

Jarle Hansen

Internhusleie i Forsvarssektoren

Med kjernevirksomheten i sentrum

Elverum 15. juni 2018



Illustrasjonsfoto fra Forsvarets mediearkiv



NORGES TEKNISK-
NATURVITENSKAPELIGE UNIVERSITET
INSTITUTT FOR ARKITEKTUR OG PLANLEGGING

Oppgavens tittel: Internhusleie i Forsvarssektoren – med kjernevirksomheten i sentrum?	Dato: 15. juni 2018		
	Antall sider (inkl. bilag): 99		
	Masteroppgave	X	Prosjektoppgave
Navn: Jarle Hansen			
Faglærer/veileder: Tore Brandstveit Haugen			

Ekstrakt:

Internhusleie er i bruk i stadig flere offentlige og private virksomheter. I denne oppgaven er det gjennomført et casestudie av internhusleiemodellen i Forsvarssektoren, og følgende problemstilling ble lagt til grunn:

Hvordan kan internhusleie i Forsvarssektoren understøtte Forsvarets behov? og forskningsspørsmålene:

- Hva er drivere i en internhusleiemodell i Forsvarssektoren?
- Hvordan forstås begrepet bruksverdi blant aktørene i Forsvarssektoren?
- Hvordan er rolleforståelsen i Forsvarssektorens internhusleiemodell?

Metodene som har vært benyttet er litteraturstudie, spørreskjema og intervjuer fordelt mellom operativt, taktisk og strategisk nivå. Erfaringsdataene er innhentet fra både eier, bruker/leietaker og forvalter rollene innenfor internhusleiemodellen.

Det fremkommer i studien at modellen pr i dag ikke har tilstrekkelige økonomiske insentiver for å frigjøre økonomiske midler til kjernevirksomheten. Allikevel oppleves synliggjøring av kostnader som en viktig driver for aktørene i internhusleiemodellen. Dette krever tett samhandling for å finne riktig bruk av tilgjengelige midler. Blant respondentene avdekkes en ulik oppfattelse av Forsvarsbyggs evne til å være Forsvarssektorens EBA-faglige rådgiver. For å kunne hente ut effekter av internhusleiemodellen konkluderes det derfor at rolleforståelsen mellom Forsvaret og Forsvarsbygg knyttet til rådgiverrollen må vektlegges i det videre forbedringsarbeidet med sektorens eiendomsforvaltning.

Stikkord:

1. Internhusleie
2. Facility management
3. Eiendomsforvaltning
4. Organisasjonsteori

Jarle Hansen

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på min tilværelse som deltidsstudent ved det erfaringsbaserte masterprogrammet Eiendomsutvikling og Forvaltning ved NTNU/Trondheim. Ideen til tema fikk jeg via min arbeidsgiver Forsvarsbygg Eiendomsforvaltning, og jeg synes temaet var interessant siden det angår min jobbhverdag. Arbeidet med oppgaven har gitt meg dypere innsikt i hva som omfattes av offentlig eiendomsforvaltning på generelt nivå. I tillegg har arbeidet gitt større forståelse for hva som forventes av internhusleiemodellen i Forsvarssektoren og hvordan den praktiseres i dag. Det er flere forhold som er belyst i oppgaven, som jeg ikke har vært klar over tidligere. En årsak til det kan være at flere sider av samhandlingen i en internhusleiemodell ikke lar seg måle og derfor også blir skjulte mekanismer som fremmer eller hemmer i hverdagen. Det er brukt mye tid på å søke seg gjennom litteratur innenfor relevant teori, noe som har vært en krevende prosess.

Jeg må takke min arbeidsgiver Forsvarsbygg for at jeg fikk godkjent søknad om å gjennomføre dette kurset. Mine forventinger til kurset er oppfylt til de grader. Det har vært lærerike og givende år, og jeg kan absolutt anbefale dette kurset til andre. Forsvarsbygg har vært en fleksibel arbeidsgiver underveis i prosessen. Dette har gjort det mulig å gjennomføre både arbeid og studier etter plan. I tillegg vil jeg få takke studieveiledere for godt tilrettelagte samlinger i Trondheim, og min veileder Tore Brandstveit Haugen for gode råd og konstruktive tilbakemeldinger gjennom prosessen med masteroppgaven.

Til slutt må jeg takke dem som har gjort at dette i det hele tatt lot seg gjennomføre, nemlig min kjære kone og herlige familie. Uten deres forståelsesfulle og tålmodige væremåte igjennom denne perioden, ville ikke dette latt seg gjennomføre ved siden av full jobb og familieliv. Det har vært en lærende og utviklende prosess for alle.

Elverum, 15 juni 2018



Jarle Hansen

Sammen drag

Målsettingen med denne oppgaven har vært å se på samspillet som kreves knyttet til praktisering av en internhusleiemodell i statlig sektor. Internhusleiemodell er i bruk hos flere og flere statlige virksomheter. Bakgrunnen er ofte at virksomheten skal få et bevisst forhold til hva det koster å bruke eiendom, bygg og anlegg, og derigjennom få et rasjonale for å tenke arealeffektivitet. Dette med tanke på å frigjøre midler til kjernevirksomhetens primæraktiviteter.

Casestudiet i denne oppgaven har vært Internhusleiemodellen Forsvarssektoren. Gjennom dokumentstudier, spørreskjema og intervjuer er det innhentet empiri fra operativt, taktisk og strategisk nivå hos Forsvarsdepartementet som eier, Forsvarsbygg som forvalter og Forsvaret som bruker. Respondentene til spørreskjemaene og intervjuene har stillinger hos sin respektive virksomhet, som omhandler oppfølging av internhusleieavtalens praktisering og effekt for Forsvarssektoren. De var derfor å anse som troverdige respondenter.

Problemstillingen for oppgaven ble utformet som følger:

Hvordan kan internhusleie i Forsvarssektoren understøtte Forsvarets behov?

For å belyse problemstillingen er følgende forskningsspørsmål undersøkt:

- Hva er drivere i en internhusleiemodell i Forsvarssektoren
- Hvordan forstås begrepet bruksverdi blant aktørene i Forsvarssektoren?
- Hvordan er rolleforståelsen i Forsvarssektorens internhusleiemodell

Det viktigste funn og konklusjon i denne oppgaven er at aktørene i Forsvarssektoren bør ta innover seg det som flere henviste rapporter har konkludert med, nemlig at uklar rolleforståelse hemmer effekten av samspillet i internhusleiemodellen. For denne oppgaven var det forståelse av Forsvarsbyggs rolle som både forvalter og rådgiver som underbygget manglende rolleforståelse. Respondentene fra Forsvarsbygg var enig i at de utøvde rådgiverrollen på en god måte, mens deler av respondentene fra Forsvaret var uenig i denne påstanden. I ulike rapporter som er henvist til fra litteraturstudiet presiseres at klar rolleforståelse er en forutsetning for å lykkes med øvrig forbedringsarbeid knyttet til EBA forvaltningen i forsvarssektoren. Det synes derfor som det viktigste forholdet som sektoren må behandle for at internhusleiemodellen skal understøtte Forsvaret på en best mulig måte.

Det som i undersøkelsene ble avdekket som driverne med internhusleiemodellen samsvarer bra med informasjon som var å finne i relevante teorisøk og erfaringsrapporter. Blant annet ble det vektlagt som positivt at kostnader til EBA-bruk ble synliggjort, og at aktørene opplever en forutsigbarhet i de årlige tildelte EBA midler for å håndtere forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling. Dette underbygger at internhusleiemodellen støtter opp om Forsvarets behov ved at den bidrar til fokus på arealeffektivitet og best mulig tilrettelagte bygg som dekker Forsvarets behov.

Det ble også avdekket noen forhold som kan virke som barrierer ift best mulig samspill og understøttelse av internhusleiemodellen. Blant annet begrensede økonomiske midler til å ivareta oppgradering som følge av vedlikeholdsetterslep, samt muligheter for å investere i brukertilpasninger i eksisterende bygg. Det oppleves både blant respondentene fra Forsvaret og Forsvarsbygg at de tilgjengelige økonomiske midler for å ivareta tilstrekkelig bruksverdi på eksisterende arealer over tid ikke er tilfredsstillende. Dette kan påvirke samspillet i internhusleiemodellen og på sikt medføre en utfordring med sektorens overordnede målsettinger for eiendomsforvaltningen.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	I
Sammendrag.....	II
Innholdsfortegnelse.....	IV
Figur - og tabelliste.....	VI
Begrepsliste og forkortelser.....	VI
1 Innledning.....	1
1.1 Historisk bakgrunn.....	1
1.2 Forsvarsbygg ser dagens lys.....	1
1.3 Etatsstyring.....	3
1.4 Det strategiske perspektiv.....	4
1.5 Temaets aktualitet i dag.....	6
1.6 Problemstilling.....	6
1.7 Avgrensning.....	8
1.8 Oppgavens oppbygning.....	9
2 Teoretisk rammeverk.....	10
2.1 Fasilitetsstyring.....	10
2.2 Eiendomsforvaltning vs organisasjonsteori.....	12
2.3 Ulike nivå i eiendomsforvaltningen.....	15
2.4 Ulike roller knyttet til eiendomsforvaltning.....	16
2.5 Internhusleie.....	17
2.5.1 Insentiver.....	20
2.5.2 Bestiller – utfører modellen.....	21
2.5.3 Suksessfaktorer.....	23
2.6 Drivere og barrierer – en generell betraktning.....	26
2.7 Bruksverdibegrepet.....	29
2.8 Aktuell teori – en oppsummering.....	31
3 Metoder.....	32
3.1 Metode - teori.....	32
3.1.1 Kvalitative og kvantitative metoder.....	33
3.1.2 Casestudier.....	33
3.1.3 Intervjuer.....	34
3.2 Metodetriangulering.....	34
3.3 Validitet og reliabilitet.....	34

3.4	Anvendt metode – forskningsdesign	35
3.4.1	Metode 1 – Litteratursøk teori og erfaringsrapporter.....	36
3.4.2	Metode 2 – Spørreskjema.....	38
3.4.3	Metode 3 – Intervju	38
3.5	Etiske aspekter - å studere egen virksomhet.....	39
3.6	Vurdering av anvendt metode	39
4	Internhusleiemodellen – Forsvarssektoren 2018	42
5	Resultat og analyse	44
5.1	Andre offentlige eiendomsforvaltere - dokumentanalyse	44
5.1.1	Statsbygg.....	45
5.1.2	Undervisningsbygg.....	46
5.1.3	NTNU Trondheim	47
5.1.4	Evalueringsrapporter av Forsvarektorens internhusleiemodell.....	47
5.1.5	Erfaringer fra utlandet	48
5.1.6	Dokumentanalyse – en oppsummering.....	48
5.2	Funn operativt nivå - dokumentanalyse	49
5.3	Funn taktisk nivå - spørreskjema	51
5.3.1	Drivere.....	51
5.3.2	Bruksverdi	53
5.3.3	Rolleforståelse	54
5.4	Funn strategisk nivå - dybdeintervju	55
5.4.1	Oppsummering intervju bruker/leietaker - Forsvarsstaben	56
5.4.2	Oppsummering intervju eier - Forsvarsdepartementet.....	59
5.4.3	Oppsummering intervju forvalter - Forsvarsbygg.....	61
5.4.4	Samlet oppsummering av intervjuene - strategisk nivå	64
6	Diskusjon.....	67
6.1	Drivere.....	67
6.2	Bruksverdi	71
6.3	Rolleforståelse	73
7	Konklusjon.....	78
7.1	Drivere.....	78
7.2	Bruksverdi	79
7.3	Rolleforståelse	79
7.4	Oppsummering	80
7.5	Forslag til videre arbeid	81
8	Referanser.....	82

Figur - og tabelliste

Figur 1 - utvikling av eiendomsforvaltning i forsvarssektoren (Skåret.P, 2011).....	2
Figur 2 - FD sin målstruktur ovenfor Forsvarsbygg som underliggende etat	3
Figur 3 - illustrasjon – «drivhjulet» i internhusleiemodell (Hansen, 2018)	7
Figur 4 - Modell for fasilitetsstyring (NS-EN 15221-1, 2007, som fremstilt av Sæbø og Blakstad (2009).....	11
Figur 5 - illustrert sammenhengen mellom FM og organisasjonsteori	12
Figur 6 - årsakssammenhenger i organisasjonsendringer (Jacobsen, 2012) s.144.....	13
Figur 7 - ledelsesnivåer innenfor Facility Management (utarbeidet av Mulitconsult)	15
Figur 8 - roller i eiendomsforvaltning (Foss, 2015a)	17
Figur 9 - rollene i en internhusleiemodell (Lædre et al., 2012) s.55.....	18
Figur 10 - roller og tilhørende drivere i internhusleiemodell (Rohn, 2015)	27
Figur 11 - Endring over tid av bygningens evne til å dekke brukernes behov (Eikeland, 1999).....	30
Figur 12 - FM value framework (P.A Jensen, 2010)	31
Figur 13 - sammenhengen mellom virkelighet, empiri og teori (Jacobsen, 2016).....	32
Figur 14 - illustrasjon over metodene brukt i trianguleringen	35
Figur 15 - samhandlingsnivåer i Forsvarsektorens internhusleiemodell.....	43
Figur 16 - påstander knyttet til begrepet drivere – brukerrollen	51
Figur 17 - påstander knyttet til begrepet drivere - forvalterrollen	52
Figur 18 - påstander knyttet til begrepet bruksverdi - brukerrollen	53
Figur 19 - påstander knyttet til begrepet bruksverdi – forvalterrollen	53
Figur 20 - påstander knyttet til begrepet rolleforståelse - brukerrollen.....	54
Figur 21 - påstander knyttet til begrepet rolleforståelse - forvalterrollen	54
Figur 22 - samspillet i en internhusleiemodell.....	78
Figur 23 - Internhusleies påvirkning på merverdi i Forsvarssektorens EBA forvaltning	81
Tabell 1 - Mest brukte søkeord i litteratursøket	37
Tabell 2 - nøkkeltall fra offentlige eiendomsforvaltere	44

Begrepsliste og forkortelser

EBA – Eiendom, bygg og anlegg

FD – Forsvarsdepartementet

FST – Forsvarsstaben

FB – Forsvarsbygg

DIF – Driftsenhet i Forsvaret

FDVU – Forvaltning, Drift, Vedlikehold og Utvikling (Standard Norge, 2013)

NPM – New Public management

Nordic FM – Nordic facilities management conference

Forvaltning – I denne sammenheng den virksomhet som utøves av organer for stat, fylker og kommuner og som ikke er lovgivning eller rettspleie. Forvaltningen kalles også administrasjon og byråkrati (Bernt, 2017)

Variable kostnader – Kostnader som endres i takt med produksjonen, og som dermed er mulig å påvirke. I eiendomsforvaltningssammenheng for eksempel strøm og vann forbruk, renhold, brukers utviklingskostnader.

Funksjonalitet - En bygnings funksjonalitet er både et uttrykk for bygningens egenskaper i forhold til kjernevirksomhetens behov og for dens innretning i forhold til en hensiktsmessig teknisk drift.

Kjernevirksomhet – hovedaktiviteten til en organisasjon og det viktigste den gjør. Er gjerne det som har størst betydning for bedriftens suksess, og er ofte det som kjernevirksomheten kan best, og det den opprinnelig ble startet for å drive med (Lædre et al., 2012)

Støttevirksomhet – de tjenestene som må til for at organisasjonen skal kunne drive kjernevirksomheten

Arealeffektivisering: Tiltak som fører til bedre utnyttelse av eksisterende arealer og lavere arealforbruk pr. ansatt eller annen bruker (elev, klient, kunde). Sambruk av arealer for flere virksomheter, bedring av logistikk eller samhandel mellom flere forvaltere gir effektivisering (Sæbøe et al., 2008).

Brukerdefinerte utviklingstiltak – moderate tilpasningsarbeider på eksisterende EBA for å imøtekomme brukers endrende behov. Tiltakene skal ikke medføre økte driftsutgifter for forvalteren (Forsvarsbygg, 2018)

Formålsbygg – Bygg etablert for et spesielt formål, for eksempel fengsler, skolebygg, sykehus, laboratorier, verksteder mm (Sæbøe et al., 2008).

Fornyelsestiltak – Renovering av eksisterende bygg, der størrelsen på tiltaket tilsier et investeringsbehov, eller erstatning for eksisterende bygningsmasse i et 1:1 forhold. Bakgrunn for tiltaket kan for eksempel skyldes vedlikeholdsetterslep eller nye offentlige lov og forskriftskrav (FB, 2014)

Resultatenhet - en enhet innenfor en virksomhet som er ansvarlig for sine inntekter og kostnader, og utfra dette måles på bunnlinjen. Overskudd tilføres morselskapet/eier i virksomheten.

Service Level Agreement – En avtale mellom leverandør og kunde som beskriver hvilke tjenester som skal leveres innenfor fagområdet fasilitetsstyring, med tilhørende beskrivelser av akseptnivåer og kvalitet (CEN, 2007).

1 Innledning

1.1 Historisk bakgrunn

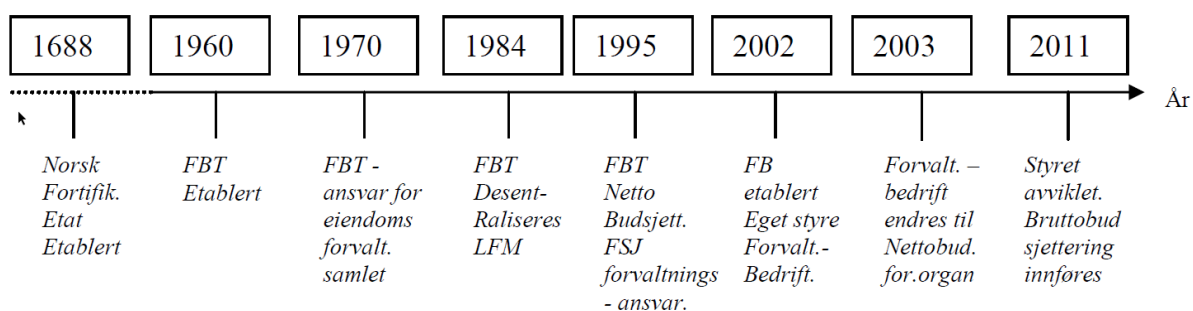
Statens husleieordning ble innført i 1993 samtidig som Statens bygge- og eiendomsdirektorat ble omdannet til forvaltningsbedrift og navnet Statsbygg så dagens lys gjennom St.prop 63 (1990-91) *Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltningen* (Eikeland, 2005).

Statens husleieordning var et resultat av Hermansen-utvalget som i 1989 leverte en norsk offentlig utredning (NOU) kalt *NOU 1989:5 En bedre organisert stat*. Bakgrunnen for utredningen var en økende misnøye i statsadministrasjonen på hvordan statlige virksomheter var organisert og styrt på. I tillegg så man at de statlig eide lokalene fremstod som en gratis ressurs for brukerne, og de årlige bevilgninger var for knappe til å vedlikeholde bygningsmassen på et faglig og økonomisk tilfredsstillende nivå. Utvalget anbefalte blant annet å erstatte det som ble opplevd som detaljstyrende organisasjonsformer, til en mer mål og resultatstyrt praksis fra departementsnivå og ut til den enkelte virksomhet (Berg, 2014). Dette med inspirasjon fra den såkalte New Public management teorien (NPM) som var på frammarsj i Europa utover 80 – og 90 tallet. Prinsippene bak NPM var å innføre større grad av markedsprinsipper i styringen av statlige virksomheters ressursbruk. Dette for å synliggjøre kostnader, og derigjennom bevissthet rundt prioriteringer av tilgjengelige budsjettressurser. Hermansen-utvalgets utredning ledet videre til NOU 1990:5 *Modernisering av den statlige eiendomsforvaltningen*, der en husleieordning for statlige eiendommer ble presentert. Det har siden 1993 vært flere evalueringer av de ulike formene for internhusleieordninger innenfor statlig virksomhet.

1.2 Forsvarsbygg ser dagens lys

Forsvarsbygg (FB) ble opprettet i 2002 med bakgrunn i St.prop 77 (2000-2001) *Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning* (FD, 2001). Hensikten med opprettelsen var at staten ved Forsvarsdepartementet (FD) ønsket å synliggjøre kostnadene for eiendom, bygg og anlegg (EBA) i Forsvarssektoren. Det ble lagt til grunn en forvaltningsmodell basert på en husleieordning internt i sektoren for å sikre en riktigere prioritering av de totale ressurser innenfor forsvarsbudsjettet, samt å gi Forsvaret som brukere incitament til å rasjonalisere sin bruk av EBA. Forsvaret skulle ha valgfrihet i sin ressursanvendelse, og prioritere fritt mellom EBA og øvrige aktiviteter. Det var i tillegg et krav at omstillingen måtte skje innenfor et kortest mulig tidsrom, slik at gevinstene kunne tas ut snarest mulig.

Forsvarsbygg ble opprettet som en forvaltningsbedrift med eget styre, og det var full tilnærming til bedriftsøkonomisk teori (FD, 2001). NS 3454 ble lagt til grunn for spesifisering av husleieelementet, det vil si nøkkeltall for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling, samt et kapitalelement for å synliggjøre avskrivningselementet. I 2010 valgte Forsvarsdepartementet å fjerne det oppnevnte styret for Forsvarsbygg (FD, 2010). Deretter i 2014 ble det besluttet å fjerne kapitalelementet fra husleien, for å gjøre en forenkling av modellen (FD, 2014).



Figur 1 - utvikling av eiendomsforvaltning i forsvarssektoren (Skåret, 2011)

Figur 1 viser utviklingen av eiendomsforvaltning i forsvarssektoren. Denne tidslinjen beskriver at Forsvarsbygg sin virksomhet har gått fra å være en forvaltningsbedrift styrt etter bedriftsøkonomiske prinsipper i 2002, via nettofinansiert forvaltningsorgan og deretter tilbake til et bruttofinansiert forvaltningsorgan styrt gjennom årlige budsjettrammer for drift og investering. Nettofinansiert og bruttofinansiert er nærmere beskrevet i UIO sin rapportserie 76 (Johnstad et al., 2003). FB sin rolle er fremdeles å være Forsvarssektorens profesjonelle eiendomsforvalter. Utviklingen ovenfor er vesentlig å ha kjennskap til knyttet til det videre arbeidet i oppgaven der rolleforståelse er et begrep som drøftes.

Frem til 2002 betalte ikke Forsvaret husleie for den EBA de var brukere av. De fikk tildelt midler til drift og vedlikehold utfra den eiendomsporteføljen de hadde. Sektoren så at dersom man skulle fortsatt med samme modell for eiendomsforvaltning, så ville ikke budsjettrammene vært tilstrekkelige for å kunne forvalte, drifte og vedlikeholde bygningsmassen. Da internhusleiemodellen ble innført i 2002, skulle Forsvaret bli stimulert til å redusere arealbruken og dermed også EBA-kostnadene.

