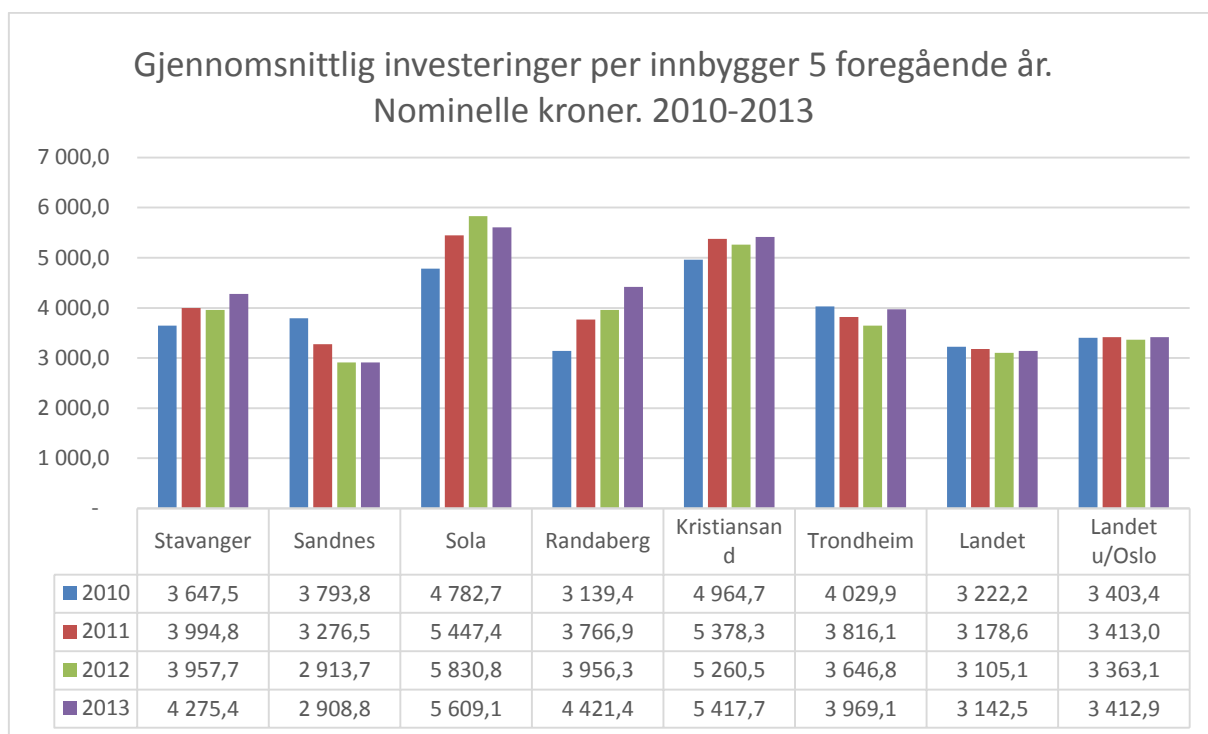
Figur 61 Energiutgifter per m<sup>2</sup> 2010-2013

Energikostnader og energiforbruk er normalt den største enkelt-utgiften i eiendomsforvaltningen. Det er dermed alltid viktig å ha et fokus på denne. Det må imidlertid hensyntas at energi er en råvare med til dels kraftig utslag i prisene. Når utgiftene per kvadratmeter øker, er det ikke nødvendigvis et resultat av økt energiforbruk, men kan være til dels store økninger i kraftprisene, og motsatt.



**Figur 62** Brutto investeringsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger 2010-2013

Årlige investeringsutgiftene per innbygger kan variere tålig mye fra år til annet, ofte finner vi de største %-vise variasjonene i de minste kommunene, hvilket også synes logisk da budsjettene er mindre og enkelt investeringer, som f.eks. utbygging av en skole, slår tungt inn i de år den belastes. Denne indikatoren er derfor viktig å se over et litt lengre tidsperspektiv. I nedenstående figur vises gjennomsnittlig investeringer per innbygger per år (som gjennomsnitt av de fem foregående år). Indikatoren er beregnet på bakgrunn av nominelle kroner, og vi får følgende bilde av gjennomsnittlige årlige investeringer for de foregående fem år (2013 er altså gj.snittet av 2009-2013, 2012 er gj.sn. av 2008-2012, osv.):