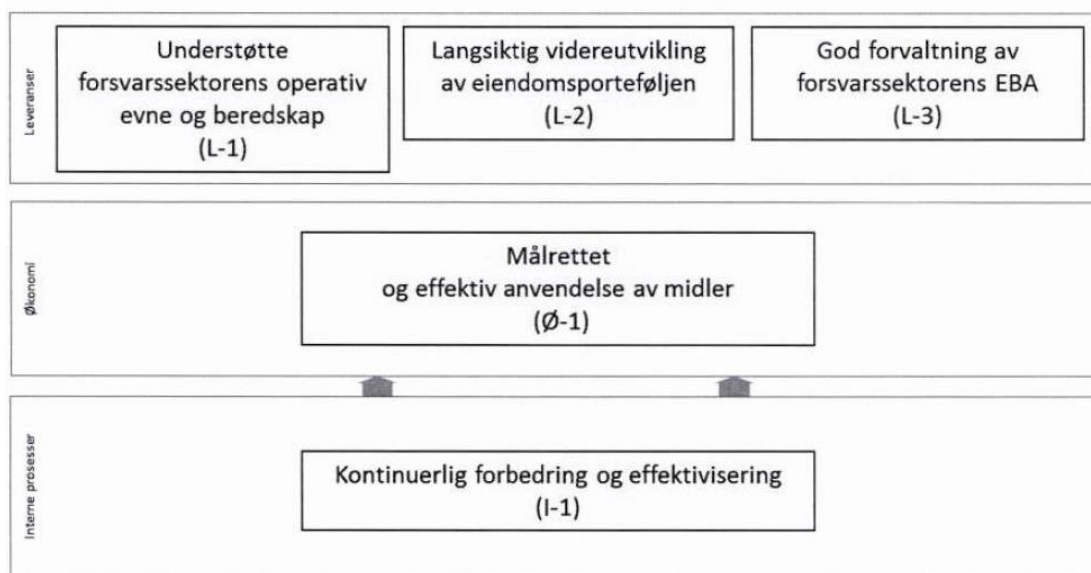
De styrende dokumentene for forsvarssektorens forvaltning av Eiendom, Bygg og Anlegg er:

1. Forsvarsdepartementets retningslinjer for tjenestefeltet EBA (FDREBA) av 28.juni 2016
2. Forsvarsdepartementets Iverksettelsesbrev til etatene (IVB) av 21.desember 2016
3. Rammeavtale EBA mellom Forsvaret og Forsvarsbygg (RA) av 19. desember 2017
4. Forsvarssjefens direktiv for tjenestefeltet EBA (FSJDEBA) av 3.januar 2012

1.3 Etatsstyring

For å realisere Stortingets vedtatte politikk er det opprettet etater som er underlagt det enkelte departement. Forsvarsdepartementet styrer etatene Forsvaret, Forsvarsbygg, Forsvarets Materiell, Forsvarets forskningsinstitutt og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Etatsstyringen innebærer at departementene følger opp de prosesser og aktiviteter den enkelte etat utfører i sine virksomhetsområder. Utfra den vedtatte politikk på Stortinget, fastsetter departementet mål og prioriteringer. Etatene kontrolleres på at målsettinger oppnås, at tildelte ressurser brukes effektivt og at den enkelte etat har forsvarlig intern kontroll på sin virksomhet. Departementet er også ansvarlig for å evaluere, videreutvikle og forbedre den enkelte etat (FD, 2017a). FD har definert følgende målbilde for Forsvarsbygg sin aktivitet for perioden 2017-2021 (FDIVB, 2017).

Målbilde for Forsvarsbygg



Figur 2 - FD sin målstruktur ovenfor Forsvarsbygg som underliggende etat

Hvert målbilde har sine styringsparametere som Forsvarsbygg styres på gjennom året. Oppgaven går ikke nærmere inn på det enkelte styringsparameter, men dette tas med som en del av helhetsforståelsen.

Denne oppgaven vil omhandle etatene Forsvaret og Forsvarsbygg.

1.4 Det strategiske perspektiv

Det er nyttig å kjenne til den overordnede strategien som ligger til grunn for Forsvaret og Forsvarsbygg sin virksomhet. Dette gjør det lettere å forstå bakgrunnen for oppgavens problemstilling og de forskningsspørsmål som skal undersøkes i oppgaven. Forsvarsbygg har nylig vært gjennom en ny strukturendring, og har samlet seg rundt visjonen:

Vi bygger forsvarsevne hver dag



Bilde 1 - Illustrasjonsbilde fra en militærleir

Bakgrunn for valg av visjon henger sammen med Stortingsproposisjon 151 S av 17 juni 2017 benevnt *Kampkraft og Bærekraft (FD, 2017)*. Det fremkommer i langtidsplanen at:

Forsvaret er avgjørende for å ivareta norsk sikkerhet og for at Norge skal yte troverdige bidrag til kollektiv sikkerhet. De fire øvrige etatene i forsvarssektoren, Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og Nasjonal

sikkerhetsmyndighet (NSM) har egne oppdrag, men alle skal støtte Forsvaret i oppgaveløsingen. Regjeringen vil sikre et relevant og bærekraftig forsvar for fremtiden. Det må skapes en reell balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi. Forsvaret må innrettes slik at det er en bedre sammenheng mellom oppgavene Forsvaret er pålagt av Stortinget og regjeringen og de oppgavene Forsvaret i praksis kan løse.

Denne strategien gitt av FD danner grunnlaget for Forsvarsbyggs virksomhet i årene fremover. Med utgangspunkt i langtidsplanens to bærebjelker, kampkraft og bærekraft, er Forsvarsbyggs strategi for perioden 2018-2022 (FB, 2017) delt inn i fem hovedretninger, som beskriver hva Forsvarsbygg legger i begrepene kampkraft og bærekraft:

- Kampkraft - EBA tilpasset Forsvarets operative behov
- Kampkraft - Beredskap som gjør oss i stand til å levere i krise og krig
- Bærekraft - En EBA-portefølje som sektoren kan ta vare på over tid
- Bærekraft - Kostnadseffektive leveranser
- Bærekraft - Et kompetent og levedyktig Forsvarsbygg

Kjernevirksomheten i denne oppgaven er Forsvaret med sine primæraktiviteter de er satt til å utføre for å ivareta sin del av det sikkerhets- og beredskapsmessige oppdraget gitt av Stortinget. For å være i stand til å løse oppdraget må Forsvaret øve og trene med ulike personell og materiell kategorier. For at dette skal la seg gjennomføre må det tilrettelegges bo – og undervisningsforhold, vedlikehold og tilstrekkelige skyte og øvingsfeltkapasiteter for å nevne noen EBA kapasiteter.

Forsvarsbygg som etat er gitt i oppdrag å være en støttetjeneste for Forsvaret, gjennom å ivareta sektorenes eiendommer, bygg og anlegg (EBA). Forsvarsbyggs hovedoppgaver er å forvalte de statlige eiendommene som forsvarssektoren disponerer, gjennomføre investeringer i eiendom, bygg og anlegg (EBA) og selge/rive EBA som sektoren ikke lenger har behov for. St.prop 151 av 2016 understreker at Forsvarsbygg skal støtte Forsvarets operative evne og beredskap i tråd med den til enhver tid gjeldende sikkerhetsmessige situasjon. Forvalte, drifte, vedlikeholde og utvikle EBA-massen for å tilfredsstille Forsvarets behov innenfor best mulig totaløkonomi. FD vektlegger at Forsvarsbygg også er Forsvarssektorens rådgiver innenfor eiendom, bygg og anlegg og skal ivareta en langsiktig videreutvikling av sektorens eiendomsportefølje.

1.5 Temaets aktualitet i dag

Det er i 2017 iverksatt et omfattende forbedringsarbeid i Forsvarssektoren knyttet til stab, støtte og forvaltningsfunksjoner. Bakgrunn for forbedringsarbeidet knytter seg blant annet til en rapport fra konsultentselskapet Mckinsey av mars 2015 med tittelen *Modernisering av stabs, støtte og forvaltningsfunksjoner i Forsvarssektoren* (Mckinsey, 2015). Rapporten ble bestilt av Forsvarsdepartementet. Hensikten var å gjøre en overordnet gjennomgang av ikke-operativ virksomhet i Forsvarssektoren og identifisere forbedrings og effektiviseringstiltak. Evalueringen identifiserte 5 hovedutfordringer med betydelig effektiviseringspotensial:

- Forsvarssektoren har mer EBA enn det er behov for
- Forsvarsbygg har høyere bygge kostnader sammenliknet med andre aktører
- Det er store interne variasjoner i driftskostnader
- Det er uklar rolleforståelse i forvaltningsmodellen mellom FB, FD og Forsvaret
- Det er kompetansegap i innkjøpsmetodikken

Hovedutfordringen knyttet til uklar rolleforståelse av forvaltningsmodellen mellom eier, forvalter og bruker beskrives i rapporten å være en nøkkelfaktor i forbedringsarbeidet.

Lykkes man med felles rolleforståelse, vil arbeidet med de øvrige forbedringsområder ha større mulighet for å oppnå sine målsettinger.

Forsvarssektoren er nå i en fase der ulike sider ved dagens forvaltningsmodell for EBA er under evaluering. FD har satt mål av seg å evaluere forvaltningsmodellen i Forsvarssektoren 1. januar 2019. Det foreligger en foreløpig rapport på arbeidet så langt (FB et al., 2018). Denne oppgaven vil blant annet søke å belyse noen av de områdene som rapporten anbefaler å se nærmere på.

1.6 Problemstilling

Det er tidligere levert en master i studiet Eiendomsutvikling og forvaltning ved NTNU, som har belyst husleiemodellen i Forsvarssektoren (Eliassen, 2010). Hovedtemaet for oppgaven var i hvilken grad husleiemodellen hadde medført besparelser for forsvarssektoren. Oppgaven konkluderer med at modellen har vært vellykket ift å redusere arealer, og dermed redusere kostnader til EBA, som igjen har frigjort økonomiske rammer til kjernevirksomheten Forsvaret. Oppgaven til Eliassen kommenterer også funn knyttet til rolleforståelsen mellom spesielt bruker og forvalter. Det belyses en usikkerhet knyttet til hvorvidt aktørene i modellen har klart å ta innover seg hvordan modellen skal praktiseres til beste for sektoren, og det

stilles også spørsmål ved om det er tilstrekkelig aksept i sektoren for en internhusleiemodell. De usikre forhold om ble konkludert med i 2010, samt at det i 2015 fra Mckinsey ble kommentert det samme, gjør det interessant å se videre på disse forholdene.

EBA forvaltning etter internhusleieprinsippet har nå vært praktisert i 16 år i Forsvarssektoren. Utfra de funn som er kommentert i ovennevnte rapporter fra Eliassen (2010) og Mckinsey (2017) vil denne oppgaven rette søkelyset på hva som må til for et en internhusleiemodell i offentlig forvaltning skal fungere over tid.

Problemstillingen for oppgaven er:

Hvordan kan internhusleie i Forsvarssektoren understøtte Forsvarets behov?



Figur 3 - illustrasjon – samspill i internhusleiemodell (Hansen, 2018)

I figur 3 er det forsøkt å illustrere oppgavens problemstilling. Hensikten med en internhusleiemodell er oftest å øke kostnadsbevisstheten til en virksomhets bruk av arealer (Lædre et al., 2012). Internhusleiemodellen i Forsvarssektoren er beskrevet som en samarbeidsmodell mellom FD som eier, Forsvaret som bruker og Forsvarsbygg som forvalter (FD, 2016b). Oppgaven vil fokusere på forhold som har betydning for samhandling i en internhusleiemodell som del av offentlig eiendomsforvaltning.

Det er satt opp følgende 3 forskningsspørsmål for besvarelse av problemstillingen:

1. Hva er drivere i en internhusleiemodell i Forsvarssektoren?

Det blir ikke nødvendigvis mer effektiv bruk av bygg og mer penger til kjernevirksomheten ved å innføre en internhusleiemodell. Dersom ikke partene i internhusleiemodellen har felles forståelse for forvaltningsmodellen, så kan man fort risikere at modellen virker mot sin hensikt. Det blir mindre fokus på arealeffektivitet og mer fokus på hva som er til det beste for den enkelte resultatenheter. Det er derfor interessant å se hva relevant faglitteratur sier om drivere i en internhusleiemodell, og teste dette opp mot den faktisk opplevde situasjon mellom partene i Forsvarssektorens internhusleiemodell. I forbindelse med dette så vil det også trekkes inn hva som er barrierene knyttet til de aktuelle driverne som avdekkes.

2. Hvordan forstås begrepet bruksverdi blant aktørene i Forsvarssektoren?

Bakgrunnen for dette spørsmålet henger sammen med utformingen av rammeavtalen mellom Forsvaret og Forsvarsbygg. Rammeavtalen er dokumentet som beskriver ansvar og plikter i internhusleieforholdet mellom Forsvaret og Forsvarsbygg. Det er i denne avtalen definert at all forvaltning og anskaffelse av EBA skal sikre best mulig bruksverdi. Bruksverdi kan være et subjektivt begrep. Det er derfor interessant å se hva Forsvarssektoren mener med bruksverdi, og hvordan begrepet forstås mellom eier, forvalter og bruker.

3. Hvordan er rolleforståelsen i Forsvarssektorens internhusleiemodell?

I Mckinseys evaluering av forvaltningsmodellen EBA i Forsvarssektoren (Mckinsey, 2015) peker de blant annet på manglende rolleforståelse som en fremtredende utfordring. De vektlegger også at uten omforent rolleforståelse mellom partene, så vil det bli vanskelig å gjennomføre øvrige forbedringsoppgaver som er avdekket i rapporten. Det samme ble avdekket i rapporten til Eliassen (Eliassen, 2010). Rolleforståelse anses derfor som et sentralt forhold i en internhusleiemodell, og kan samtidig være vanskelig å måle. Det er derfor interessant å se videre på dette forholdet for om mulig å avdekke konkrete forbedringsområder for forsvarssektoren.

1.7 Avgrensning

Casestudiet i oppgaven er internhusleiemodellen og Forsvarssektoren. For å kunne få et bredere datagrunnlag å sammenlikne med så kunne andre offentlige virksomheter også blitt undersøkt med det samme forskningsdesignet som oppgaven legger opp til for Forsvarssektoren. Det ville vært en tidsmessig krevende undersøkelse knyttet til denne

oppgaven. Oppgaven avgrenses derfor til Forsvarssektorens internhusleiemodell. Det blir kun en kort beskrivelse av andre offentlige virksomheter sin praktisering av internhusleiemodell. Det blir derfor heller ikke omtalt internhusleie i private virksomheter, selv om dette i stadig større grad er utbredt i private virksomheter både nasjonalt og internasjonalt.

Problemstillingen vil også kunne ha flere svar enn det som forskningsspørsmålene legger opp til, og gjerne av kvantitativ art. Dette blir ikke behandlet i oppgaven utover omtalen øvrige evalueringsrapporter har gitt om forvaltningsmodellen.

1.8 Oppgavens oppbygning

Oppbygningen av oppgaven baseres primært på anbefalingene til Olsson (Olsson, 2014).

Oppgaven ser først på ulike temaer innenfor aktuell litteratur som er relevant for problemstillingen. En del av dokumentanalysen vil også være en kort beskrivelse av andre offentlige virksomheters internhusleiemodeller, og hvilken relevans eller ikke dette har for Forsvarssektorens internhusleiemodell. Det er det innhentet kvalitative og kvantitative data fra strategisk, taktisk og operativt nivå innenfor Forsvarssektorens internhusleiemodell. Det er gjennomført både dokumentanalyser av rapporter, gjennomføring av spørreskjema samt dybdeintervju. Metodekapittelet beskriver dette nærmere.

Oppgaven inneholder deretter en sammenstilling av de funn undersøkelsene har gitt. Disse blir drøftet for hvert enkelt forskningsspørsmål, før oppgaven avsluttes med en konklusjon og mulige forslag til øvrige undersøkelser. Hensikten er at undersøkelsene og de oppsummerte funn kan danne grunnlag for videre undersøkelser i Forsvarssektorens arbeid med å forbedre sin praktisering av internhusleie som grunnlag for sin forvaltning av Eiendom, Bygg og Anlegg.

2 Teoretisk rammeverk

Yin (1994) beskriver viktigheten av å definere et teoretisk rammeverk for undersøkelsene som skal gjøres. Et bevisst forhold til teorien som legges til grunn for case-undersøkelsen vil bidra til at man lettere får definert et riktig forskningsdesign, og muligheter for å få frem de ønskede resultater av forskningen.

Videre i dette kapitlet vil ulike begreper og teoretiske betraktninger som er relevante for problemstillingen blir gjort rede for. Eiendomsforvaltning er det overgripende tema for oppgaven, og internhusleie ses på som et verktøy i forvaltningen av Eiendom, Bygg og Anlegg (EBA). Det er derfor nødvendig å redegjøre kort for ulike begreper som er relevante i denne sammenheng.

Tor Busch et al. (2005) anbefaler å finne erfaringer gjort på området som skal undersøkes for å underbygge konklusjonene i masteroppgaven. Det er derfor søkt etter litteratur som omhandler beste praksis innenfor temaet. Det mest nærliggende blir da å se på egen organisasjon Forsvarsbygg, og internhusleiepraksis i Forsvarssektoren. Dette er gjort gjennom intervjuer og analyse av gjennomførte evalueringsrapporter som er tilgjengelige. Det er søkt å finne informasjon som omhandler forståelse av overordnet målsetting med eiendomsforvaltningen i sektoren. Dette vil bli belyst fra operativt, taktisk og strategisk nivå.

(Everett and Furuseth, 2012) presiserer viktigheten av å definere sentrale begreper i oppgaven. Begrepene vil være sentrale i litteratursøket, og defineres som et utgangspunkt for leserens forståelse av hva tema og problemstillingen i oppgaven knyttes til. I det følgende illustreres noen av begrepene som legges til grunn for forståelsen av problemstillingen.

2.1 Fasilitetsstyring

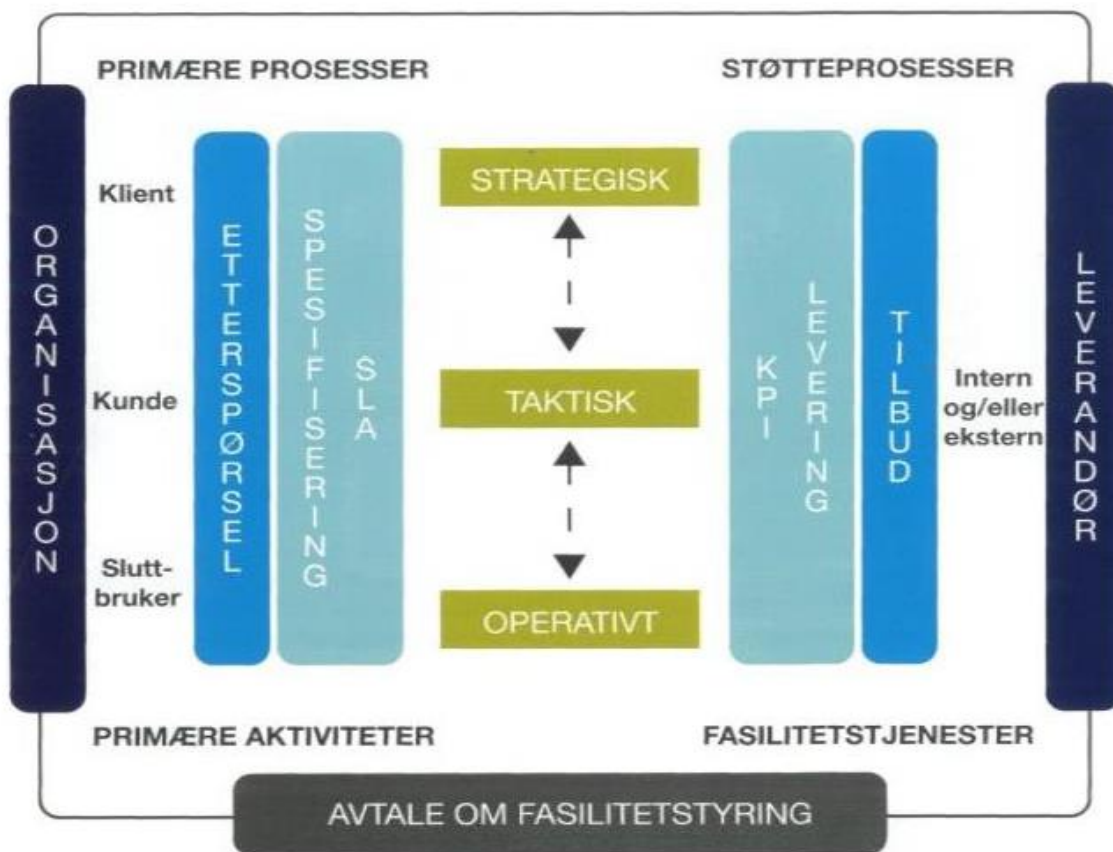
Fasilitetsstyring handler mye om ledelsesoppgaver rettet mot eiendomsutvikling og eiendomsforvaltning. Det handler om ledelse og koordinering av tjenester til brukere og/eller leietakere som eier eller leier arealer i eller i nærheten av bygninger (Sæbøe and Blakstad, 2009). Fasilitetsstyring, på engelsk Facility management (FM), defineres i NS EN 15221-1 på følgende måte:

Integrasjon av prosesser i en organisasjon for å opprettholde og utvikle avtalte tjenester som støtter og forbedrer effektiviteten til organisasjonens primære aktiviteter (Sæbøe et al., 2008)

En utdypet versjon ble i 2012 lansert av det nordiske nettverket for Facility Management (NordicFM) . Med utgangspunkt definisjonen i NS EN 15221-1, ble det utledet:

Koordinering og ledelse av tjenestebehov og støttetjenester til kjernevirksomheten i privat og offentlig virksomhet. Strekker seg fra full forvaltning og teknisk drift av bygninger og arealer til ulike slags Facility Services og andre støttetjenester. Skal være optimalt tilpasset til organisasjonens, til arbeidsplassens og til den individuelle brukers behov. Mål: å øke effektiviteten og tilføre verdier til kjernevirksomheten. (Sæbøe, 2018).

Selve prosessen i Facility management begrepet er illustrert i følgende figur:



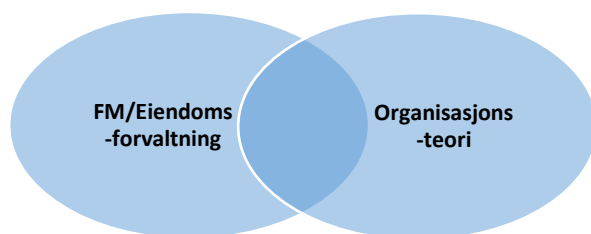
Figur 4 - Modell for fasilitetsstyring (NS-EN 15221-1, 2007, som fremstilt av Sæbø og Blakstad (2009))

Facility management er utledet av begrepet forvaltning, drift og vedlikehold, som i hovedsak har vært knyttet til selve bygningen og de tekniske installasjonene. Facility management setter brukerne av bygget i fokus, og skal bidra til at rammene for brukernes kjernevirksomheten til enhver tid er best mulig innenfor de tilgjengelige ressurser som er til rådighet (Haugen, 2008).

Modellen i figur 4 er relevant som grunnlagsdata for denne oppgaven, siden internhusleien i Forsvarssektoren handler om en avtale mellom primæraktiviteten – Forsvaret – og støttetjenesten – Forsvarsbygg. Oppgavens problemsstilling vil omfatte kvalitative forhold knyttet til relasjonen mellom strategisk, taktisk og operativt nivå.

Ut fra det ovenstående så kan man se at FM er ingen eksakt vitenskap. Begrepet inneholder elementer fra flere fagområder (Sæbøe and Blakstad, 2009). Et fagområde som er relevant for problemstillingen i denne oppgaven er grensesnittet mellom FM og organisasjonsteori (Foss, 2015b).

2.2 Eiendomsforvaltning vs organisasjonsteori



Figur 5 - illustrert sammenhengen mellom FM og organisasjonsteori

Kultur for endring

I Veileder om husleieordninger (Næspe, 2008) presiseres viktigheten av kontinuerlig evaluering som en viktig prosess for å unngå at samarbeidsklimaet forsures mellom eier, forvalter og bruker/leietaker. Kjernevirksomheten som skal understøttes befinner seg ofte i kontinuerlige endringsprosesser. Det er en suksessfaktor at FM-organisasjonen er i stand til å understøtte endringsprosessene som brukere og leietakere hos kjernevirksomheten er involvert i (Sæbøe and Blakstad, 2009). I denne sammenheng er organisasjonskultur et vesentlig begrep, og spesielt kulturen for endring innad i en organisasjon.

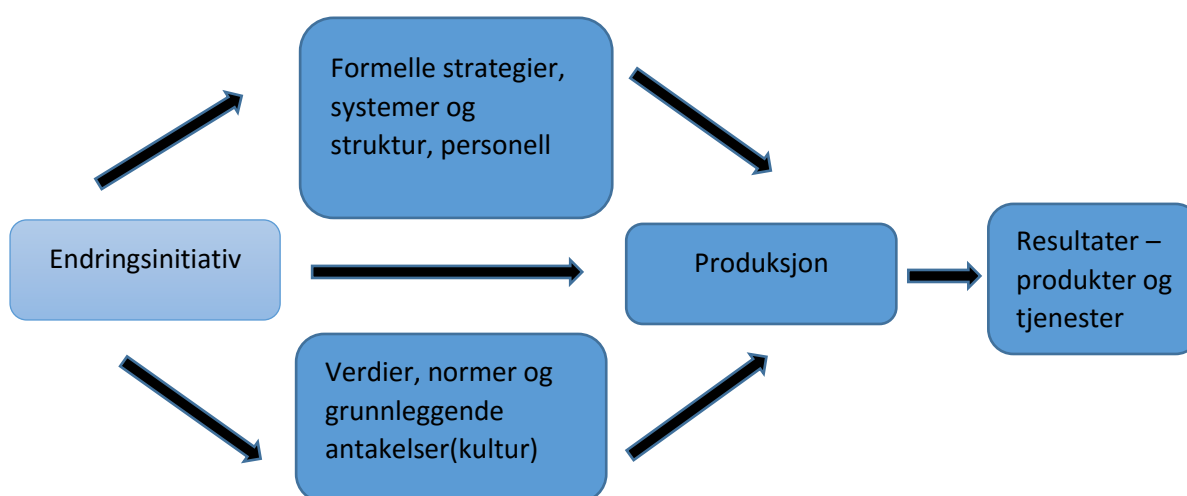
For å være god på endring må det å agere på endringer være en iboende egenskap for en organisasjon, som en del av virksomhetens bedriftskultur.

En definisjon av organisasjonskultur er gitt i boka Det gode Arbeidsliv:

-et mønster av grunnleggende antagelser – skapt, oppdaget eller utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og følge på i forhold til disse problemene (Einarsen and Skogstad, 2011).

I denne sammenheng vises det til at de grunnleggende antakelsene er kjernen i organisasjonskulturen, og som mer eller mindre er ubevisste for medlemmene av organisasjonen. Forfatterne viser også til andre forståelser av begrepet organisasjonskultur, bestående av normer og verdier. Det vises til at verdier handler om å gjøre de riktige tingene, mens normer handler om å gjøre tingene på den riktige måten. Verdier og normer regnes som mindre abstrakte og mer tilgjengelige for observasjon enn de grunnleggende antakelsene. Det gjør også at verdier og normer utfra denne definisjonen lettere skal la seg kartlegge.

I utviklingsprosessen med å finne ut hva som er de riktige tingene, og hvordan disse skal utføres vil en organisasjon naturlig gjennomgå kontinuerlige endringer. Jacobsen (Jacobsen, 2012) omtaler årsakssammenhenger mellom organisasjonsendringer og endringsledelse:



Figur 6 - årsakssammenhenger i organisasjonsendringer (Jacobsen, 2012) s.144

Endringsledelse er også relevant tema knyttet til praktisering av internhusleie. Innføring av en internhusleiemodell, kan karakteriseres som en endring i seg selv for en virksomhet. Dernest vil evalueringsprosesser lede til nye endringer, alt med tanke på å optimalisere til beste for kjernevirksomheten. Utfra figur 6 kan man sette internhusleiemodellen som selve endringsinitiativet. Internhusleiemodellen består av faste formelle avtaler og organisasjonsstrukturer. I tillegg skjer det endringer i organisering og grunnleggende normer som kan påvirke enkeltindividet i Forsvarssektoren. Strukturendringer og endrende rammebetingelser er kontinuerlige prosesser i Forsvarssektoren. Begrepet organisasjonskultur og hva det innebærer ift endringsprosesser kan derfor være nyttig å ha et bevisst forhold til når funnene fra undersøkelsene skal drøftes senere i oppgaven.

Generelt om ledelse

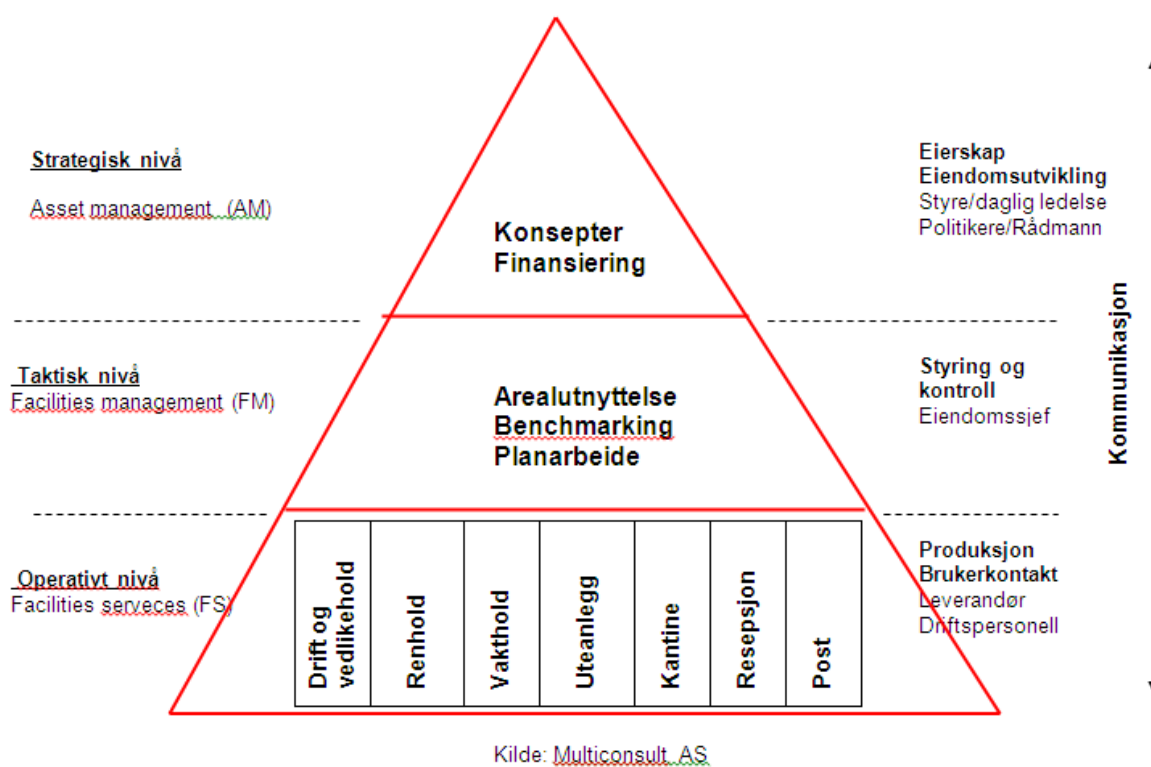
Boken *Relasjonell ledelse* (Skivik, 2013) lister innledningsvis opp 4 kompetanseområder som kreves for å være en god leder. Den første refereres som den faglige kompetansen. Denne vil være svært ulik fra lederstilling til lederstilling. Den andre refereres til strategisk kompetanse knyttet til målstyring og evne til å se fremover. Den tredje refereres til den administrative kompetanse, og da blant annet innenfor økonomistyring og budsjettforståelse, samt personal juss. Den fjerde og siste dimensjonen beskrives som den relasjonelle. Altså den evnen en person har til å forstå de mellommenneskelige forhold.

Dette sammenfaller med det som omtales i boken *Total Facility management* (Atkin and Brooks, 2015) og i *The facility management handbook* (2014). Både kjennskap til økonomistyring, finansieringsformer, og tradisjonell ledelsesegenskaper beskrives som kjernekompetanser til en god leder innenfor eiendomsforvaltning. I tillegg bør eiendomslederen inneha tilstrekkelig kompetanse knyttet til hvordan bygg og anlegg fungerer, dvs hvordan de utvikles og driftes over tid, og dermed også hvordan man skal lede gjennom bygningers ellers virksomheters endringer over tid. Eiendomsledelse handler om å lede og styre eiendom og støttetjenester for å oppnå størst mulig nytteverdi for eier, bruker og samfunnet. Forståelsen av eiendom, bygg og anlegg som en strategisk ressurs, sammen med kunnskap om virksomhetsutvikling ved effektivisering av FDVU-prosessene, anses av Atkin and Brooks (2015) som nøkkelen til suksess.

2.3 Ulike nivå i eiendomsforvaltningen

Internhusleiemodellen i Forsvaresektoren består av rollene eier (Forsvarsdepartementet), forvalter (Forsvarsbygg) og bruker/leietaker (Forsvaret). Dette kapitlet skal gi en teoretisk forankret beskrivelse av de ulike rollene som krever samspill for at eiendomsforvaltningen skal lykkes best mulig. Norsk Standard EN 15221-1(CEN, 2006) illustrerer tre ledelsesnivåer innenfor Facility Management. Disse nivåene er illustrert i figur 7:

De tre nivåer



Figur 7 - ledelsesnivåer innenfor Facility Management (utarbeidet av Multiconsult)

Strategisk nivå

Eieren representerer det strategiske nivået og tar beslutninger av langsiktig karakter basert på egendefinert eiendomsstrategi. Det være seg eie eller leievalg, hvor eiendommene skal være lokalisert, hvordan de skal anskaffes, vedlikeholdes, driftes og avhendes.

Taktisk nivå

På taktisk nivå utarbeides planer for organisering, drift, vedlikehold, oppfølging av økonomi og av brukere. Hensikten med planene er å sikre tilfredse brukere samt eiers rammebetingelser. Forvalterens operative nivå sørger for at planene kommer til utførelse

Operativt nivå

På operativt nivå skjer den daglige kommunikasjon mellom bestiller og leverandør, tilbakemeldinger om feil og mangler håndteres, uenigheter eller forbedringsområder innenfor inngåtte avtaler rapporteres til taktisk nivå.

2.4 Ulike roller knyttet til eiendomsforvaltning

NTNU sitt temahefte 1 – Eiendomsforvaltning, drift og vedlikehold (Haugen, 2008) beskriver de viktigste oppgaver til de ulike rolleinnhaverne i eiendomsforvaltningen.

Eierrollen

Eiers viktigste fokus er å legge til rette for at tilfredse brukere og at eiendommen opprettholder sin verdi over tid. I tillegg er det viktig at eier ivaretar det juridiske ansvaret for sin EBA som fremkommer av lover og forskrifter.

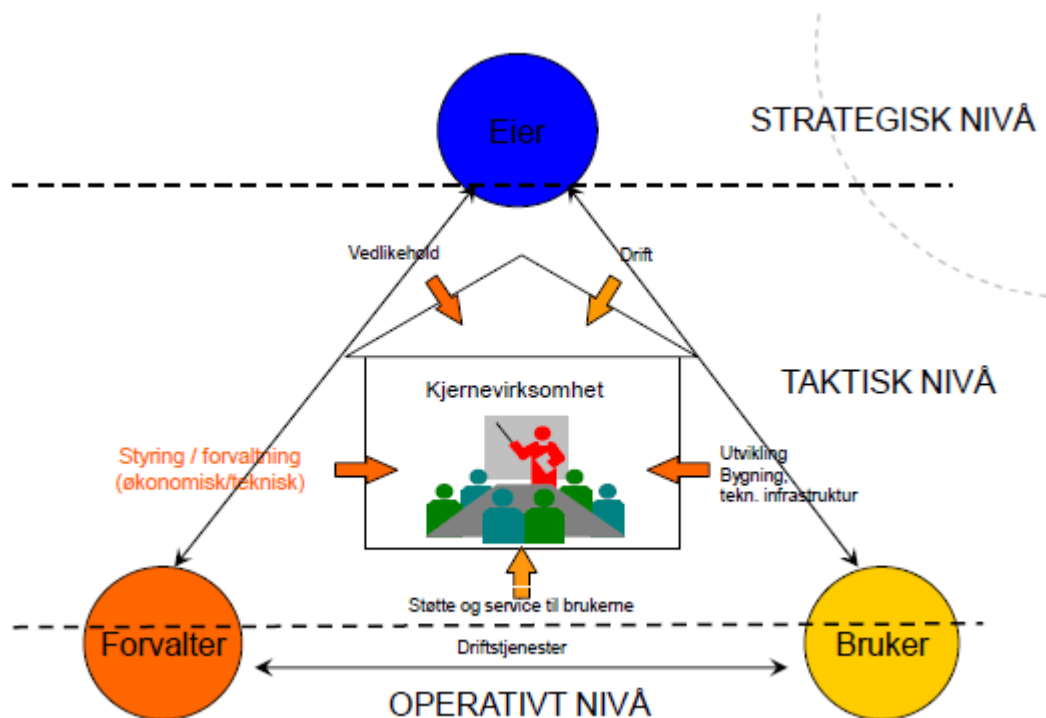
Forvalterrollen

Forvalterens viktigste oppgave er å sikre at EBA fungerer optimalt for sine brukere, eiere og omgivelser over tid. På vegne av eier ivaretas økonomiske og tekniske beslutninger. Forvalteren er ansvarlig for å operasjonalisere de beslutninger som er tatt på strategisk nivå.

Brukerrollen

Brukerens viktigste fokus er at den EBA som disponeres i størst mulig grad støtter oppunder egen virksomhet. Brukeren fokuserer på de fordeler den kan oppnå ved å bruke bygget, det være seg fordeler knyttet til blant annet økonomi, identitet og funksjonalitet. Eikeland (1999) vektlegger også at brukerne må ses som både dem som drifter bygget og dem som har sin virksomhet i bygget

Oppsummert kan man si at eiendomsforvaltning er et samspill mellom ulike roller på ulike ledelsesnivåer, illustrert i skisse nedenfor:



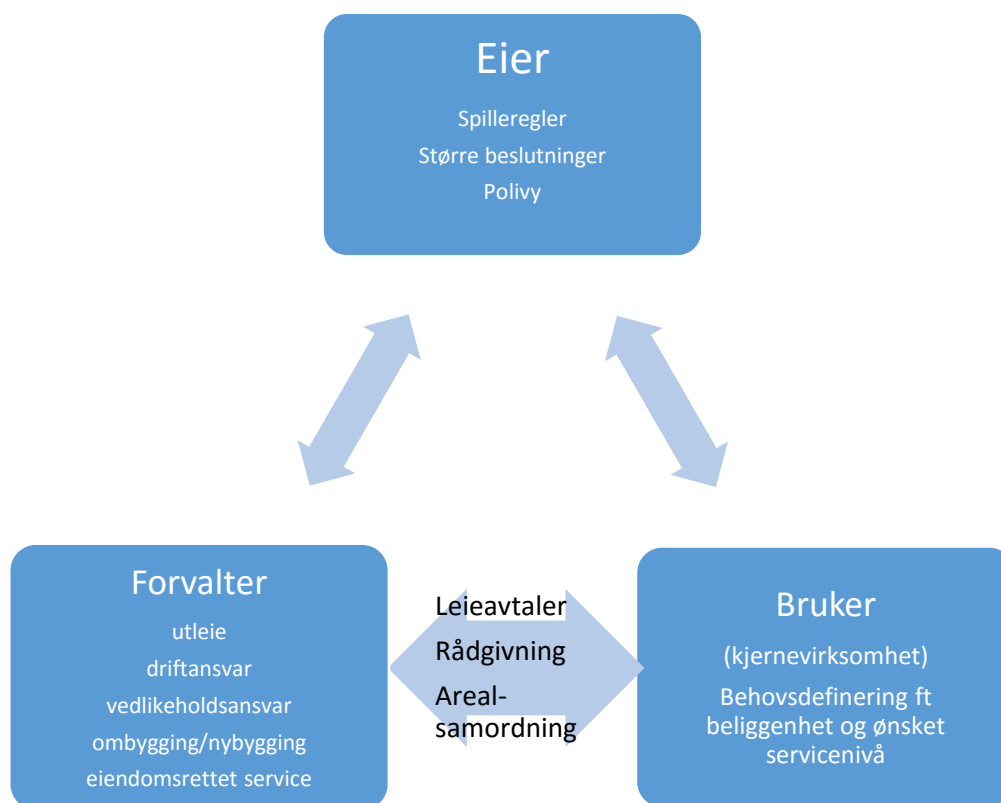
Figur 8 - roller i eiendomsforvaltning (Foss, 2015a)

2.5 Internhusleie

Kriterier for god eiendomsforvaltning er omtalt i utredningen *velholdte bygninger gir mer til alle* (NOU 2004:22 s 38-40) og sammenstilles i følgende opplisting:

1. Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen.
2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen
3. Generelle delkriterier:
 - 3.1 Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
 - 3.2 Effektiv arealutnyttelse
 - 3.3 Godt verdibevarende vedlikehold
 - 3.4 Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
 - 3.5 Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
 - 3.6 Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
 - 3.7 Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt.

For å oppnå god eiendomsforvaltning kan innføring av en internhusleiemodell være en aktuell forvaltningsform. Begrepet internhusleie er blant annet omtalt i boken Internhusleie – teori og praksis (Lædre et al., 2012). Boken omtaler internhusleie som en modell der arealet av eiendom, bygg og anlegg en organisasjon disponerer får en internpris, og brukerne betaler en husleie avhengig av sin bruk. Hensikten med internhusleie er å synliggjøre hvilken verdi eiendomsmassen utgjør for en bedrift eller virksomhet, og samtidig hvilke kostnader det medfører å disponere den eiendomsmassen man gjør. Internhusleie legges derfor til grunn for å skape et internt marked, der hovedformålet er å redusere mulighetene for opportunistisk adferd og øke nivået på produktivitet og kvalitet av tjenestene. I dette legges at internhusleie ikke er et absolutt verktøy for å oppnå god eiendomsforvaltning, men snarere et virkemiddel som ved riktig bruk kan bidra til å oppnå kriteriene for god eiendomsforvaltning. Rollene i en internhusleiemodell kan illustreres med utgangspunkt i figur 9, men tilpasninger til selve internhusleiebegrepet:



Figur 9 - rollene i en internhusleiemodell (Lædre et al., 2012) s.55

Effekten av konkurranse eller fravær av konkurranse i et internt marked må ikke neglisjeres (Tor Busch et al., 2005). Dersom det for eksempel oppleves at det interne markedet består av aktører som i praksis har monopol på sine tjenester, vil opprettelsen av det interne markedet

skape større utfordringer for eiere en før opprettelsen. Risikoen kan være at istedenfor å redusere opportunistisk adferd som lå til grunn for hovedformålet, så vil det interne markedet utløse økt opportunistisk adferd.

Internprising kan også ses på som en fordeling av kostnader mellom ulike resultatenheter innenfor en organisasjon. Hensikten er å synliggjøre kostnadene den enkelte resultatenhet har for bruken av sine arealer. En internhusleiemodell kan dermed være et virkemiddel for å optimalisere og effektivisere arealbruken. Internprising av arealbruk er ofte en del av et internprising system som gjerne kan nyttes til andre tjenester innenfor en større organisasjon.

Denne oppgaven omhandler offentlige virksomheter. Lædre et al. (2012) omtaler noen hovedtrekk ved offentlige organisasjoner og deres budsjettering versus private organisasjoner. I grove trekk kan man si at private virksomheter i større grad har fokus på å redusere kostnadssiden og optimalisere inntektene for å generere et styrevedtatt resultatkrav. Offentlige virksomheter leverer gjerne tjenester til samfunnet uten noen form for direkte brukerbetaling. Dermed blir det også vanskelig å se hva de enkelte tjenester koster pr enhet, og ikke minst hvilke kostnader som knyttes til areal som brukes for å levere de aktuelle tjenestene. Det refereres ofte til begrepet New Public Management når man omtaler internprising. Intensjonen bak begrepet er at også offentlige virksomheter bør tilnærme seg markedsprinsipper for tjenesteleveranser de selv produserer for ulike brukergrupper.

Problemstillingen i oppgaven er å søke etter forhold ved en internhusleiemodell som kan understøtte en kjernevirksomhets behov, i dette tilfellet Forsvarets. Da kan det være nyttig å ha klart for seg hvilke forhold som taler for og imot en innføring av internhusleiemodell (Lædre et al., 2012):

Fordeler:

- Internprising kan gi grunnlag for lønnsom planlegging
 - Deler av husleien øremerkes forvaltning, drift og vedlikehold, som gir forutsigbarhet og mulighet for langsiktig planlegging
- Enhetene i en organisasjon får incentiver til å handle med hverandre
 - Arealbruk vil ikke lenger oppleves som gratis, og areal vil kunne ses på som en produksjonsfaktor som kan bidra til økt brukskvalitet.

- Det gir bedre kontroll over virksomheten i en organisasjon
 - En klargjøring av roller tydeliggjør hvem som gjør hva ift ivaretagelse av arealbruken
- Internprising kan bidra til ønsket atferdsendringer
 - Bevissthet knyttet til arealbruken øker, brukerne stiller høyere krav til tjenester som leveres, noe som igjen stiller krav til forvalterens evne og kompetanse til å utnytte tilgjengelige ressurser.

Ulemper:

- Internprising fører til økt administrasjonsbehov i form av egne rutiner, prosedyrer som regulerer internhandelen. Overbyråkratisering.
- Dypere strukturelle problemer. Dette er gjerne typisk der forvalterrollen skal både være rådgiver og leverandør av tjenester. Dette kan fort føre til at man tenker på sin egen eksistens og ikke på organisasjonens beste som helhet.
- Den enkelte resultatenheter suboptimaliserer til sitt eget beste, og ser ikke sin del av driften i sammenheng med organisasjonen som helhet. De drifter som om de er uavhengige av hverandre, og overser at de er en av flere resultatenheter med samme eier.

2.5.1 Incentiver

Når en internhusleiemodellen besluttes implementert i en organisasjon, er som regel begrepet insentiv en del av beslutningsgrunnlaget. Derfor beskrives begrepet kort i dette avsnittet:

Et insentiv er noe som motiverer mennesker til handling. Incentiver kan påvirke adferd og valg gjennom å gjøre et alternativ mer å foretrekke enn et annet (Sagberg, 2018)

Det skilles mellom ytre insentiver og indre insentiver. Ytre insentiver kan for eksempel være belønning i form av økonomisk gevinst. Indre insentiver kan være opplevelsen av tilfredshet eller glede ved den handlingen eller aktiviteten man har gjort.

Innenfor organisasjonspsykologi er man opptatt av hvordan insentiver virker på og kan brukes for å fremme innsats, prestasjoner og produktivitet i arbeidslivet. Organisasjoners belønningssystemer vil være basert på noen underliggende antagelser om hvilke insentiver som får folk til å gjøre en best mulig innsats i jobben. Økonomiske insentiver er mye brukt for å motivere til prestasjon og produktivitet, for eksempel i form av prestasjonsbasert lønn og bonusordninger. Motivasjon er imidlertid et sammensatt fenomen, og det er ikke

nødvendigvis slik at økonomisk belønning vil være det beste incentivet når det gjelder å motivere til arbeidsinnsats. Indre incentiver vil kunne være en vel så viktig motivasjonsfaktor. Slike incentiver kan for eksempel være tilfredshet med arbeidet eller ved å tilhøre organisasjonen, eller opplevelse av glede over eller mening med det arbeidet man gjør.