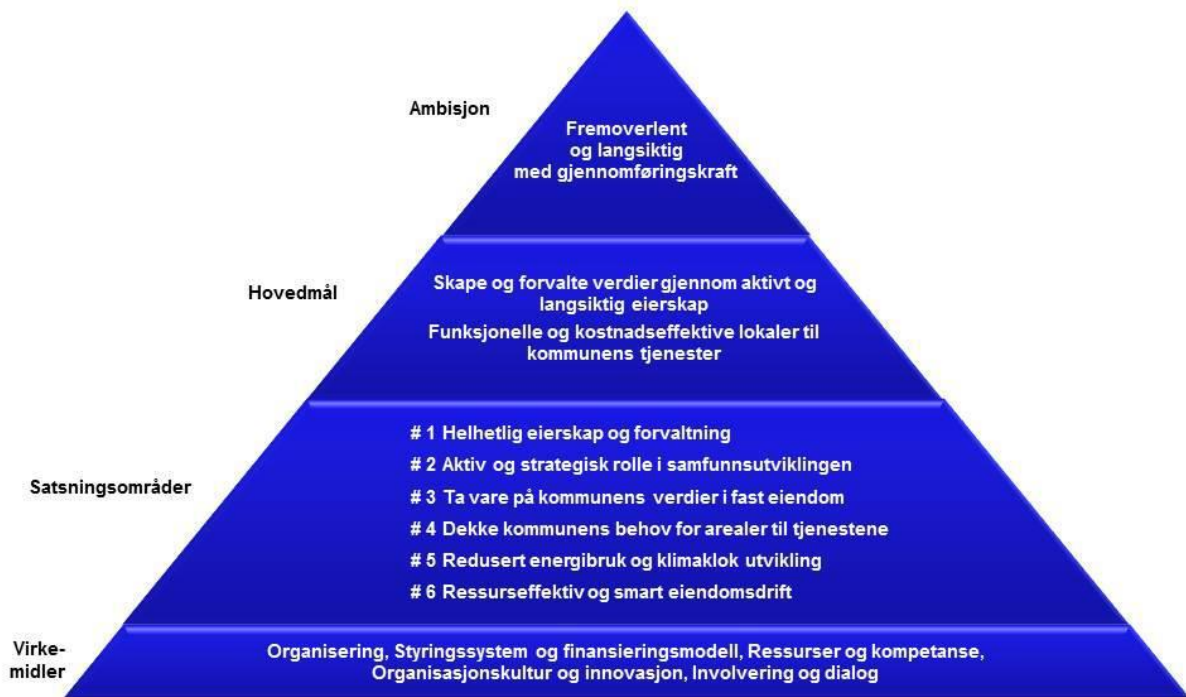
**Figur 63 Gjennomsnittlig investeringer per innbygger 5 foregående år. Nominelle kroner. 2010-2013**

Figuren viser som omtalt det 5 årige gjennomsnittet av investeringer. Hensikten er å utligne de årlige svingningene og få frem investeringstrenden. Sola kommune har den høyeste investeringsraten per innbygger, mens Sandnes har den laveste. Sandnes har de seneste årene vært den mest voksende kommune i folketall i Norge. Hele jær-regionen har vokst, men Sandnes, som har det største utbyggingspotensialet, har tatt opp i seg mye av befolkningsveksten som normalt ville vært i nabokommunene om disse hadde hatt lettere tilgang på utbyggingsarealer. Den fallende investeringskurven per innbygger har dermed direkte sammenheng med befolkningsveksten.

## 12.3 Vedlegg 3 Bærum kommunes eiendomsstrategi i kortversjon

### Bærum kommunes eiendomsstrategi

I kortversjon med gjennomføringsfaser.



Kommunens eiendomsvirksomhet er stor. Den skal ledes, styres og levere resultater samtidig som arbeidet med utvikling, kulturbygging og omstilling pågår.

For å tydeliggjøre resultater av utviklingen og evaluere om virksomheten er på rett vei mot de langsiktige målene legges det opp til at strategien gjennomføres i faser.

#### Fase 1 (2015-2017) Viktige skritt mot måloppnåelse

- Rigge eiendomsvirksomheten for helhetlig styring med riktig kapasitet, kompetanse, service- og innovasjonskultur. Organisering med tydelig plassering av roller og ansvar. Avklare ansvars- og oppgavefordeling mellom eiendomsvirksomhet i egen organisasjon og i selskaper, herunder vurdere behov for etablering av eventuelle nye selskaper.
- Annen helhetlig organisering av boligområdet skal være vurdert og iverksatt.
- Systemer som understøtter virksomheten skal være vurdert og tatt i bruk. FDVU-systemet skal understøtte hele bredden i virksomheten, nytt prosjektøkonomisystem integrert med nytt økonomisystem tas i bruk og eiendomsregister etableres.
- Hensiktsmessig system for virksomhetsstyring med relevante nøkkeltall som grunnlag for benchmarking internt og eksternt skal være videreutviklet. Løpende måling av ytelse og

effektivitet, rapportering på årlig utvikling og styring på grunnlag av mål og resultater er iverksatt.

- Endringer i ordningen for internhusleie er vurdert og iverksatt.
- Etablere gode oversikter over hele eiendoms- og bygningsmassen, med teknisk tilstand, areal/bruker, tilpasningsdyktighet mv. Definere hvilke eiendommer det skal satses på, skal omdisponeres eller avhendes.
- Etablere utviklings- og forvaltningsplaner for eiendommer, systemer for prioritering og langsiktige vedlikeholdsplaner.
- Etablere system for porteføljestyling av eiendomsmassen.



## **Fase 2: (2018->) Vurdere kursen, rullere strategien**

- Gjennomgående evaluering av organisasjon og foreløpig måloppnåelse (2018). Vurdere behov for justering eller endringer og ytterligere virkemiddelbruk, herunder ytterligere selskapsdannelse/outsourcing mv.
- Rullere eiendomsstrategien (2018).
- Fortsette med utvikling - kompetansebygging – organisasjonskulturutvikling – erfaringsinnhenting – innovasjon
- Måle resultater – evaluere – forbedre

ISBN 00-0000-000-0