På samme måte kan man se på incentivordningene knyttet til en internhusleiemodell. I denne type modeller så får bruk av areal sin enhetspris. Organisasjoner som klarer å optimalisere sin arealbruk gjennom arealreduksjon, belønnes med mindre husleie og dermed få større frihet til å benytte sine budsjetter andre steder i virksomheten.

2.5.2 Bestiller – utfører modellen

Tor Busch et al. (2005) omtaler bestiller – utfører modellen. Denne er grunnleggende i en internhusleiemodell. Avtalene mellom bruker som bestiller og forvalter som utfører definerer hvordan samspillet, leveransene og kvaliteten skal være i modellen. Det utarbeides gjerne en avtale som beskriver de ulike ansvarsforholdene i internhusleieforholdet. Dette er således en overgang fra hierarkisk styring til kontrakts styring.

Bestillerfunksjon

Bestiller kompetansen er svært viktig i denne type husleiemodell internt i en offentlig sektor. Eieren har definert hvem som skal inneha bestiller rollen og hvem som skal ha forvalterrollen. I realiteten er ikke noen av rolleinhaverne utsatt for konkurranse fra eksterne. Det viktigste for bestilleren blir derfor å følge opp bestemmelsene i rammeavtalen med underliggende avtaler, samt inneha en kompetanse som gjør at man får en effekt av forhandlingssituasjonen i internhusleieforholdet (Tor Busch et al., 2005).

I tillegg er kommunikasjonskompetanse viktig. Bestilleren må ha tilstrekkelig kjennskap til eierens strategiske mål for modellen, samt kjenne til utføreren (forvalterens) rolle og handlingsrom. Bestilleren må også kjenne sine brukere, og kunne sammenfatte hvilke behov som skal viderefremmes til både eieren men ikke minst forvalteren i forbindelse med operasjonaliseringen av internhusleieavtalen.

Et dilemma knyttet til bestiller rollen er hvordan den skal organiseres, både i omfang og innenfor hvilket nivå i organisasjonen. Det bør være en viss organisatorisk avstand mellom personer som får ulike roller å ivareta i en internhusleieordning (Næspe, 2008). Dette for å

tydeliggjøre rollene innenfor modellen. Hensikten er å synliggjøre hva som er virksomhetens kjernevirksomhet og hva som er støttefunksjoner som støtter opp under kjernevirksomheten. Eikeland (2005) omtaler viktigheten av at det organisatoriske skillet mellom bruker og forvalter ikke må gå på bekostning av tett samarbeid. Samarbeidet bør omfatte alt fra de daglige gjøremål, til kommende års vedlikeholdsplaner og den fremtidige utviklingen av sektorens eiendomsforhold. Et slikt samarbeid er vesentlig for et en internhusleiemodellen skal fungere positivt for aktørene i modellen.

Delegering og begrensning av myndighet i et internt marked kan ofte være vanskelig å definere (Tor Busch et al., 2005). Hvis det for eksempel gis for mye frihet for bestiller til å gjøre avtaler med eksterne leverandører, så vil dette medføre at den interne utfører/forvalter ikke får utnyttet sine personellressurser fullt ut. Dette vil påvirke totaløkonomien for virksomheten, selv om den konkrete eksterne tjenesten i sum og kvalitet var bedre enn det som kan oppnås fra intern utfører. Dette tilsier at organisering og myndighetsområde i en internhusleiemodell må evalueres kontinuerlig. Det er ingen relasjoner som virker av seg selv. Alle parter i en relasjon må gi og ta for at et forhold skal fungere. Det samme vil derfor gjelde i et intern marked der både bestiller og utfører skal jobbe mot samme strategiske målsetting.

For at bestiller skal kunne utøve tilstrekkelig kontroll over at utfører ivaretar internhusleieavtalens forpliktelser, må han ha samme tilgang til informasjon og styringssystemer som utføreren. Dette kreves for å kunne utøve tilstrekkelig grad av kontraktsstyring. Uten tilgang på nødvendig informasjon vil ikke bestilleren ha mulighetene til å følge opp avtalt pris og kvalitet på tjenestene. Dermed vil ikke intensjonen med å skape et kontraktsforhold mellom bruker og utfører internt i en organisasjon kunne oppfylles.

I hierarkisk organisering kan brukerens behov bli utydelige når de må formidles i hierarkiet før de når beslutningspunktet. Et eksempel på et slikt hierarki er organiseringen av Forsvarssektorens internhusleiemodell, som omtales i kapittel 4 i oppgaven. Bruken av kontrakter mellom bestiller og utfører, mellom forvalter og bruker vil tydeliggjøre roller og ansvar samt sette en felles standard og dermed forventning til nivå på kvaliteten av tjenestene.

Utførerfunksjonen

Boka *Modernisering av offentlig sektor* (Tor Busch et al., 2005) beskriver at utfører-rollen har vært tilstede i virksomheten også før bruker/utfører-modellen ble innført. Endringen oppstår ved at bruker/bestiller rollen blir definert, noe som gjennom avtaleregulering medfører at utfører blir stilt større krav til. Det kan også føre til at tjenesteproduksjonen endres over tid avhengig av bestillers behov.

Primæroppgavene til utfører slik Tor Busch et al. (2005) beskriver kan oppsummeres om følger:

1. Produksjon av tjenester

Hvilke tjenester som skal produseres er avtalt mellom bestiller og utfører gjennom en spesifikk avtale. Utforming av regelverket knyttet til bestillers mulighet for styring gjennom avtalen kan beskrives detaljert eller mer overordnet. Dette vil innvirke på utførers handlingsrom til å utvikle sine tjenester.

2. Utvikling av tjenesteproduksjon

Intensjonen ved å opprette en definert utførerrolle, er at den skal få mulighet til å profesjonalisere seg i større grad enn ved hierarkisk styring. Dette skal stimulere til bedre produktivitet og kvalitet av leveransene.

3. Utvikling av styringssystemer

For å sikre riktig utvikling av tjenesteproduksjonen, og best mulig måloppnåelse av kontraktene med bestiller, kan utfører pålegges å utvikle interne styringssystemer. Dette for å oppnå tilstrekkelig grad av dokumentasjon ovenfor bestiller på at målsetningen med kontraktene oppnås.

4. Styring av egen virksomhet

I denne forbindelse kan utfører også velge å gjennomføre brukerundersøkelser for å sikre at behovet til brukerne oppnås innenfor gjeldende avtaleverk.

2.5.3 Suksessfaktorer

Boka *Internhusleie –teori og praksis* s.98-108 (Lædre et al., 2012) beskriver 7 suksessfaktorer knyttet til innføring og praktisering av internhusleie. Dette er faktorer som må tas hensyn til for å kunne besvare hvordan en internhusleiemodell kan understøtte Forsvarets behov for Eiendom, bygg og Anlegg. Suksessfaktorene kan oppsummert i følgende liste:

- **Klare mål**

Virksomheten som innfører internhusleie må sette seg klare mål med modellen. Dersom man har som hensikt å hente ut kortsiktig gevinster så løper man stor risiko. Forvaltning etter internhusleieprisnippet er oftest et radikalt brudd på tidligere forvaltning. Det er dermed vesentlig at modellen har tilstrekkelig forankring i hele organisasjonen.

- **Tilstrekkelig med tid**

Det er viktig at modellen får virke over tid. Det som skjer først ved innføring av modellen er at bruker/leietaker får synliggjort sine kostnader knyttet til sin arealbruk, og rollene knyttet til eiendomsforvaltning blir synliggjort. Når begge parter i et internhusleieforhold har erkjent de avtalemessige spilleregler, vil bruker kunne bli motivert for å redusere sine arealkostnader, samtidig som forvalter får en forutsigbarhet til å drive planmessig vedlikehold med utgangspunkt i årlige internhusleierammer.

- **Kunnskapsmessig forankring – hvem skal vite hva**

Det er vesentlig at modellens formål og innhold er kjent i organisasjonen. Det er viktig å ta stilling til hvor bredt og dypt i en organisasjon denne kompetansen må være for at modellen skal fungere etter sin hensikt. Dette vil ha betydning for hvordan den utformes, og hvor byråkratisk den vil oppleves. Uansett nivå og omfang av internhusleiekompetanse, så må modellen inneholde et felles begrepsapparat som forstås likt av begge parter.

- **Forutsigbarhet**

Leienivået i internhusleien må være så forutsigbart for begge parter at den ikke skaper usikkerhet hverken for leietaker som ønsker å bruke arealene over tid, eller for utleieren som må avgjøre hvilke oppgraderinger som lønner seg over tid.

- **Implementeringen**

Bevissthet rundt tidspunkt og omfang av implementering av en internhusleiemodell. For å sikre suksess så må kostandene ved implementering og drift av en internhusleiemodell være mindre en gevinstene. Dersom man har et for høyt ambisjonsnivå ved innføringstidspunkt, kan det medføre uheldige konsekvenser. Spesielt er dette knyttet til partenes evne til å se helheten i modellen. Dette kan forklares med manglende kompetanse og risikovurdering ved innføringstidspunktet. Offentlige virksomheter tar ikke hensyn i tilstrekkelig grad til at mekanismer som

fungerer i en privat virksomhets internhusleiemodell, ikke nødvendig i samme grad virker på en offentlig aktør.

- **Riktig prissetting**

Det er viktig at organisasjonen setter riktig kostnadsnivå på internhusleiemodellen. Feil prissetting kan føre til uheldige konsekvenser: i sin iver etter å betale mindre husleie kan det resultere i at brukeren/leietakeren lar være å benytte arealer som trengs til sin kjernevirksomhet, og som i neste omgang resulterer i en lavere brukskvalitet for primærvirksomheten. Da har bruker oppnådd å spare penger, men har samtidig redusert sin kvalitet på primærvirksomheten. Dermed kan internhusleie virke mot sin hensikt, dersom prissetting og virkemidler formuleres og brukes feil.

- **Sunn fornuft**

Innføring av en internhusleiemodell er som regel en kraftig endring i en virksomhets forvaltning av sin EBA. Det er viktig å være bevist hvilke mekanismer som vil inntre både for enkelt individer og organisasjonene som er aktører i internhusleiemodellen. Regler og ansvar i en internhusleiemodell er som regel ikke uttømmende og fullstendig forklarende. I disse grensesnittene er det vesentlig at virksomheten evner å bruke sunn fornuft og se helheten. Større grad av markedstenkning og profesjonalisering vil ikke nødvendigvis bidra til kostnadseffektiv drift. Dette henger sammen med hvordan insentivstrukturen legges opp. Suboptimalisering mellom resultatenheter vil medføre at internhusleiemodellen virker mot sin hensikt, og ikke bidrar til å se organisasjonen som en helhet. Det er derfor viktig at man på strategisk, taktisk og operativt nivå jobber for å tilfredsstille brukernes prioriterte behov. Brukertilfredshet er ofte en sentral parameter på hvorvidt en internhusleiemodell i et eiendomsforvaltningsregime er hensiktsmessig eller ikke.

I rapporten Beste praksis internhusleieordninger (Næspe, 2007) fremkommer også en nyttig oppsummering av suksesskriterier ved en internhusleiemodell, som er relevante for oppgavens videre arbeid:

- Opprette klare avtalemodeller mellom eier, forvalter og leietaker. Unngå gråsoner i ansvarsbeskrivelsene. Etablere likeverdighet mellom forvalter og leietaker.
- Skille klart på personer og ansvar i de ulike rollene.
- La forvalter, som har best kompetanse, overta mest mulig bygningsrelatert ansvar.
- Legg til rette for fleksible ordninger til ulike leietakere.

- Legge til rette for at eiendomsforvaltningen blir egen kjernevirksomhet.
- Ikke ha for høye ambisjoner i starten i forhold til arealeffektivitet og vedlikehold.
- Først etablere rolleforståelse og synliggjøre kostnader.
- Få aksept fra politikere på at vedlikeholdsmidler skal være tilstrekkelig til systematisk vedlikehold. Midlene bør være skjermet og oppdateres årlig i forhold til prisstigning.
- Lage enkle og gjennomførbare modeller for beregning av kostnadsdekkende husleie.

Dette er viktige presiseringer, og samsvarer også med oppsummeringen i boka Internhusleie – teori og praksis kap 2.6 (Lædre et al., 2012).

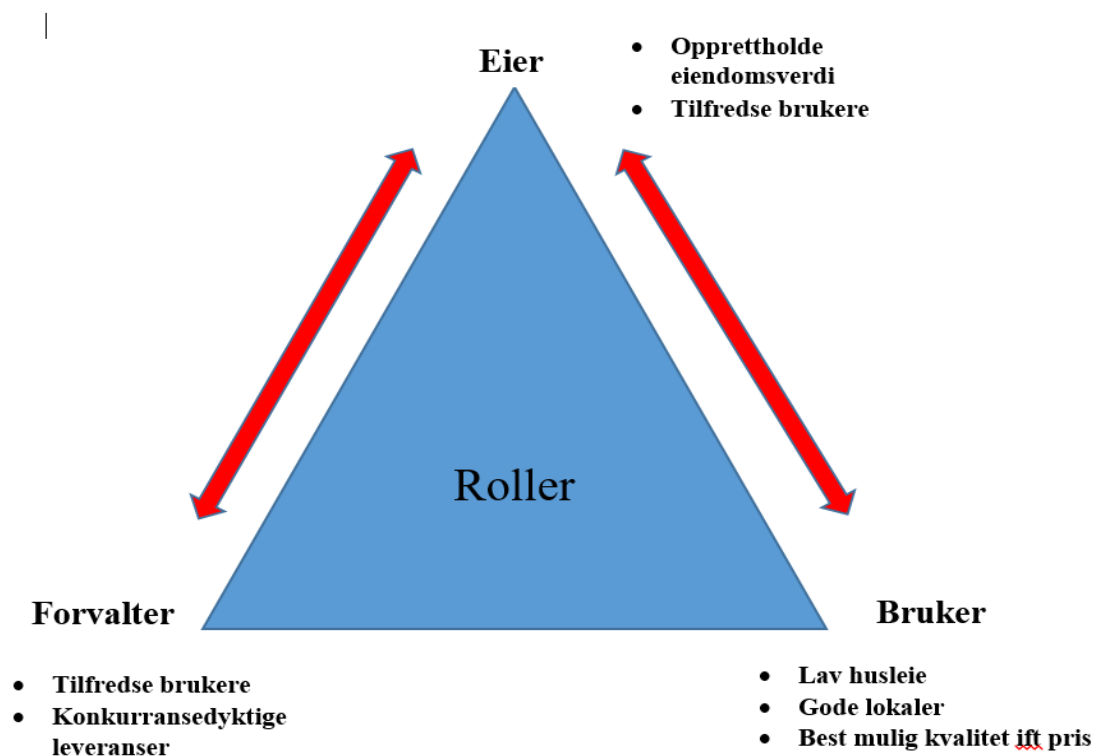
2.6 Drivere og barrierer – en generell betraktning

Eieren ønsker å opprettholde og utvikle verdiene på sin eksisterende bygningsmasse. Dette kan være verdier i form av bruksverdi, verneverdi og økonomisk verdi for å nevne noe. Verdibegrepet omtales for øvrig i kapittel 2.7. I tillegg er eieren typisk opptatt av at bygningsmassen tilfredsstillende brukerne i sin organisasjon sine behov. Behovet for profesjonalisering opplyses å være en bakgrunn for at stadig flere større private og offentlige byggeiere velger å organisere eiendomsforvaltningen i rollene eier, forvalter og leietaker (Eikeland, 2005). Bygningene blir mer og mer teknisk kompliserte å drifte, og dette krever i mye større grad en tverrfaglig kompetanse enn tidligere. Dermed etableres egne forvaltningsenheter som profesjonaliseres, eller at hele forvaltningen av eiendomsmassen kjøpes inn fra profesjonelle aktører. De ulike organiseringsalternativer er omtalt blant annet av Haugen (2008) og omtales ikke videre i denne oppgaven.

Forvalter er opptatt av at brukerne av byggene er fornøyde med de tjeneste som leveres. I tillegg til brukertilfredshet ønsker de å oppnå konkurransedyktige leveranser, og sikre sine rammebetingelser for mest mulig effektive leveranser.

Leietaker/bruker rollen er opptatt av best mulig kvalitet til lavest mulig pris. De er i tillegg opptatt av at byggene er utformet med tilstrekkelig funksjonalitet og brukskvalitet slik at de støtter opp om leietakers primæraktiviteter.

Driverne for den enkelte rolle i en internhusleiemodell kan fremstilles som i figur 10:



Figur 10 - roller og tilhørende drivere i internhusleiemodell (Rohn, 2015)

For å utdype ytterligere begrepene drivere og barrierer i offentlig eiendomsforvaltning vises det til artikkelen *On innovation in the public sector – today and beyond* (Koch and Hauksnes, 2005). Artikkelen oppsummerer forhold knyttet til drivere og barrierer som kan gjøre seg gjeldende i forbindelse med endrings- og utviklingsprosesser i offentlig sektor. Dette er forhold som også kan ses i sammenheng med utviklingen av en internhusleiemodell i offentlig sektor.

Drivere:

Problemorienterte – best mulig kvalitet til lavest mulig pris, fornøye brukere av bygg, verdiforringelse skaper en driver for eier for å være innovativ for å sikre at verdiforringelse minskes og at verdier opprettholdes og ivaretas. I tillegg er eier opptatt av mer effektive tjenester slik at en større del av budsjettet kan brukes mot primærbrukerne, samtidig som kvalitet og verdier skal opprettholdes. Dyrke en kultur der organisasjonen evaluerer sine aktiviteter og setter opp nye mål, nye metoder å bruke bygg på.

En husleiemodell kan i denne sammenheng være et verktøy til bruk for å evaluere arealbruken, og stimulere til mer arealeffektivitet, både i eksisterende bygg og når det planlegges investeringer i ny EBA. En fremstilling av de faktiske kostnader med investeringen gjennom en LCC basert husleie, kan bidra til at man gjør de riktige tilpasninger i tidligfasen av et prosjekt som sikrer riktig kvalitet knyttet til bruk og drift innenfor de aksepterte økonomiske ramme for sektoren.

Innføringen av internhusleieordning, skaper en større kostnadsbevissthet rundt bruk av EBA. Dette krever at modellen bidrar til at man kan sammenlikne seg med tilsvarende virksomheter nasjonalt eller internasjonalt. Dette krever at modellen innrettes slik at den lar seg sammenlikne med andre. Gjør den det vil den kunne være et verktøy som sikrer sektoren best mulig brukskvalitet for riktig kostnad.

Barrierer:

Teknologiske utfordringer – systemene som skulle bidra til samhandling fungerer ikke tilfredsstillende, har høy brukerterskel, vanskelig å få med alle samtidig, bidrar til merarbeid fremfor mindre arbeid fordi det ikke er god nok sammenheng mellom systemer.

Endringsaversjon – alt var bedre før. Som et utgangspunkt er vi mennesker motstandere av endringer, så klenge noe fungerer ser vi ikke poenget med å endre. Dermed vil alle forslag rettet mot et system som tilsynelatende fungerer skape motstand.

Organisasjonsstørrelse og kompleksitet – krevende å få alle med i samme retning. Ulike oppfattelser og agendaer innenfor en stor organisasjon som Forsvarssektoren. Et mangfold av fagretninger og ansvarsområder, gjør kommunikasjon vertikal og horisontalt i en organisasjon utfordrende.

Risikoaversjon – eier vegrer seg for å ta risiko for å sikre omdømme.

I statlig styrt virksomhet som styres etter forretningsmessige prinsipper, oppstår kvasiløsninger som er krevende å styre etter og få en felles forståelse av. Man må kunne ha to tanker i hodet samtidig. Dette viser hvor krevende det er å skape felles forståelse blant alle involverte, tatt utgangspunkt i hvor forskjellige mennesker er til å ta til seg ny lærdom og tilpasse seg tanker om endringer. Dette resulterer i at en implementering av nye ideer er en fase som ofte oppfattes som den største barrieren.

Ressurssituasjoner: Knappe ressurser kan skape treghet i en endringsprosess. Ønsket kvalitet samsvarer ikke med tilgjengelige ressurser for å få dette til. Dette leder igjen til nye endringsprosesser for å tilpasse seg den gjeldende økonomiske situasjon.

Målstyring kan resultere i suboptimalisering, og dermed fremstår som en barriere knyttet til eiendomsforvaltning. Dette knyttes til nivået for inngåelse av ulike avtaler innenfor en husleiemodell.

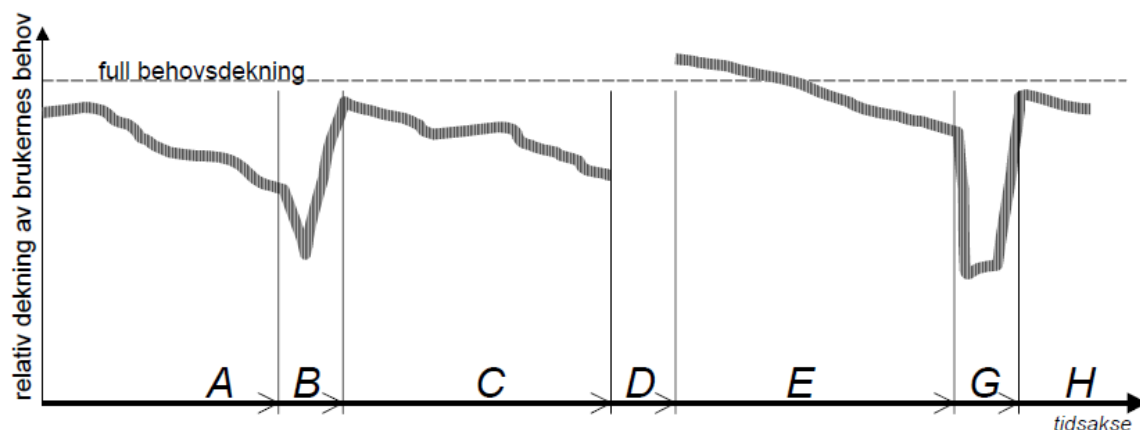
2.7 Bruksverdibegrepet

I forsvarssektoren er bruksverdi brukt som en strategisk målsetting for all bruk av EBA midler, og et av forskningsspørsmålene omhandler sektorens forståelse av begrepet. I dette underkapittelet gis derfor noen beskrivelser av begrepet bruksverdi.

Sagdahl (2018) definerer verdi som:

Verdi, kvaliteten ved noe; det som er godt ved noe. En tings verdi sies gjerne å bestemme dens viktighet med hensyn til hvordan vi bør gjøre våre vurderinger og beslutninger

Bruksverdi er i litteraturen avledet av selve verdi begrepet. Eikeland (1999) illustrerer bruksverdien til en bygning i løpet av dens levetid, ved figur 11 nedenfor. Figuren viser hvordan behov og krav endres over tid. En bygning vil ha en definert verdi for en bruker. Når bygget er nytt, så er behovene for brukerne i all hovedsak dekket. Over tid vil bygningen trenge ombyggingstiltak/moderniseringer. Årsakene kan være at brukerbehovene endres og bygget må tilpasses på ny. Det kan være at leverandørmarkedet er i endring, og at tekniske komponenter sin levetid går ut på dato eller at nye lov og forskriftskrav settes i kraft. Det kan være at vedlikeholdsetterslepet har kommet for langt, slik at bygget trenger en generell reovering. Eller at opprinnelig bruker flytter ut, og ny bruker flytter inn. Disse forholdene tilsier at byggets bruksverdi vil øke og minke over tid avhengig av hvilke forhold som inntreffer. Dette forteller også noe om hva som må ta hensyn til ved fastsettelse av en internhusleie.

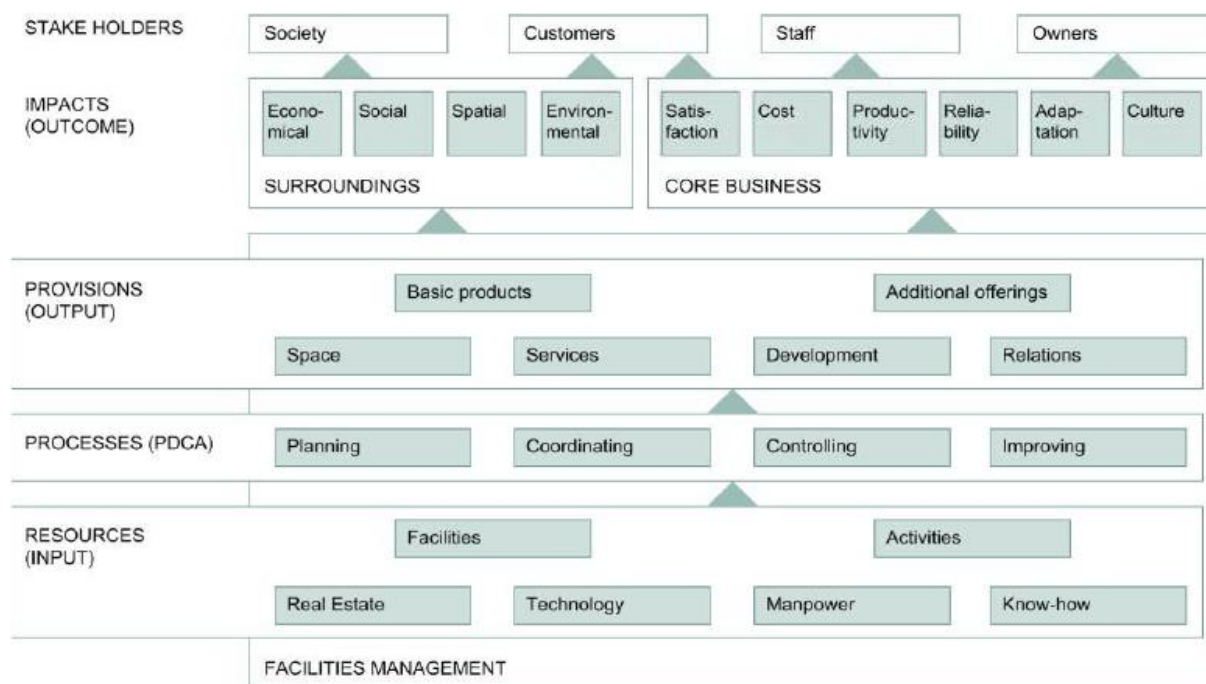


Figur 11 - Endring over tid av bygningens evne til å dekke brukernes behov (Eikeland, 1999)

P.A Jensen (2010) viser i sin artikkel til en definisjon utledet i Danmark, der bruksverdi ble definert som:

$$\text{Bruksverdi} = \text{kvalitet} * \text{prosess} / \text{Kostnad} * \text{problemer}$$

Denne ble benyttet av FM-virksomheten for å maksimere bruksverdien for kjernevirksomheten den jobbet for, og verdien skulle gjelde både for virksomheten i sin helhet og for den enkelte ansatte. I den samme artikkelen (P.A Jensen, 2010) er det vist til et teoretisk rammeverk en Facility management organisasjon kan bruke for å oppnå merverdi ovenfor kunder, og sluttbrukere. Det teoretiske rammeverket illustrerer hvordan en FM organisasjon kan strukturere sin virksomhet for å til slutt sikre merverdi for kunder, sluttbrukere og samfunnspåvirkningen for øvrig. I tillegg viser den hvor sammensatt kompetanseområder knyttet til eiendomsforvaltning kan være. Artikkelen *In search for the added value of FM: what we know and what we need to learn* (Jensen et al., 2012) gir en ytterligere utdyping for hvordan merverdi kan genereres i en organisasjon gjennom å ta utgangspunkt i virksomhetens ressurser, bevisst forhold til de prosesser som er igangsatt og hva de skal føre til, for deretter å få resultater som gir merverdi for kjernevirksomheten og omgivelsene. Det teoretiske rammeverket er vist på neste side:



Figur 12 - FM value framework (P.A Jensen, 2010)

2.8 Aktuell teori – en oppsummering

De emner og begreper som er beskrevet i teorikapittelet, danner grunnlaget for hvordan det metodiske arbeidet er bygget opp. Problemstillingen knyttet til hvordan en internhusleiemodell kan understøtte Forsvarets behov åpner for mange svar.

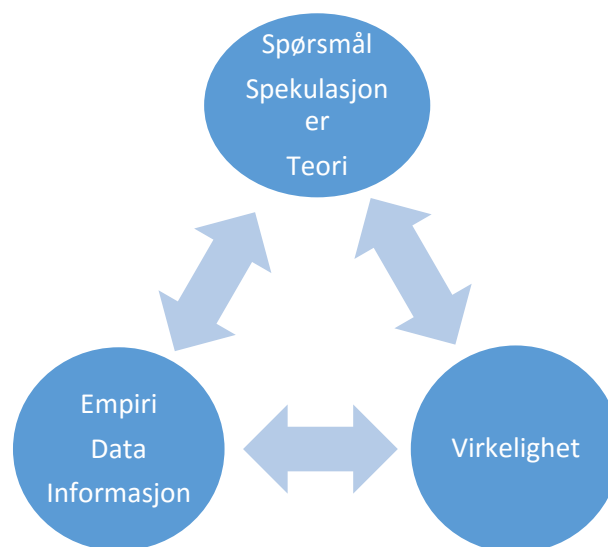
Forskningsspørsmålene som legges til grunn er av kvalitativ art, og vil kunne ses på fra ulike sider. De anses som vesentlige for å ha et bevisst forhold til praktiseringen av internhusleiemodell i Forsvarssektoren.

3 Metoder

Dette kapitlet omhandler de ulike undersøkelsesmetoder som er brukt i oppgaven. Først beskrives metodene med utgangspunkt i teori. Deretter beskrives selve forskningsdesignet, og hvordan arbeidet med de ulike metodene har vært gjennomført. Det vil også bli kommentert hvilke styrker og svakheter ved forskningsdesignet som er vesentlige å være bevisst i vurderingen av de funn, analyser og konklusjoner som trekkes i oppgaven.

3.1 Metode - teori

Metode i denne sammenheng kan snevert defineres som læren om de verktøy man kan benytte for å samle inn informasjon i forbindelse med vitenskapelige undersøkelser Halvorsen (2008). Hensikten med å komme frem til metoder for å utlede hypoteser eller forskningsspørsmål, er å kunne få frem gyldig og troverdig informasjon om virkeligheten. Denne informasjonen kan da legges til grunn i evalueringen av de forskningsspørsmål eller hypoteser man bestemmer seg for å gi svar på. Informasjonen som innhentes kan være teorier, tallgrunnlag, informasjon fra virkeligheten, også kalt empiri. Sammenhengene er illustrert i Jacobsen (2016):



Figur 13 - sammenhengen mellom virkelighet, empiri og teori (Jacobsen, 2016)

3.1.1 Kvalitative og kvantitative metoder

Når man skal undersøke virkeligheten ved hjelp av vitenskapelig metode skiller man gjerne mellom kvantitativ og kvalitativ metode (Jacobsen, 2016). Kvantitativ metode kjennetegnes ofte ved at informasjon om virkeligheten innhentes i form av talldata, gjerne gjennom spørreundersøkelser eller litteratursøk. Talldataene systematiseres og man kan gjennom statistiske beregninger komme frem til en oppfatning av virkeligheten.

Kvalitativ metode kjennetegnes ved at informasjon om virkeligheten innhentes i form av ord, gjerne gjennom intervjuer og litteratursøk. Denne informasjonen systematiseres og behandles utfra de opprinnelige forskningsspørsmål, og man får frem en oppfatning av virkeligheten. De ulike dataene kan også deles inn i primærdata og sekundærdata (Jacobsen, 2016).

Primærdataene kjennetegnes gjerne ved at de er direkte innhentet fra personer eller grupper, mens sekundærdataene er innhentet gjennom ulike kildesøk. Det vil si at dataene er utarbeidet av andre på et tidligere tidspunkt og da gjerne i forbindelse med et annet formål. Utfra Jacobsen (2016) så anbefales det at både primærdata og sekundær legges til grunn for et forskningsdesign.

Ved valg av metode kan man ofte komme i en situasjon der man må gjøre en pragmatisk tilnærming til hvilken metode som legges til grunn for et forskningsdesign (Jacobsen, 2016).

I dette ligger at det ikke nødvendigvis er en metode som er riktige enn en annen. Ulike metoder kan ha ulike styrker og svakheter. Alt avhenger av hva som er konteksten og situasjonen til grunn for forskningsspørsmålene. I tillegg kan også valg av metode blant annet bli påvirket av tilgjengelig tid og ressurser for besvarelsen, hvilke forkunnskaper innehar forskeren og hvor tilgjengelig er datagrunnlag og/eller intervjuobjekter (Tjora, 2017).

For å belyse grunntrekk og særpreg innenfor et miljø, samt utviklingstrekk over tid så egner kvalitative metoder seg (Repstad, 1993).

3.1.2 Casestudier

En av metodene som velges i denne oppgaven er casestudier. Det er viktig at valg av case direkte kan linkes til den valgte problemformulering for oppgaven (Yin, 1994). I dette tilfellet er det internhusleie som er tema, og casestudiet i denne oppgaven er internhusleiemodellen i Forsvarssektoren. Denne type enkeltcase inngår i begrepet eksplorerende casestudier (Jacobsen, 2016), der man skal lete etter noe nytt eller forsøke å forstå det uforutsette. Hensikten i denne sammenheng er å studere samspillet mellom eier, forvalter og leietaker

rollen i internhusleiemodellen i Forsvarssektoren, for derigjennom å se om det fremkommer nye forhold som ikke har vært omtalt tidligere.

3.1.3 Intervjuer

Intervjuer blir ofte benyttet som metode ved kvalitative undersøkelser. Jakobsen (2016) omtaler flere former for intervjusituasjoner. For denne oppgaven er det som er kalt det åpne intervjuet relevant. Dette er gjerne aktuelt å benytte når det er relativt få enheter som undersøkes og man ønsker å vite hva enkeltpersoners meninger og fortolkninger av spesielle fenomen er. Tjora (2010) bruker betegnelsen dybdeintervju for de intervjusituasjonene der man er ute etter respondentens meninger og holdninger til et tema. I dybdeintervjuer benyttes åpne spørsmål, som er formulert på en måte at de danner grunnlag for en samtale mellom intervjuer og respondenten. Dette kan igjen resultere i at informasjon fremkommer som ikke var tenkt på før, men som er relevant for temaet. Dette kan igjen danne grunnlag for ytterligere undersøkelser i fortsettelsen. Det anses som viktig at intervjuet struktureres, slik at man får best mulig utbytte av den innhentete informasjon. Det er også vesentlig at intervjueren gjør seg opp en mening om hvor skal intervjues avholdes, hvor mange skal intervjues, hvor lenge skal intervjuet vare og hvordan skal opplysningene struktureres.

3.2 Metodetriangulering

Siden ulike metoder kan ha ulike styrker og svakheter, kan det være aktuelt å kombinere flere metoder i en undersøkelse. Dette kalles metodetriangulering. En kvalitativ tilnærming kan være aktuelt å benytte for å kunne definere de riktige spørsmål til en kvantitativ undersøkelse. Eller man kan starte med en kvantitativ undersøkelse der besvarelsene er uklare eller uventede, og må undersøke mer i detalj gjennom en kvalitativ undersøkelse i form av intervju for å gjøre nødvendige avklaringer (Jacobsen, 2016). Den førstnevnte tilnærmingen var aktuell for denne oppgaven, siden den kvalitative undersøkelsen, la grunnlaget for ny interessant informasjon som ble lagt til grunn for utforming av spørreskjemaet. Deretter ble de to metodene sett under et for å finne sammenfallende opp mot dokumentanalysen.

3.3 Validitet og reliabilitet

Ingen forskningsprosess er perfekt. Det kan alltid være feil eller svakheter ved undersøkelser som gjør at man kan stille spørsmål ved de funn man kommer frem til. Det bør allikevel være to krav som en undersøkelse må tilfredsstillende (Jacobsen, 2016):

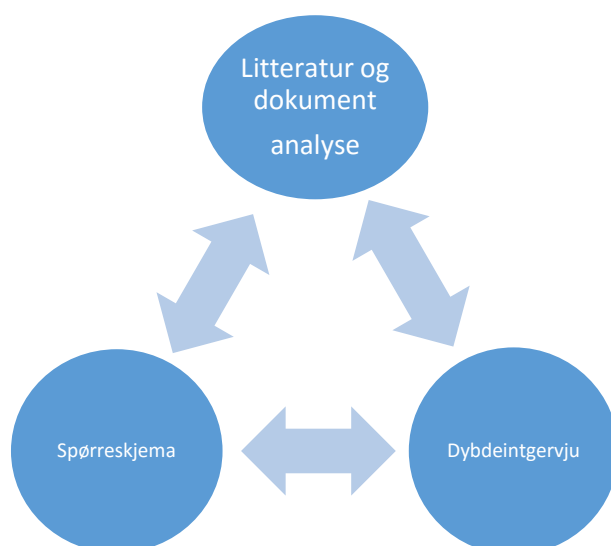
- Validitet: Informasjonen som innhentes om virkeligheten må være gyldig og relevant for undersøkelsen.
- Reliabilitet: Informasjonen som innhentes om virkeligheten må være pålitelig og troverdig

For å sikre at en undersøkelse tilfredsstillende disse to kravene anbefaler Jakobsen (2016) at undersøkelsene utvikles gjennom spesifikke faser for å sikre at validiteten og reliabiliteten i undersøkelsene blir så god som mulig. Hensikten er at man skal kunne stille seg kritiske spørsmål underveis prosessen. Selv om det kan påvises forbindelser mellom to eller flere forhold og en samvariasjon dem imellom, skal man aldri ta forhastede konklusjoner uten å kritisk vurdere hvordan og fram hvem informasjonen fremkom.

3.4 Anvendt metode – forskningsdesign

Dette delkapittelet beskriver hvordan arbeidet med de ulike metodene ble gjennomført.

Metodetriangulering ble lagt til grunn for forskningsdesignet i denne oppgaven. Målsettingen var å finne sammenhenger ved aktørenes oppfatninger av forhold knyttet til internhusleie i forsvarssektoren. Siden tilgjengelig tid for oppgaven var begrenset, ble det tatt i bruk forskjellige metoder, i den hensikt å få resultater fra både operativt, taktisk og strategisk nivå. Med utgangspunkt i figur 14, kan metodetrianguleringen i denne oppgaven illustreres slik:



Figur 14 - illustrasjon over metodene brukt i trianguleringen

Deretter ble fokuset rettet på casestudiet i oppgaven, internhusleiemodellen i Forsvarssektoren. Det ble innhentet sekundærdata fra operativt nivå, og primærdata fra taktisk og strategisk nivå i internhusleiemodellen. For operativt nivå ble siste leietakerundersøkelser fra 2017 lagt til grunn. Inn mot taktisk nivå ble det laget et spørreskjema som ble sendt ut til aktuelle respondenter som i sitt daglige arbeid har en direkte rolle i internhusleiemodellen i henholdsvis Forsvaret og Forsvarsbygg. Undersøkelsen av det strategiske nivå ble gjennomført som intervju.

Teorigrunnlaget for internhusleie er ikke omfattende, derfor er oppfatningene til de ulike aktørene i en internhusleiemodell vesentlig å systematisere og sammenlikne for å kunne finne mønstre som underbygger det som ønskes besvart i problemstillingen. Dette for å se om det fremkommer ulike oppfattelser om relevante begrep og rutiner. Ulike oppfattelser på de tre ulike nivåene vil i så fall kunne være barrierer for å få ut best mulig effekt av en internhusleiemodell. Det er presisert i retningslinjene for internhusleiemodellen i Forsvarssektoren at praktiseringen skal baseres på et samarbeid (FD, 2017). Da er man avhengig av at alle nivåer hos alle aktører har samme oppfattelse av hvilke prinsipper det skal forvaltes etter. Det er med andre ord ingen automatikk i at en internhusleiemodell medfører mer effektiv EBA bruk.

Respondentene til leietakerundersøkelsen og spørreskjemaet er aktører innenfor forsvarssektorens internhusleiemodell. Kvaliteten på besvarelsene er avhengig av hvor lang tid respondentene har innehatt i sine roller hos hhv forvalter og leietaker. Dette kan ha betydning for den enkeltes forutsetning for å kunne gi veloverveide besvarelser. Samtidig bidrar de valgte respondentene til å gi en virkelighetsoppfatning pr i dag innenfor forsvarssektorens internhusleiemodell. Dette vil være av interesse også for øvrige offentlige virksomheter, da Forsvarsbygg regnes som landets største eiendomsforvalter beregnet ut fra antall kvadratmeter EBA og har praktisert en internhusleieordning siden 2002.

3.4.1 Metode 1 – Litteratursøk teori og erfaringsrapporter

Hovedformålet med litteratursøket var å finne fellesnevner fra virksomheter utenfor Forsvarssektoren som kan bidra til klarhet og forbedringsarbeid rettet mot forsvarssektorens internhusleiemodell. Første delen av metodearbeidet baserte seg på litteraturstudie og dokumentanalyse knyttet til aktuelle temaer. Blant emnet Facility management, organisering av bruker/ utførermodeller og internhusleiebegrepet. I denne fasen ble det også gjort

innhenting av generell faktainformasjon om praksis og erfaring fra andre offentlige virksomheter. Dette ble gjort for å finne relevant informasjon som er aktuelt for temaet i oppgaven.

Litteraturgjennomgangen startet med grunnlag i pensum som er undervist gjennom studiet. Emnet Eiendomsforvaltning og service samt de forelesninger som omhandlet internhusleie var naturlige å repetere. Google Scholar, ORIA og BIBYS bibliotekbasen ble hovedsakelig benyttet i forbindelse med litteratursøket, samt Store Norske leksikon for begrepsavklaringer. Blant annet ble følgende søkeord oftest benyttet i dette arbeidet:

Internhusleie	Internal rent	Internhyra
Eiendomsforvaltning	Facility management, FM	New Public management
Bruksverdi, Verdi	Organisasjonsteori	Endringsledelse
Fasilities	Added value	Drivere – drivkrefter
Bestillerkompetanse	Offentlig forvaltning	Eiendomsledelse

Tabell 1 - Mest brukte søkeord i litteratursøket

I tillegg ble det rettet henvendelser til Statsbygg, NTNU og Undervisningsbygg, vedrørende dagens praksis og eventuelle erfaringsrapporter som var tilgjengelige for den enkelte virksomhet. Resultatet av dette er presentert i kapittel 5.1. Hensikten med denne forespørselen var å kunne ha referanser utenfor Forsvarssektoren, som kunne bidra til å belyse likheter og ulikheter. Denne informasjonen var nyttig på generelt grunnlag, og bidrog til å få en bedre helhetsforståelse av internhusleie som begrep.

Forsvarsektoren i de andre nordiske land har også en forvaltningsmodell knyttet til sine eiendom, bygg og anlegg, som er basert på nyanser av markedsprinsipper i sin praktisering. Det gjennomføres årlige møter mellom de nordiske landene, i det såkalte Nordisk-Baltisk Forsvarsbygg. Det baltiske landene ble en del av nettverket i 2016. Det har ikke lyktes å komme i kontakt med personer som er en del av dette samarbeidet. Det har vært kontakt med den norske prosjektlederen som er ansatt i Forsvarsbygg. Han kunne oppgi kontaktpersoner i de andre land, men hadde for øvrig ingen informasjon å dele om de andre lands forvaltningsmodell. Det er ikke mottatt svar på mailer som er sendt til de aktuelle kontaktpersoner i Danmark og Sverige.

Det er gjennomført leietakerundersøkelse i 2017 i regi av Forsvarsbygg. Denne leietakerundersøkelsen rettet seg mot det operative nivå hos Forsvaret. Undersøkelsen ble gjennomgått, og de resultater som ble ansett som relevante for forskningsspørsmålene ble plukket ut og systematisert i tabeller. Selve undersøkelsene hadde over 50% besvarelse, slik at opplysningene som fremkom ble ansett som gyldige. Det er for øvrig også søkt etter relevant litteratur i kvalitetssystemet på Forsvarsbyggs intranettside.

3.4.2 Metode 2 – Spørreskjema

Det ble utarbeidet og sendt ut et spørreskjema (vedlegg 2) til relevant personell på taktisk nivå som har sitt daglige arbeid knyttet til internhusleiemodellen. Spørreskjemaet ble utformet med påstander om ulike forhold som berører internhusleiemodellen. Spørreskjemaet ble kategorisert innenfor tre nøkkelord: *Driver, bruksverdi og rolleforståelse*. Dette kunne bidra til å gi utfyllende informasjon knyttet til forskningsspørsmålene, og dermed underbygge svaret på problemstillingen. Spørreskjemaet ble sendt ut pr mail til samme antall personer hos Forsvaret og Forsvarsbygg. I tillegg til å definere seg grad av enig eller uenig i påstander, ble det gitt mulighet for utfyllende kommentarer til slutt i spørreskjemaet.

Metoden ble benyttet for om mulig få frem nyanser i like eller ulike meninger blant relevant personell innenfor bruker og forvalterrollen. Det ligger en underordnet forventning om samarbeid mellom partene i retningslinjene fra Forsvarsdepartementet som eier. Dermed er også felles forståelse et grunnleggende kriterier for å oppnå ønsket effekt med internhusleiemodellen, og dermed er dette relevant for oppgavens forskningsspørsmål. Metoden gav gode svar som kunne benyttes i drøftingen av oppgaven. Det lar seg ikke gjøre å konkludere på vegne av det aktuelle forvaltningsnivå med bakgrunn i denne metoden, men den gir signaler om områder som bør belyses videre. Samtidig kom det frem både uenighet om påstandenes utforming, samt at flere kommentere både enighet og uenighet om påstander. Dette fungerte som nyttige presiseringer, og ble tatt med i drøftingen av forskningsspørsmålene.

3.4.3 Metode 3 – Intervju

Empiri ble også innhentet ved gjennomføring av åpne intervjuer. Informantene ble valgt fra strategisk nivå. Styring og økonomiansvar er sterkt knyttet til disse nivåer, og tiltro til eller mangel på tiltro til insentiver vil har størst effekt hvis fremkommer på dette nivået. Det ble gjennomført gruppeintervju med 2 og 2 representanter fra de ulike enheter. Respondentene

fikk tilsendt intervjuguidet i forkant, slik at de var forberedt på hva temaet skulle være. Det ble avsatt 1,5 timer til hvert enkelt intervju, og dette var tilstrekkelig tid. Alle intervjuer ble gjennomført med samme intervjueskjema slik at sammenlikningsgrunnlaget mellom aktørene skulle bli best mulig. Intervjuene ble tatt opp på lydopptak etter først å ha fått aksept fra respondentene. Alle intervjuer ble avholdt i lokalene til respondentene i Oslo, og gjennomført med en ukes mellomrom for hver. Dette gjorde det mulig å evaluere og transkribere intervjuene før neste avtale. Det medførte et oppfølgingsspørsmålene ble mer spisset til neste gjennomføring. Dette for å få ut mest mulig reflektert informasjon fra informantene på den tiden som var avsatt. Alle respondenter fikk anledning til å korrekturlese hvilke deler av intervjuet som ble brukt i oppgaven. Det var kun fra eier/FD at det ble respondert på dette.

3.5 Ethiske aspekter - å studere egen virksomhet

Teorien bak hvordan gjennomføre undersøkelser beskriver både fordeler og ulemper ved å undersøke egen virksomhet (Jacobsen, 2016). En åpenbar fordel er at man kjenner godt til både personer og systemer i virksomheten. Avhengig av hvor lenge man har vært ansatt så vil også tidligere hendelser være kjent. Dette gir gode muligheter til å finne riktige opplysninger som er relevant for undersøkelsen. Samtidig kan man fort se seg «blind» på egne antakelser, og overser vesentlig informasjon. Et annet moment er at respondentene kan innta en mistenksom posisjon ovenfor den som spør. Selv om man uttrykker seg som objektiv i intervjusettingen, så kan en slik gjennomføring medføre at både respondenter og intervjuer legger bånd på seg, og informasjon holdes tilbake.

Dette var viktig å være bevisst ettersom jeg har jobbet mange år i Forsvarssektoren og har hatt kontakt med flere av respondentene gjennom ulike sammenhenger. Det samme var gjeldende for flere av mottakerne av spørreskjemaene. Dette kan ha preget både de svar som er gitt, men også mine egne forståelser og vinklinger på besvarelsene. Dette er viktig å være bevisst underveis i prosessen, men kan allikevel ikke utelukkes at vil prege oppgaven.

3.6 Vurdering av anvendt metode

I det etterfølgende gjøres en oppsummering av forskningsdesignet sine styrker og svakheter når det gjelder resultatenes gyldighet, troverdighet, pålitelighet og troverdighet.

Litteraturstudiet

Oppgaven startet med litteraturstudie, og denne metoden har pågått parallelt gjennom hele oppgaveløpet. Det finnes ikke mange kilder til selve begrepet internhusleie, hverken i nasjonal eller internasjonal litteratur. Samtidig var det nyttig å se den tilgjengelige teoretiske litteratur opp mot de tilgjengelige erfaringsrapporter som var søkbare innenfor temaet. Denne delen av litteraturstudiet var nyttig, og det var mulig å se sammenhenger. Det vurderes derfor som en gyldig og pålitelig informasjon å kunne legge til grunn for drøftingen av de funn som fremkom under undersøkelsene.

For å kunne fått mer gyldig informasjon så hadde det vært ønskelig og fått tilgang til erfaringsrapporter fra de nordiske land som er deltakere sammen med Norge i Nordisk Forsvarsbygg. Henvendelser som ble rettet til de ulike instanser ble ikke besvart. Hadde det vært mulig å gjennomføre denne oppgaven på heltids, så hadde det blitt brukt mer energi for å få tak i den informasjon.

Spørreskjema

Å sende ut et spørreskjema kan være et sjansespill i forhold til hvorvidt man får et skjema i retur. Det kan også være forskjell på hvor mye tid den enkelte respondent har lagt i besvarelsen. Påstandene ble kvalitet sikret av en kollega som har langt erfaring med internhusleie utfra Forsvarsbyggs ståsted. Slik sett ble de ansett som relevante. Allikevel kunne påstandene med fordel ha vært enda mer bearbeidet, slik at resultatene kunne vært mer pålitelige og gyldige. Samtidig bidrog kommentarfeltet i spørreskjemaet til at avklaringer om hva den enkelte respondent mente med sine svar ble presisert. Resultatene vurderes som pålitelige utfra at aktørene har en sentral rolle i Forsvarssektorens internhusleiemodell på taktisk nivå. Samtidig kan ikke resultatene gjøres gyldige for taktisk nivå i sin helhet, men håndteres som et viktig signal som bør undersøkes nærmere. Noe overraskende var antall svar på spørreskjemaene fra Forsvarsbyggs respondenter lavere enn fra Forsvarets.

Oppgavens forskningsspørsmål berører også forhold som krever ledelsesforankring. Undersøkelsene kunne derfor med fordel vært utvidet til også å gjelde respondenter fra strategisk og taktisk ledelsesnivå. Det ble vurdert at det ikke var tilgjengelig til å utvide spørreskjemaforespørselen. Dette ville krevd mye tid i bearbeiding av data.

Intervju

Det var intervjuene som skapte den nødvendige fremdriften i masteroppgaven.

Intervjusituasjonene var preget av god dialog, og gav informasjon utover spørsmålene i intervjuguiden som var relevante for oppgavens tema. Personlig oppmøte skapte også nødvendig ro rundt intervjuet, og bidro til å skape en god relasjon i intervjusituasjonen.

Respondentene fremstod oppriktige, og interesserte i å svare ut spørsmålene. Ulempene med å gjennomføre intervjuer med 2 og 2 er at enkeltmenneskets ærlige mening kan bli noe pyntet på ovenfor kollegaen som deltar i intervjuet. På strategisk nivå er det heller ikke mange personer som jobber konkret i grensesnittet internhusleiemodellen mellom Forsvarsbygg og Forsvaret. Selv om intervjuene er anonymisert, så vil det kunne være mulig å identifisere hvilke personer som er intervjuet. Dette er mest sannsynlig informantene bevisst på, og vil kunne prege besvarelsene som ble gitt i intervjuene.

Samtidig kan mitt ansettelsesforhold i forvalterorganisasjonen Forsvarsbygg ha bidratt til at de ikke nødvendigvis sa alt av egne meninger. Dette henger sammen med at respondentene representerte bruker og eier. Respondentene i intervjuene hadde roller på strategisk nivå i internhusleiemodellen. Informasjonen som ble innhentet anses således som tilstrekkelig pålitelig og relevant.

Intervjuene ble valgt å gjennomføres på strategisk nivå, både av hensyn til et håndterbart antall respondenter innenfor oppgavens tilgjengelige tid, samt at teorien presiserer at strategisk forankring er vesentlig for å lykkes med god eiendomsforvaltning. Det kunne med fordel også vært gjennomført intervjuer med det taktiske nivået. Dette ville fått frem mer pålitelig informasjon og gjort studiens gyldighet bedre. Tidsbruken for denne oppgaven tillot ikke at dette lot seg gjennomføre. Derfor ble det utformet et spørreskjema med påstander innenfor de nøkkelord og begreper som var ønsket å undersøke. Spørreskjemaene og intervjuene er gjennomført med personer som i det daglige innehar roller som skal saksbehandle, gi råd og anbefalinger på vegne av ledelsesnivået innenfor sin respektive virksomhet. De er sin virksomhets saksbehandler i grensesnittet med de øvrige aktørene i internhusleiemodellen. De anses derfor som relevante respondenter for å kunne gi troverdige informasjon.

4 Internhusleiemodellen – Forsvarssektoren 2018

God forvaltning av forsvarssektorens EBA er et av de overordnede målsettinger fra eier – Forsvarsdepartementet til Forsvarsbygg, ref figur 2 i kapitel 1.4. Målformuleringen er gitt i langtidsplan for perioden 2017-2020 (FD, 2016a):

FB ivaretar verdiene i eiendomsporteføljen. Dette innebærer opprettholdelse av bruksverdi, økonomisk verdi og verneverdi, med prioritet på bruksverdi for Forsvaret. Eiendomsforvaltningens overordnede mål er at all ressursbruk skal resultere i funksjonell EBA som tilfredsstillende brukernes behov innenfor best mulig totaløkonomi i forsvarssektoren.

Mot 2020 skal FB sikre bærekraftig og kostnadseffektiv ivaretagelse av forsvarssektorens EBA gjennom en langsiktig verdibevarende forvaltning av eiendomsporteføljen. Ressursinnsatsen skal sikre ivaretagelse av lovpålagte krav for hele porteføljen, og prioriteres mot bruksverdi på baser som skal videreføres. FB skal gi råd, utarbeide planer og gjennomføre tiltak som sikrer optimal ressursutnyttelse.

Forsvarssektoren definerer bruksverdi som (Forsvarsbygg, 2018):

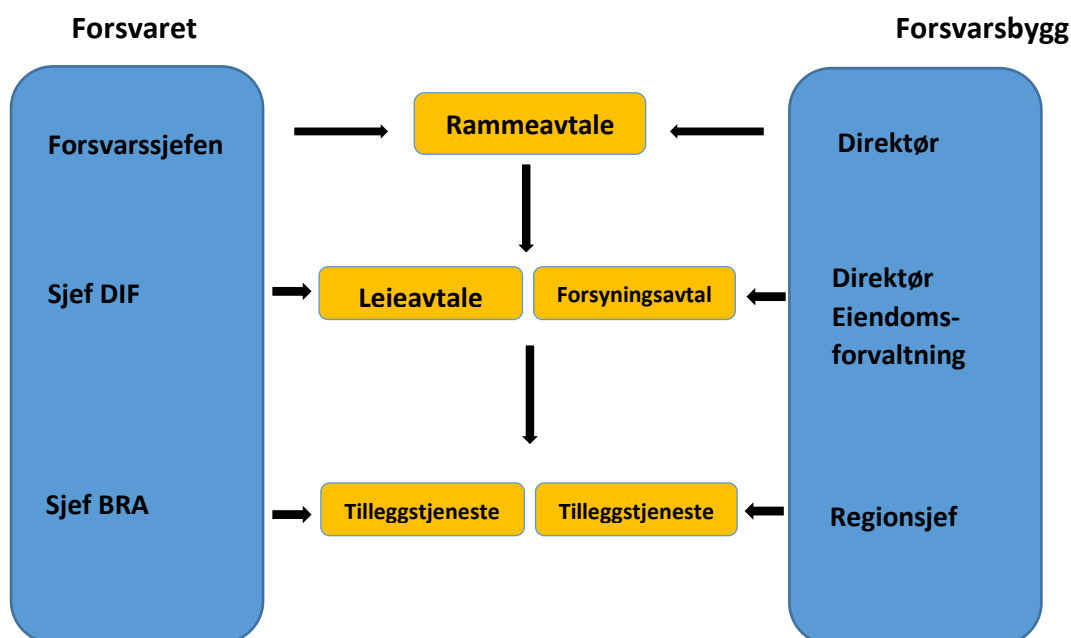
Verdien av at Eiendom, Bygg og Anlegg kan benyttes som forutsatt iht definert byggtipe i eiendomsregisteret. I tillegg skal prioritert EBA spesielt ivaretas.

Ivaretagelse av bruksverdien innebærer at EBA skal fungere som forutsatt utfra den aktuelle arealtype, med prioritet på funksjonalitet som anses som kritisk produksjon og ivaretagelse av operativ evne. Best mulig bruksverdi oppnås dermed gjennom bevisst prioritering av alle tilgjengelige ressurser (FB, 2017).

Det foreligger en rammeavtale mellom Forsvaret og Forsvarsbygg som regulerer hvordan ansvar og plikter partene har knyttet til forvaltning av Eiendom, Bygg og Anlegg. Denne er sist revidert og signert i mars 2018 (Forsvarsbygg, 2018). Rammeavtalen danner premissene for leieavtaler og tilleggsavtaler. Husleienivået i leieavtalene er basert på nøkkeltall for ulike bygningskategorier eiendomsporteføljen sett under et. Det gjelder nøkkeltall for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling med bakgrunn i samme tolkning som Norsk Standard 3454 Livssyklus kostnader for byggverk (Standard Norge, 2013). Hvilke aktiviteter som inngår innenfor de nevnte prosessene er regulert ved en ansvarsmatrise mellom Forsvaret og

Forsvarsbygg. Nøkkeltallene indeks justeres årlig utfra Forsvarsindeksen. Det er ikke tatt hensyn til geografisk beliggenhet.

Tilleggsavtalene inngås årlig for de tjenester som ikke er en del av husleieavtalen. Det være seg for eksempel, sikring, snøbrøyting, gressklipping, vaktjenester mm. Kostnader knyttet til strøm, vann og renovasjon faktureres etter faktisk medgatte kostnader gjennom forsyningsavtalen. Selve Rammeavtalen er revidert i 2018, og består nå blant annet av et vedlegg, såkalt Service Level Agreement (SLA) avtale (CEN, 2006). Avtalevedlegget beskriver kvalitetsnivået til de enkelte avtale tjenestene i leie, forsyning og tilleggsavtalene. Samhandlingsnivåene er illustrert i figuren 15:



Figur 15 - samhandlingsnivåer i Forsvarektorens internhusleiemodell

5 Resultat og analyse

Dette kapitlet viser de funn som er fremkommet gjennom det metodiske arbeidet som ble lagt til grunn. Det fokuseres på erfaringsrapporter både fra Forsvarssektoren primært, og relevante evalueringsrapporter fra andre offentlige virksomheters praktisering av internhusleiemodeller sekundært. De funn i rapportene som er aktuelle for problemstillingen i denne oppgaven er belyst kapittel 5.1. De øvrige funn som presenteres i dette kapitlet er et resultat av spørreskjemaer som er sendt ut til aktuelle personer på taktisk nivå i Forsvarssektoren. Til sist er fremstilles en kategorisering av de dybdeintervju som er gjennomført med personell fra strategisk nivå i sektoren.

5.1 Andre offentlige eiendomsforvaltere - dokumentanalyse

I dette kapitlet beskrives andre offentlige eiendomsforvaltere som praktiserer internhusleiemodeller. Det gis en kort beskrivelse på overordnet nivå av den enkelte modell. Hensikten er å illustrere at begrepet internhusleiemodell blir praktisert på ulike måter, avhengig av hva den enkelte virksomhet anser som hensiktsmessig. Det kan fremkomme både likheter og ulikheter i forbindelse med de ulike virksomheters praksis, og dette kan være nyttig når man senere i oppgaven skal se nærmere på ulike sider av Forsvarssektorens internhusleiemodell. For å innhente empiri fra virksomheter som praktiserer internhusleie har det vært kontakt med Undervisningsbygg, NTNU avdeling Trondheim og Statsbygg. I tillegg er tilsvarende opplysninger innhentet fra Forsvarsbygg.

Beskrivelse	Statsbygg (2016-tall)	Undervisningsbygg (2016-tall)	NTNU	Forsvarsbygg (2017-tall)
Antall kvm forvaltet	2,3 mill	1,4 mill	530 000	4,1 mill
Vedlikehold pr kvm i kr	293	213	66	145
Antall ansatte	929	163	362	1266
Tilstandsgrad i porteføljen	Ja	Delvis	Nei	Ja
Målt kunde/bruker-tilfredshet	71 indekspoeng (Meget god tilfredshet)	67 indekspoeng (god til meget god tilfredshet)	Ikke gjennomført	31 indekspoeng (Middels-lav tilfredshet)

Tabell 2 - nøkkeltall fra offentlige eiendomsforvaltere

Hensikten med tabellen er å se om det er noen sammenhenger mellom de aktuelle offentlige eiendomsforvalterne, som det kan være nyttig å se nærmere på. Tabellen viser at Forsvarsbygg forvalter den største eiendomsporteføljen blant de undersøkte virksomhetene. Samtidig så fremkommer det også at Forsvarsbygg har det laveste beløpet for vedlikehold pr kvadratmeter i forhold til de andre, og også den laveste kunde/brukertilfredsheten. Dette er bare en indikasjon utfra informasjonen i tabellen, siden det er stor usikkerhet i hvorvidt den enkelte virksomhet har lik regnskapsmessig struktur for sine kostnadsarter.

Variasjonene i vedlikehold pr kvm tyder på at det ikke kan sammenliknes 1:1 forhold mellom virksomhetene. Informasjonen i tabellen kan allikevel tolkes som at det forvaltes med forskjellige rammebetingelser innad i den offentlige eiendomsforvaltning, og at dette gir seg utslag i opplevelsene til brukerne av byggene. Både Statsbygg, Undervisningsbygg, NTNU og Forsvarsbygg er eiendomsforvaltere med en stor grad av formålsbygg. Dette skulle også tilsi at siden alle aktørene forvalter eiendom på vegne av fellesskapet, så burde det vært utstrakt samarbeid mellom aktørene for å lære av hverandre.

I det følgende fremstilles øvrige likheter og ulikheter blant de de omtalte offentlige eiendomsforvaltere.

5.1.1 Statsbygg

Statsbyggs eiendomsforvaltning omfatter forvaltning, drift og verdibevarende vedlikehold av bygg og eiendommer som inngår i den statlige husleieordningen. Statsbygg baserer sin husleieordning med grunnlag i prinsippene fra Statens husleieordning (Statsbygg, 2015). Husleieberegningen tar utgangspunkt i tomtekostnaden og investeringskostnadene, hva bygget har kostet å bygge. I tillegg kommer forventede utgifter knyttet til slitasje og drift på eiendommen, samt kapitalkostnader som renter og avskrivninger i leieperioden. Denne summen fordeles på antall år som leiekontrakten gjelder for, vanligvis 20 år.

Husleien indeksreguleres og reforhandles vanligvis ikke i leieperiode. Husleieelementene knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold baseres på LCC-beregninger, som illustrerer forventet slitasje og utskiftning over byggets levetid. Husleieavtalen trer i kraft når eiendommen er ferdigstilt og leietaker flytter inn.

5.1.2 Undervisningsbygg

Undervisningsbygg er et kommunalt eiendomsforetak i Oslo kommune, som har til oppgave å utvikle, bygge, drifte og forvalte kommunalt eide skolebygg i Oslo. Undervisningsbygg leier ut skolebygg i et leieforhold med Utdanningsetaten representert ved den enkelte skole. Dette utfører Undervisningsbygg på vegne av sin eier som er Oslo Kommune.

Oslo kommunes strategi definerer Undervisningsbygg overordnende mål. De skal sikre en langsiktig portefølje av skole- og undervisningslokaler ved å utvikle eiendommene slik at de er tilrettelagt for effektiv tjenesteproduksjon og overordnede pedagogiske forutsetninger. De skal opprettholde realverdien som eiendommene representerer i henhold til forretningsmessige prinsipper, og de skal ivareta kostnadseffektiv forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eiendommene (Undervisningsbygg, 2017).

Skolen har forholdsvis stor avtalefrihet når det gjelder utleie av lokaler og gjennomføring av driftsoppgaver. Undervisningsbygg skal i enkelte tilfeller godkjenne utleie, og undervisningsbygg har definert frekvenser for ulike driftsoppgaver. Måten dette løses på kan rektor avgjøre. Enkelte skoler har ansatt egen vaktmester som ivaretar leietakers ansvar, og sågar utøver deler av eieransvaret på vegne av Undervisningsbygg som forvalter. Andre skoler har ikke egen vaktmester, og der utføres tjenestene av innleid leverandør (Undervisningsbygg, 2018).

Leieprisen inkluderer kapitalelement for bygget og for tomten, samt forvaltning og vedlikeholds element beregnet utfra LCC-kalkyle. Driftskostnader iht NS 3424 faktureres etter en ansvarsmatrise som følger den enkelte leieavtalen, der kostnadene er fordelt mellom utleie og leietaker for de ulike tjenestene partene velger at skal inngå i driftsavtalen. Leien er beregnet ut fra verdien på byggene på tidspunktet for overføringen av eiendommene. For nye bygg er leien satt ut fra den kostnad det har vært å etablere bygget. Intensjonen var, og er, at leien skal dekke kostnader som er forbundet med å holde eiendommene i den stand de var på det tidspunkt Undervisningsbygg ble opprettet og overtok forvaltningsansvaret for eiendommene fra Oslo kommune. Avskrivningstid er satt til 40 år. Ved oppgraderingen av leieobjektene medfører det en husleieøkning tilsvarende det oppgraderingen avtales å skulle koste.

5.1.3 NTNU Trondheim

Internhusleieordning ved NTNU i Trondheim ble besluttet ved styrevedtak i 2012.

Universitetet i Trondheim er et selvforvaltende universitet. Det medfører blant annet at de står som eier av egen bygningsmasse. Utfra tre parts samarbeidet i en internhusleiemodell, ref figur 8, så ivaretar rektor rollen som eier, eiendomsavdelingen forvalter/utleier, driftsavdelingen drifter og fakultetene er leietakere. Husleien skal dekke universitetets kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold, samt rehabiliteringer og oppgraderinger.

Kjernevirksomheten ved NTNU er undervisning og forskning. Den overordnede målsettingen for NTNU sin innføring av internhusleiemodell er at den skal styrke undervisning og forskning ved universitetet. Dette søkes oppnådd ved å redusere eksterne leiekostnader, bedre utnytte egne bygg, redusere behovet for utbygging og skape incitament for mer sambruk. Ved at fakultetene ser sin reelle arealkostnad utfra tilgjengelig budsjett, kan de dermed se at arealbesparelser frigjør budsjettmidler til kjernevirksomheten (NTNU).

Bevilgning til husleie er basert på et normert arealbehov for fakultetene, basert på fakultetets antall ansatte og studenter. Kvadratmeterprisen er lik for alle arealtyper, og reduseres med 50% for areal med mindre krav til renhold og oppvarming. Dersom fakultetet disponerer et høyere antall kvadratmeter enn bevilgning, må de dekke det overskytende over egne driftsbudsjetter.

All innleie av areal skal utføres av eiendomsavdelingen. En egen ansvarsmatrise definerer ansvar og kostnader for ulike tjenester i internhusleieforholdet. Leietakers frihet til selv å bestille og utføre tjenester er knyttet til brukerutstyr og spesialinnredning. Alle andre tjenester skal bestilles av Eiendomsavdelingen og kostnader dekkes enten av husleien allerede eller betales av leietaker for det enkelte tilfellet (NTNU, 2017).

Grunnlaget for leieprisen er universitetets kostnader for forvaltning, drift, ytre og indre vedlikehold og rehabilitering av bygninger og uteareal. Energi inngår også i leien. Leieprisen fastsettes årlig i forbindelse med budsjettprosessen.

5.1.4 Evalueringsrapporter av Forsvarsektorens internhusleiemodell

Med bakgrunn i Riksrevisjonenes Dokument 3:3 (2016-2017) ble en arbeidsgruppe nedsatt av FD i 2017. Arbeidsgruppen bestod av personer fra FD, FB og Forsvaret. Bakgrunnen for

dette var at Riksrevisjonen i sin nevnte rapport konkluderte med at husleiemodellen ikke har fungert etter forutsetningene om reell kostnadsdekning innenfor prosessene forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling iht NS 3454 metodikken.

Arbeidsgruppens evalueringsrapport ble ferdigstilte i mars 2018 (FB et al., 2018). Flere forhold og oppsummeringer i denne rapporten anses som vesentlige for de videre undersøkelser i denne oppgaven. Rapporten konkluderte blant annet med at det måtte etableres en modell for beregning av fornyelsesbehovet tilknyttet det enkelte investeringsprosjekt. Dette for å sikre at nivået på fornyelse kan følges systematisk over tid. Det ble ikke gitt noen entydig konklusjon på hvorvidt husleienivået var for lavt, selv om arbeidsgruppen hadde funnet indikasjoner på at så var tilfellet. En grunn til at dette ikke kunne konkluderes entydig var at arbeidsgruppen vurderte potensialet for mer optimal bruk av tilgjengelige midler fremdeles var tilstede. Når det gjelder hvorvidt husleien er tilstrekkelig for å ivareta den overordnede målsettingen om bruksverdi, er rapporten noe vag i beskrivelsen. Det fremkommer noe ulik oppfattelse mellom Forsvaret og Forsvarsbygg i hvordan tilnærme seg bruksverdibegrepet, og rapporten konkluderte med at det pr i dag ikke er egnede måleindikatorer for å følge opp denne målsettingen.

5.1.5 Erfaringer fra utlandet

Det er gjort forsøk på å tilegne seg erfaringsrapporter fra tilsvarende offentlige virksomheter fra andre land. I tillegg til søk i Google Scholar, og BIBYS, så ble det gjort henvendelser til Forsvarsbygg i Danmark og Sverige uten at det har lyktes å få en tilbakemelding. Det ble gjort et funn av en artikkel fra Sverige fra 2011 (Andersson and Søderberg, 2011). Denne anses som relevant, da dette er erfaringer beskrevet innenfor de siste 10 år. Her var det omtalt hvordan husleienivå for formålsbygg bør baseres på, og viktigheten av at offentlige formålsbygg uten et reelt marked, heller ikke skal baseres på markedsleie når internhusleienivået skal settes.

5.1.6 Dokumentanalyse – en oppsummering

Ovenfor er det gitt et innblikk i andre offentlige eiendomsforvaltere og virksomheter sin praktisering av internhusleieordninger. Det fremkommer mye likheter knyttet til prinsipper, men innholdet i selve leien og praktiseringen av husleieavtalene er forskjellige fra aktør til aktør. Dette kan også gjøre det vanskelig å sammenlikne mellom virksomhetene. Derfor kan

faktaopplysningene i tabell 4-2 ovenfor kun brukes som grunnlag for videre undersøkelser mellom de respektive aktørene innenfor definerte problemstillinger.

Det mest relevante fra tabellen er tallene for leietakertilfredsheten, som tydelig er størst hos Statsbygg og minst i Forsvarsbygg, av de fire aktuelle virksomhetene som er undersøkt. I tillegg ser man at Statsbygg har benyttet høyest beløp pr kvadratmeter vedlikehold. Dette er en høyst usikker fremstilling. Aktørene utfører leietakerundersøkelser selvstendig med ulike undersøkelser og analysemetoder. I tillegg er det allerede referert til ulike innhold i selve leiebeløpet og leieavtalene. Selve indeksen skal uansett kunne være relevant i forhold til øvrige sammenliknbare analyser i markedet

5.2 Funn operativt nivå - dokumentanalyse

Forsvarsbygg har gjennomført brukerundersøkelser mot Forsvaret hvert andre år siden 2011. Det har gradvis vært en forbedring av tilfredshet, men totalindeksen ligger fremdeles på nedre del av skalaen i overgangen lav til middels tilfredshet. Det var en deltakelse på 53% ved undersøkelsen som ble gjennomført i 2017 (Rambøll, 2017a).

Leietakerundersøkelse

Leietakerundersøkelsen gir indikasjoner på tilfredsheten til brukerne av bygningene og deres oppfattelse av forvalteren Forsvarsbygg. Følgende oppsummerte styrker og svakheter knyttet til tilfredshet kan leses fra undersøkelsen og er relevante funn til forskningsspørsmålene:

STYRKER (score 3,6 - 3,9)	SVAKHETER (score 2,4 - 2,8)
Kontaktpersoners initiativ til møter	Inneklima i lokalene
Kontaktpersonens kompetanse og evne til å være god rådgiver	Vedlikehold av bygg
Effektivitet og serviceinnstilling fra driftsteknikere	Leiekostnader sett i forhold til funksjonalitet og standard
Kontaktpersonens serviceinnstilling og profesjonalitet	Forsvarsbyggs evne til selv å oppdage og effektivt utbedre små feil og mangler.
Muligheten til å forholde seg til faste kontaktpersoner	Prisen på leveranser sammenliknet med andre leverandører
Servicesenterets tilgjengelighet på telefon	Kommunikasjon knyttet til eiers valg og beslutninger i forbindelse med EBA investeringsprosjekter
Servicesenterets tilgjengelig på e-post	Forsvarsbyggs evne til å foreta eksterne kjøp, og oppfølging av underleverandører

Undersøkelsen har en score fra 1-5 der 1 er svært misfornøyd og 5 svært fornøyd. En score mellom 3,8 og 4,2 var ansett som tilfredsstillende i forhold til tilfredshetsvurderingen. De spørsmål som er vurdert med høyest score og indikasjon på styrker ligger i snitt mellom 3,6 og 3,9. De spørsmål som er vurdert med lavest score og indikasjon på utfordringer ligger mellom 2,4 og 2,8.

En oppsummering fra tabellen ovenfor viser at dialogen mellom den enkelte respondent i Forsvaret og respondentens kontaktperson i Forsvarsbygg er tilfredsstillende. Dette er et godt utgangspunkt for daglige samhandlingen i forbindelse med oppfølgingen internhusleiemodellens bestemmelser. Når det er sagt så viser de svakeste innsatsfaktorene lav til middels score knyttet til brukernes opplevelse av bygningene de er brukere av. Dette gjelder både vedlikehold og inneklima, samt lokalenes funksjonalitet og egnethet til bruk. Disse funn er relevante for den videre drøfting av spørsmålene som berører drivere mellom partene, bruksverdibegrepet i praksis og rolleforståelse mellom bruker/leietaker og forvalter.

Medarbeiderundersøkelse

Det foreligger også en medarbeiderundersøkelse fra Forsvarsbygg gjennomført høsten 2017 (Rambøll, 2017b). Enkelte av spørsmålene som scorer høyest og lavest i denne rapporten ses på som interessante for problemstillingen, og illustreres nedenfor:

STYRKER (score 4,1 – 4,5)	SVAKHETER (score 3,1 – 3,6)
Jeg er villig til å gjøre en ekstrainsats ved behov	Min virksomhet utnytter potensialet som ligger i digitale løsninger og verktøy
Jeg vet hva som forventes av meg i jobben	Jeg opplever at formål og innholdet i endringsprosesser jeg deltar i blir godt kommunisert med meg.
Samfunnsoppdraget til min virksomhet motiverer meg	Jeg forstår stort sett at endringer gjennomføres i min organisasjon
Jeg har tilstrekkelig variasjon i min arbeidshverdag	Jeg ser på omstilling som mulighet for nye oppgaver
Min enhet leverer god kvalitet	I min enhet er vi motiverte til å bidra til at endringsprosesser skal bli gjennomført på en god måte
Jeg har god kjennskap til min virksomhets strategi og mål	Jeg har vanligvis tid til å utføre mine arbeidsoppgaver med god kvalitet

Oppsummert viser tabellen at Forsvarsbyggs ansatte mener at leveransene er av god kvalitet. På den andre siden fremheves at de ansatte vanligvis ikke har tilstrekkelig tid til å levere god kvalitet. Forsvarsbyggansatte har god kjennskap til virksomhetens strategi og mål, samt at

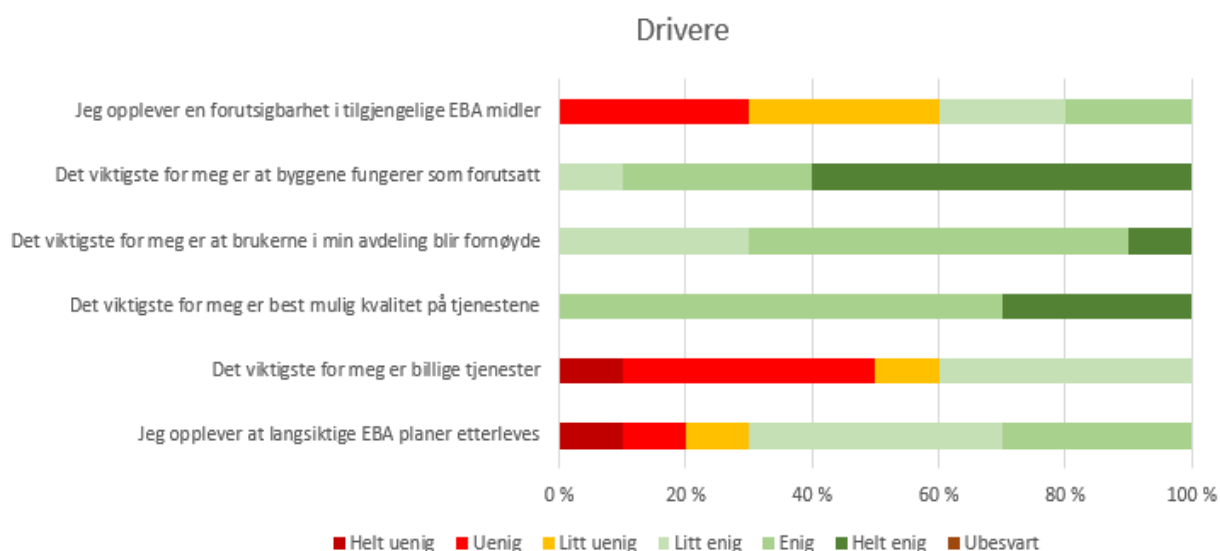
samfunnsoppdraget motiverer dem. Dette underbygger igjen at de ansatte vet hva som kreves av dem i jobben, og at de er villige til å gjøre en ekstrainsats ved behov.

Det som fremheves av svake sider, er organisasjonens evne til å håndtere endringer. Den ligger i lav til middels. I tillegg vises det til virksomhetens evne til å utnytte digitale verktøy og løsninger, som oppfattes som en svakhet av de ansatte. Dette er relevante funn knyttet til praktisering av en internhusleiemodell og drøftes nærmere i kapitel 5.

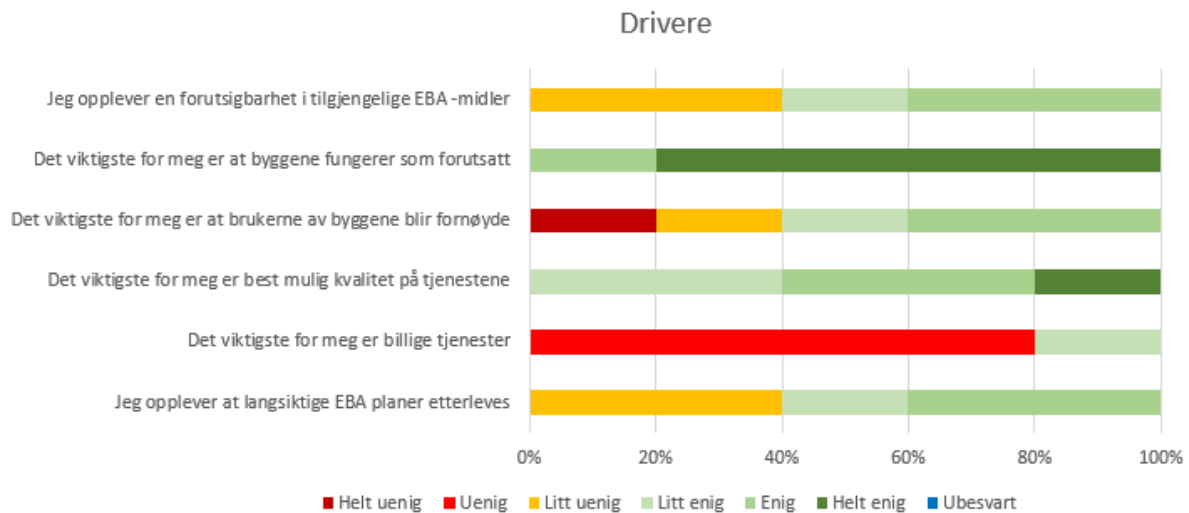
5.3 Funn taktisk nivå - spørreskjema

Nedenfor vises en fremstilling av samlet resultat av spørreundersøkelsen. Spørreskjemaene (vedlegg 2) inneholder påstander innenfor kategoriene drivere, bruksverdi og rolleforståelse. Funn fra spørreskjemaene sammenstilles under hver kategori.

5.3.1 Drivere



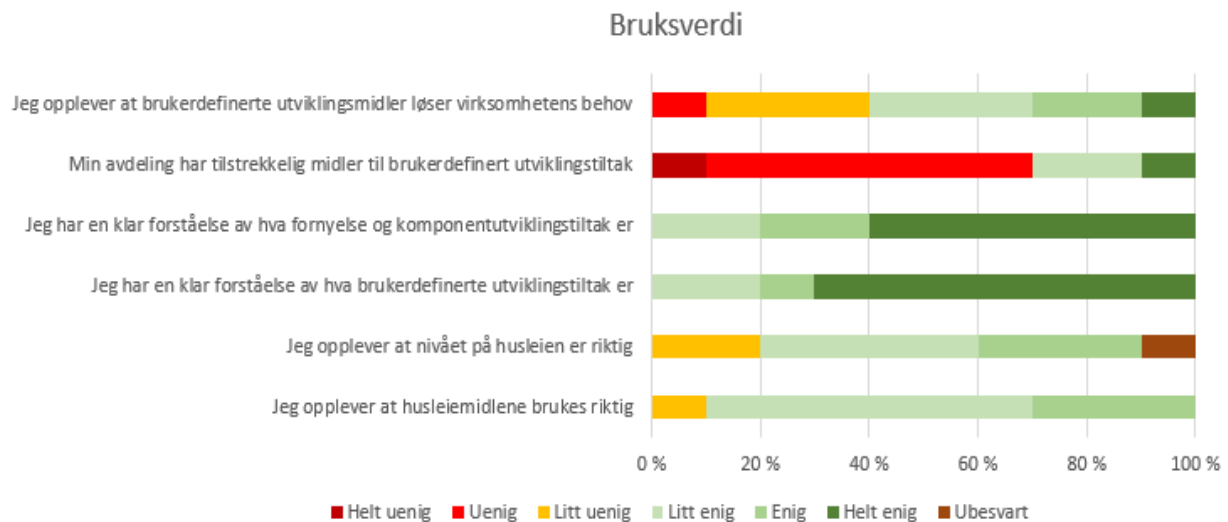
Figur 16 - påstander knyttet til begrepet drivere – brukerrollen



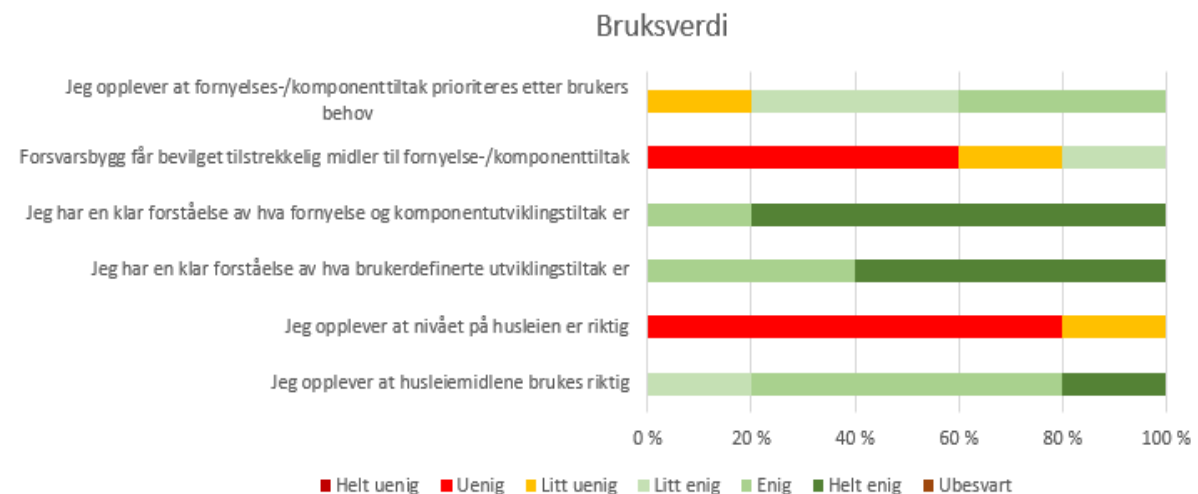
Figur 17 - påstander knyttet til begrepet drivere - forvalterrollen

Det er på taktisk nivå selve leieavtalene inngås. På taktisk nivå svarer et flertall av respondentene både fra bruker og forvalterrollen, at billige tjenester ikke er det viktigste. De er mest opptatt av å levere og motta tjenester av god kvalitet, som igjen skal medføre at Eiendom bygg og anlegg kan brukes som forutsatt. Å brukes som forutsatt var en del av Forsvarssektorens definisjon av *Bruksverdi*. Det fremkommer en forskjell ut fra spørreskjemaene hvordan rolleinnhaverne oppfatter viktigheten av brukertilfredsheten pr bygg. Respondentene fra Forsvaret svarer et klart flertall at fornøyde brukere er viktig. Respondentene fra Forsvarsbygg svarer 40% at fornøyde brukere pr bygg ikke er det viktigste. Dette kan være et signal om ulik rolleforståelse, og er interessant for den videre besvarelsen av forskningsspørsmålene. Taktisk nivå opplever ikke en forutsigbarhet hverken når det gjelder langsiktige planer for EBA-utvikling eller tilgjengelige midler. Det er presisert i svarskjemaet at uforutsigbarheten ift tilgjengelige midler er knyttet til mulighetene for utvikling av eksisterende bygg. Det være seg tilgjengelige midler for moderate bygningsmessige endringer eller større investeringer knyttet til rehabilitering eller ombygning.

5.3.2 Bruksverdi



Figur 18 - påstander knyttet til begrepet bruksverdi - brukerrollen

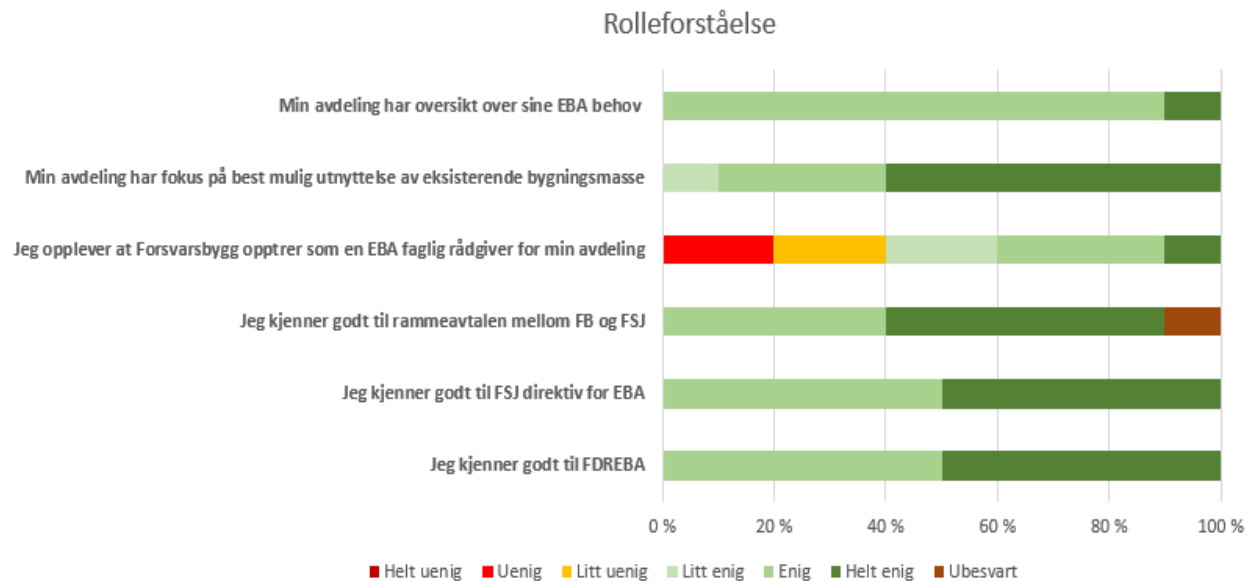


Figur 19 - påstander knyttet til begrepet bruksverdi – forvalterrollen

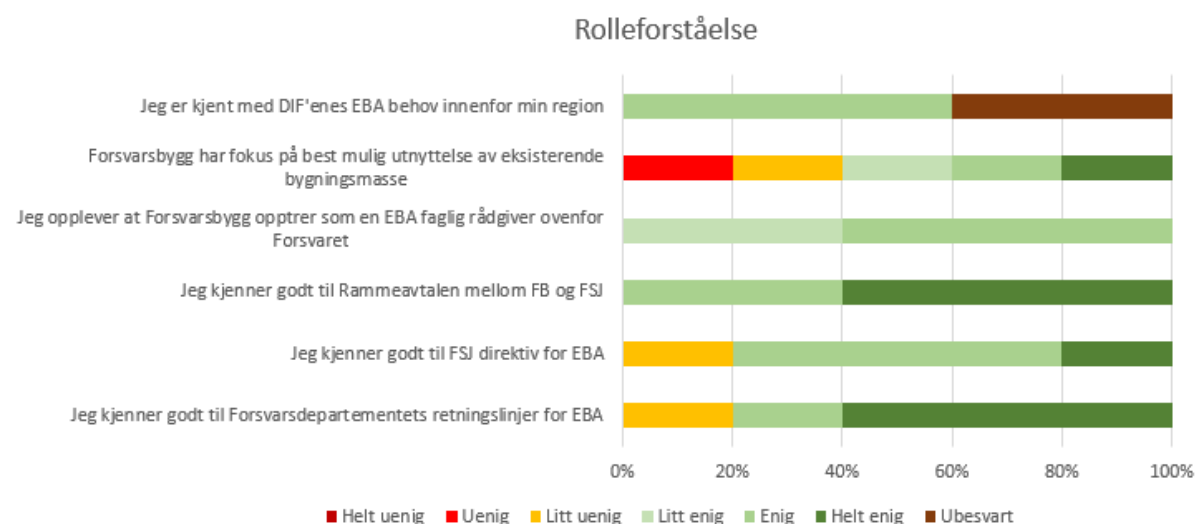
Hensikten med disse påstandene var å se hvordan forvaltningen av EBA i forsvarssektoren tilrettelegger mulighetene for ivaretagelse av bruksverdi for eksisterende bygningsmasse. Bruksverdibegrepet i Forsvarsektoren er definert i kapitel 2.6. Respondentene i spørreundersøkelsen uttrykker en klar forståelse av hvilke tiltak som defineres som brukerdefinerte tiltak og fornyelse tiltak. Dette er tiltak som sikrer at bruksverdi på eksisterende bygningsmasse kan opprettholdes og utvikles over tid. Både Forsvaret og Forsvarsbygg mener samtidig at det ikke er tilstrekkelig med midler for å ivareta sin andel av utviklingsbehovene.

Det er en tydelig forskjell mellom Forsvaret og Forsvarsbygg på taktisk nivå når det kommer til oppfattelsen av riktig husleienivå. I det ligger at nivået innenfor prosessene Forvaltning, Drift, Vedlikehold og Utvikling er tilstrekkelig for å ivareta bruksverdien. Det fremkommer som presiseringer til svarene at FDVU andelen ikke kan sammenliknes med øvrige offentlige eiendomsforvaltere, siden Forsvaret og Forsvarsbygg lever i et monopolforhold.

5.3.3 Rolleforståelse



Figur 20 - påstander knyttet til begrepet rolleforståelse - brukerrollen



Figur 21 - påstander knyttet til begrepet rolleforståelse - forvalterrollen

Respondentene sier seg enig i de fleste påstander som omhandler sin rolleforståelse i internhusleiemodellen i Forsvarssektoren. Respondentene har til daglig en koordinatrorolle på vegne av sin Driftsenhet i Forsvaret. De skal saksbehandle EBA relaterte behov, og fremme disse i prioritert rekkefølge til eier som bevilgende myndighet. De gir i spørreskjemaet uttrykk for at de kjenner sin avdelings behov, og de kjenner de styrende dokumenter som ligger til grunn for internhusleiemodellen.

Det området hvor det uttrykkes størst uenighet, er hvorvidt Forsvarsbygg opptrer som en god faglig rådgiver innenfor EBA. Her mener 40% av Forsvarets respondenter at Forsvarsbygg ikke opptrer som en EBA faglig rådgiver ovenfor Forsvaret. Respondentene fra Forsvarsbygg svarer imidlertid at de fremstår som rådgivere ovenfor Forsvaret i EBA relaterte spørsmål. Denne nyansen vil bli nærmere drøftet i kapitel 6, etter at også funn fra intervjuene med det strategiske nivået er sammenfattet.

Det er også interessant å se hvordan Forsvaret og Forsvarsbygg sine respondenter svarer på sin kjennskap til de styrende dokumenter og til Forsvarets behov. Forsvaret uttrykker god kjennskap til de styrende dokumenter og til sin driftsenhets behov. Forsvarsbygg er stort sett av lik oppfattelse, men en liten andel kjenner ikke til Forsvarets sine behov, og er heller ikke helt komfortabel med de styrende dokumenter som omhandler Forsvarets direktiv for EBA og FD sine retningslinjer for EBA i Forsvarssektoren. Dette er interessant i forhold til temaet rolleforståelse, og vil bli drøftet nærmere i kapitel 6.

5.4 Funn strategisk nivå - dybdeintervju

Det ble valgt å gjennomføre intervjuer med personell fra strategisk nivå, siden en tydelig forankring på dette nivået anses som en suksessfaktor for at sektoren for øvrig skal lykkes med en internhusleiemodell. Dette er teoretisk forankret i kapitel 2, blant annet Lædre et al. (2012) og NOU (2004). Dybdeintervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte intervjuer, der to representanter ble intervjuet samtidig. Dette skapte god dynamikk i intervjusituasjonen, og flere nyanser ble fremhevet utover de spørsmålene som lå til grunn for intervjuet. Respondentene fikk tilsendt intervjuguide noen dager i forkant av intervjuet (vedlegg 1).

Spørsmålene var strukturert under følgende forskningsspørsmål:

1. Hva er driverne innenfor Forsvarssektorens internhusleiemodell?
2. Hvordan oppfattes bruksverdigbegrepet i Forsvarssektoren?
3. Hvordan er rolleforståelsen blant aktørene i Forsvarssektorens internhusleiemodell?

Informantene ble valgt ut som representant for sin aktør utfra sine nåværende arbeidsoppgaver knyttet til forvaltningsmodellen i Forsvarssektoren. Informantene fra både FD, FST og FB hadde alle over 20 års erfaring fra eiendomsforvaltning i Forsvarssektoren, og hadde innehatt roller på taktisk og strategisk nivå både i Forsvaret og Forsvarsbygg.

Oppsummeringen av intervjuene følger av de neste underkapitler. Hver oppsummering er inndelt i likelydende nøkkelord, drivere/barrierer, bruksverdi, og rolleforståelse. Dette er relevante nøkkelord knyttet til forskningsspørsmålene, og legges også til grunn for de øvrige metodene som er utført.

5.4.1 Oppsummering intervju bruker/leietaker - Forsvarsstaben

Drivere

Informantene viser til at de representerer kjernevirksomheten i Forsvarssektoren og således har fokus rettet mot styrkeproduksjon for ivaretagelse av Forsvarets hovedoppgaver. De er opptatt av økonomien knyttet til sin EBA bruk, og de er opptatt av at brukerne tilpasser sin EBA bruk til tilgjengelige budsjettammer. Forsvaret er mest opptatt av at bygningsmassen kan brukes slik den er tiltenkt. Deler av intensjonen med internhusleien var å synliggjøre hva arealene koster, for deretter å gi insitamenter for oppsigelse av EBA som bruker ikke hadde behov for. Dette var vellykket i starten av internhusleiepraksisen, men oppleves ikke som relevant i dag. Forsvaret opplever at de har for lite EBA til sin virksomhet, og benytter flere steder midlertidigheter og provisorier for å løse virksomhetens behov. Derfor opplever de at internhusleien har liten effekt i forhold til arealeffektivitet pr i dag. Spesielt siden nye fine lokaler har den samme kvadratmeterprisen som gamle bygg. Internhusleien bidrar kun til kostnadsbevissthet på sentralt nivå.

De opplever ikke at husleien i dag er et insentiv i selv. Opprinnelig var et avskrivningselement, kapitalelementet, en del av husleien. Dette ble fjernet i 2015, som følge av at sektoren ikke hadde et 1:1 forhold mellom innkrevde midler til avsetninger som i neste

omgang skulle gå til investeringstiltak neste år. Hele kapitalelement ble kun opplevd som en unødvendig budsjettpost, som kun skapte interne transaksjonskostnader og ingen effekt på EBA-porteføljen. Kapitalelementet ble derfor besluttet fjernet fra internhusleiemodellen i 2015. Husleien fremstår som lav i dag, og oppleves derfor ikke som et insentiv i seg selv. Brukerne er mest opptatt av de variable kostnadene innenfor strøm, vann renovasjon, samt de tjenester som må bestilles utenom internhusleieavtalen, kalt tilleggstjenester og brukerdefinert utvikling.

Driftsenhetene i Forsvaret (DIF) har pr i dag ingen valgfrihet knyttet til bruken av driftsmidler som skal dekke internhusleien. Friheten ligger på strategisk nivå, det vil si hos Forsvarsstaben. De har mulighet for å prioritere mellom sine driftsenheter, og således ligger det økonomiske insentiver på sentralt strategisk nivå. Pr i dag inngås husleie med driftsenhetene i Forsvaret, mens Forsvarssjefen ønsker å sentralisere husleietransaksjonene, nettopp som følge av at driftsenhetene ikke har reell påvirkningsmulighet innenfor sitt driftsbudsjett ved endring i sin EBA-portefølje. De deler av internhusleieavtalen som omhandler variable kostnader/tjenester kan fremdeles legges til driftsenhetene, siden det er driftsenhetene med sine brukere som best kan påvirke disse kostnadene.

Hvorvidt husleiemidlene benyttes riktig oppleves som usikkert. Brukerne vet at det betales inn årlig husleie som blant annet skal benyttes til vedlikehold. Når vedlikehold uteblir over flere år, har de liten forståelse for dette. Informantene antar dette er som følge av at internhusleie og prioritering av midler skjer på porteføljenivå, og ikke iht et gårdsregnskap for det enkelte bygg. De kommenterer også at de hyppige strukturendringer er en utfordring for sektoren, som gjør det vanskelig å prioritere riktig bruk av midler over tid. Ofte besluttes en strukturendring som medfører flytte av personell og materiell, men det er ikke alltid det følger med budsjettmidler for tilpasning til ny bruk. En annen årsak til usikkerheten er at tilstandsgraden til porteføljen synes å stagnere og forverres. Dette på tross av at gamle bygg er utrangert av porteføljen og nye bygg er tilført.

Bruksverdibegrepet:

Strategisk nivå viser til den omforente definisjonen på bruksverdi i Forsvarssektoren, som sier at EBA-porteføljen skal kunne brukes som forutsatt i henhold til sin arealtype i Forsvarssektorens eiendomsregister. Informantene presiserer at det i dette skal være

helsemessig forsvarlig å bruke byggene. Kosmetiske forhold er ikke vesentlig for bruksverdi, sett fra strategisk ståsted.

For å sikre best mulig utnyttelse av eksisterende bygg, etterlyser bruker/leietaker på strategisk nivå en kapasitetsoversikt over porteføljen. Dette vil også være til hjelp når strukturendringer i Forsvaret er til vurdering. Det er igangsatt et arbeid på sentralt nivå vedrørende planer pr leir i landet. Forsvarsstaben (FST) har store forventinger til resultatene av dette arbeidet. FST anser det som viktig at dette planverket kommer på plass. For øvrig påpeker FST at FB må bli bedre til å kommunisere sin vedlikeholdsplan. Det er av felles interesse at tilgjengelige midler for vedlikehold benyttes best mulig.

FST anser at verneorganisasjonen er et viktig verktøy for brukerne å benytte, for å sikre at bygningene til enhver tid er i forskriftmessig stand. Dermed sikres at bruksverdi i henhold definisjon opprettholdes. Det opplyses også at de ulike driftsenheter i Forsvaret ikke har øremerkede midler for brukerdefinerte utviklingstiltak for å ivareta bruksverdi av byggene.

Rolleforståelse:

Forsvarsdepartementets retningslinjer for eiendom bygg og anlegg (FDREBA) er grunnlagsdokumentet for forvaltningen av EBA i Forsvarssektoren. FST uttrykker god kjennskap til dette dokumentet, og mener også at sitt taktiske nivå representert ved EBA-koordinatorene i driftsenhetene, har god kjennskap til FDREBA. Brukerne har i dag en rolle på operativt nivå benevnt lokalt koordinerende myndighet. FST opplever at denne rollen ikke fungerer optimalt. Dette henger sammen med at rollen ikke har fullmakter knyttet til økonomi eller EBA-kapasiteter.

Respondentene mener det er hensiktsmessig at FB innehar den faglige kompetansen innenfor EBA i Forsvarssektoren. Dette sikrer kontinuitet og en profesjonell tilnærming til eiendomsforvaltning for Forsvarssektoren. Respondentene poengterer også viktigheten av at Forsvarsbygg har en god forståelse for brukernes sine behov ned til leirnivå i porteføljen. Det oppleves at FB har et forbedringspotensialet på dette området, men de registrerer at FB i større grad enn før tar innover seg at de er sektorens EBA faglige rådgiver.

5.4.2 Oppsummering intervju eier - Forsvarsdepartementet

Drivere

Forsvarsdepartementet er opptatt av å tilrettelegge Eiendom, bygg og anlegg på en best mulig måte slik at Forsvaret får løst sine primær oppgaver. Respondentene anser det som viktig for sektoren at kostnadene synliggjøres gjennom en internhusleiemodell. Alternativet ville vært å bevilgningsfinansiere. Dette mener FD ville vært et tilbakeskritt i forhold til utviklingen som har vært etter opprettelsen av internhusleiemodellen i 2002. Incentivstrukturen har imidlertid vært diskutert i lang tid. Driftsbevilgningen til Forsvaret ligger fast. Forsvaret har pr i dag derfor en mulighet for å redusere sin arealbruk og dermed også kunne omdisponere frigjorte EBA husleiemidler til andre deler av sin virksomhet. Denne omdisponeringen tilligger hovedsakelig Forsvarssjefen. Det vil si at Driftsenhetene på taktisk nivå kan omdisponere innenfor sin driftsbevilgning det inneværende år, men kan risikere å få endret sin bevilgning kommende år som følge av reduserte EBA-kostander. Dermed svekkes husleien som incentiv på taktisk nivå, og er fraværende på operativt nivå. Dette gjør det krevende for organisasjonen å foreslå arealeffektiviseringstiltak.

Respondentene fra FD er ikke så opptatt av hvordan husleien pr bygg oppgis å være, men heller hvorvidt husleienivået for den totale EBA porteføljen er tilstrekkelig. Husleien baseres på nøkkeltall for Forvaltning, Drift, vedlikehold og Utvikling. Nøkkeltallene ble opprettet i 2002, og justeres årlig utfra Forsvarsindeksen. Det ble gjort forsøk med LCC-beregning av husleie i noen år, men dette ble avskaffet på grunn av for høye transaksjonskostnader. I tillegg opplevdes husleienivået for høyt til at FSJ var villig til å bruke så mye av sitt tilgjengelige driftsbudsjett. Benchmarking mot andre tilsvarende aktører blir utført med jevne mellomrom. FD styrer FB blant annet ved å kontrollere utviklingen i EBA porteføljens tilstandsgrad basert standardene definert i Norsk Standard 3424 *Tilstandsanalyser for byggverk*. Det er ingen sikre tegn på at husleienivået er for lavt, men respondentene opplyser at dette jobbes det med å undersøke nærmere knyttet til evalueringen av husleiemodellen.

FD er mest opptatt av at sektorens budsjetterte midler til EBA benyttes best mulig, og overlater til avtaleforholdet mellom Forsvaret og Forsvarsbygg å gjennomføre produksjonen som skal til for å sikre dette.

Bruksverdi

Respondentene fra eier presiserer at bruksverdibegrepet er en definisjon mellom Forsvaret og Forsvarsbygg som en del av internhusleieavtalen. FD er kjent med definisjonen, men opplever begrepet som diffust og vanskelig å styre på. Respondentene er usikre på hvordan dette begrepet kan brukes av FD for fremtidig styring av EBA bruken i sektoren. Eier overprøver i prinsippet ikke hva som er bruksverdi for Forsvaret. Dette avklares i avtaleforholdet mellom Forsvaret og Forsvarsbygg. De forventer at dersom FB og FSJ blir uenige så løftes saker til FD. Respondentene fra FD presiserer at det er viktig for eier at avtaleforholdet mellom Forsvaret og Forsvarsbygg gir merverdi for sektoren.

Det fremkommer fra respondentene at dagens husleienivå ikke er dimensjonert for å ivareta et definert vedlikeholdsetterslep, det vil si at husleienivået ikke er beregnet for å øke tilstandsgraden. Det må i så fall til en viss andel investeringsmidler til fornyelsestiltak for å sikre nødvendig økning i tilstandsgrad. FD oppfatter at FSJ ikke ønsker å benytte mer midler til EBA, dermed måles heller ikke FB på brukertilfredshet fra FD sitt ståsted. FD har registrert en utfordring knyttet til forbruksavhengige tilleggstjenester som leveres fra Forsvarsbygg til Forsvaret. Respondentene viser til FSJ handlingsfrihet innenfor området, og at de må benytte den hvis de ikke er fornøyde. FD vil samtidig vurdere å finansiere ytterligere av dagens tilleggs leveranser på en annen måte.

Det opplyses at leienivået er konstant innenfor sektorens EBA-portefølje. Det må derfor innføres strategiske prioriteringer for å sikre at midlene brukes der hvor sektoren trenger dem mest. Dette vil da kunne få konsekvenser for den delen av porteføljen som ikke regnes som operativ viktig. Det foreligger pr i dag arealbruksnormer som pr definisjon er satt av Forsvarssjefen til sin virksomhet. FD vurderer hvorvidt disse normene også skal tas i bruk for hele sektoren.

Rolleforståelse

Respondentene presiserer at det ikke er uvesentlig hvordan FSJ organiserer sin EBA virksomhet internt, all den tid insentivet pr i dag ligger på strategisk nivå. Det økonomiske handlingsrommet tilligger Forsvarssjefen v/Forsvarsstaben, og Forsvarsstaben er avhengig rolleforståelsen til Driftsenhetene på taktisk nivå for å lykkes med effektiv arealbruk. FD opplever at dagens organisering er hensiktsmessig og fungerer tilfredsstillende. FD tar ikke

stilling til hvordan Forsvaret og Forsvarsbygg i detalj utnytter sine driftstildelinger gjennom husleiemidlene, men stiller overordnede krav til prioriteringskriterier.

FD presiserer at FB skal ha den faglige EBA kompetansen i sektoren. Det skal ikke dubleres på roller og funksjoner. FB skal gi råd til sektorens beste. I dette er det viktig at FB klarer å se helheten, selv om de er en egen etat i sektoren, og således vil kunne ha egeninteresser i sitt daglige virke. På den ene siden skal FB som eiendomsforvalter være faglig i front. På den andre siden skal de sikre nøkterne EBA leveranser til sektorens beste. Det vil si at FB kan ikke ha vekstambisjoner på egne vegne så lenge FD eller FSJ ikke har behovet eller ønsker å bruke penger på veksten. Respondentene ser at dette kan være en krevende rolle.

Respondentene opplyser om at FD nesten ikke er delaktig i den daglige håndteringen av rammeavtalen mellom Forsvaret og Forsvarsbygg. Dette følges opp gjennom tertialvise rapporteringer på de styringsmål som FD har satt til etatene. Det gjennomføres 4 årlige møter med etatene, separate møter med hver etat. For øvrig er det løpende dialog med aktørene knyttet til investeringsprosjekter, samt uformelle møter knyttet til tertialrapporteringen.

5.4.3 Oppsummering intervju forvalter - Forsvarsbygg

Drivere og barrierer

Respondentene fra Forsvarsbygg uttrykker at det er viktig å jobbe for at brukerne og eierne er fornøyd med måten Forsvarsbygg opptrer og leverer på. De presiserer at brukerne rent formelt er Forsvarssjefen med sin forsvarsstab (FST). Det hjelper lite for FB dersom en lokal bruker er fornøyd, og FST ikke er fornøyd. Det hjelper også lite dersom FB er fornøyd og FST ikke er fornøyd. Internhusleiemodellen er basert på et samarbeid, og eier overlater samhandlingen til forvalter og bruker/leietaker.

I tillegg opplever respondentene at internhusleiemodellens synliggjøring av kostnader er en driver for FB og for sektoren. Imidlertid er insentivene snudd opp ned i forhold til opprettelsen av forvaltningsmodellen i 2002. De første årene var de økonomiske insentivene på taktisk/operativt nivå, dette for å få fortgang på oppsigelse av unødvendig areal. Dette har nå snudd til at de økonomiske insentivene i realiteten ligger på strategisk nivå, selv om avtalene inngås på taktisk nivå mellom driftsenhetene i Forsvaret og Direktør Forsvarsbygg.

Respondentene ser at et fravær av insentiver på taktisk/operativt nivå, kan virke som en barriere for sektorens evne til å tenke arealeffektivt. I tillegg er det ingen reell forhandlingssituasjon i rammeavtaleforholdet mellom Forsvarsbygg og Forsvaret. Det totale leiebeløpet ligger fast. Eneste mulighet for reduksjon er at Forsvaret sier opp bygg i porteføljen som kan rives eller selges. Leien oppleves også som lav i forhold til samfunnet og markedet for øvrig. En årsak til dette er at investeringsandelen av leien er fjernet. Dette gjør selve prinsippet om kostnadsdekkende leie sårbart, og krever at årlige bevilgninger til å tette vedlikeholdsetterslep opprettholdes på et jevnt nivå.

Respondentene fra FB opplever også at internhusleiemodellen bidrar til forutsigbarhet for sektoren. Rollene forvalter og bruker/leietaker vet for hvert år hva som er de budsjetterte midler som skal dekke oppgaver knyttet til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling. På strategisk nivå er man ikke helt sikre på om tilgjengelige FDVU-midler benyttes mest mulig effektivt, men inntrykket er at taktisk og operativt nivå i regionene tar dette mer og mer innover seg. Samtidig poengteres at politiske skifter gjør det vanskelig å tenke langsiktig innenfor Forsvarssektorens eiendomsforvaltning.

Bruksverdi

Respondentene viser til definisjonen i ny rammeavtale mellom Forsvaret og Forsvarsbygg, og er tydelige på viktigheten av å operasjonalisere begrepet og de strategiske prioritetene. Det er jobbet mye med å beskrive bruksverdibegrepet, og det er bestemt at dette gir den beste beskrivelsen av hvorfor Forsvarsbygg er til. Tilstandsgrad blir derfor en indikator for eier hvordan tilstand i eiendomsporteføljen er, den sier ikke noe om bruksverdi. Pr i dag er det ingen måte å måle bruksverdi på, men dette blir vurdert i forbindelse med utvikling av tilstandsanalyseveiledningen internt i sektoren. Det er imidlertid viktig at brukerne blir delaktige i prioriteringen av ulike tiltak, og respondentene mener dette må skje på taktisk nivå hos Driftsenhetene. Det er på taktisk nivå de økonomiske fullmakter er.

Utgangspunktet er at de husleiemidlene som tas inn gjennom internhusleiemodellen skal sikre at bygg og anlegg fungerer, og ikke nødvendigvis heve tilstanden. Det fremkommer under intervjuet at det er indikasjoner på at opplevd bruksverdi og tilstandsgrad er i ferd med å få en negativ utvikling. Respondentene erkjenner at det ikke er mulig å opprettholde dagens tilstandsgrad og bruksverdi i hele porteføljen med dagens økonomiske rammer. Det kan ikke

konkluderes om dette pr i dag, og det vil jobbes videre med dette under den pågående evalueringen av husleiemodellen.

Det kommenteres også at brukerne har en begrenset valgfrihet pr i dag. De kan velge om de vil bygge nytt eller ei, og de kan velge om de vil si opp og flytte ut av areal. I tillegg kan de påvirke gjennomstrømningskostnadene. Øvrige behov og utførelser skal Forsvarsbygg som forvalter og EBA faglig etat i sektoren håndtere på vegne av Forsvaret som bruker.

Rolleforståelse

Respondentene innleder denne delen av intervjuet med å presisere hvordan Forsvarsbygg skiller seg fra andre eiendomsforvaltere. Leieavtalen som Forsvarsbygg forvalter inneholder både innvendig og utvendig drift og vedlikeholdsplikter. I tillegg er forsvarssektoren selvassurandør. Det medfører at skader på EBA må dekkes over husleiemidlene eller Forsvarets øvrige driftsmidler. Det kan gå på bekostning av muligheten for å gjennomføre forebyggende vedlikeholdstiltak. Det opplyses at en mulig endring i husleiemodellen er at den sentraliseres, det vil si at leieavtaler inngås på strategisk nivå. Dette er kun på utredningsstadiet enda.

Forsvarsdepartementets retningslinjer for Eiendom Bygg og Anlegg (FDREBA) gir retningslinjer om at Forsvaret skal inneha bestiller kompetanse knyttet til internhusleiemodellen i husleiemodellen. Rollen er i dag benevnt EBA koordinator. EBA koordinatorfunksjonen skal kunne definere et behov for EBA til sin virksomhet, og FB skal finne løsninger. Bestiller kompetanse kan også ha EBA kompetanse, men trenger ikke være en forutsetning. FB skal inneha EBA kompetansen og understøtte bestiller rollen til Forsvaret med løsninger på de bestilte behov. Respondentene mener det blir prinsipielt feil når Forsvaret peker på EBA-løsninger. Bestiller rollen skal være rendyrket i forhold til brukerbehovet. Det er eksempler på at disse rollene er sammenblandet i tilfeller der det oppstår dårlig samarbeidsklima mellom Forsvaret og Forsvarsbygg.

FDREBA gir også retningslinjer om at Forsvarsbygg skal være sektorens eiendomsforvalter og EBA faglige rådgiver. Det er ingen motstrid mellom forvalter og rådgiverrolle, men rådgiverrollen må følge sektorens beste og derfor gå lengre i sin rolle som rådgiver, fremfor en ekstern rådgiver. Respondentene mener det er avgjørende for FB sitt omdømme at de står i rollen og tar eventuelle konflikter, så lenge det argumenteres for sektorens beste.

Rådgiverrollen hevdes å være i bedring. Respondentene opplever at på strategisk nivå er de mer eller mindre omforent om rollen, men dette er mer krevende for taktisk og operativt nivå. Rådgiverrollen er lettere å ta jo lengre bort fra diskusjonen man sitter. Respondentene mener at nettopp rådgiverrollen gjør FB sin rolle spesiell i forhold til andre offentlige eiendomsforvaltere. Internhusleiemodellen slik den er beskrevet, gir et tettere forhold mellom partene enn ordinære forvalter og leietakerforhold. Sitat: «*Dersom man forvalter kun på byggnivå, da er FB ikke lenger i sin rolle, da kunne hvem som helst vært forvalter*».

Når det gjelder utvikling av internhusleiemodellen, så mener respondentene at den skal være akkurat så komplisert som sektoren krever den skal være. Det blir nevnt at det er et ønske fra FSJ å sentralisere husleieavtalene ytterligere, slik at de inngås på strategisk nivå, og ikke på taktisk nivå som i dag. FB er ikke fremmed for tanken, men presiserer at da må den formelle dialogen om avtalen gjennomføres med FB strategisk nivå og Forsvarsstaben. Pr i dag er Forsvarsstaben tynt bemannet, slik at det vil få personellmessige og organisatoriske konsekvenser av en slik omlegging. Imidlertid anses synliggjøring av ressurser og forutsigbarhet som det viktigste, og dette kan være en mulig forenkling for å få mest mulig utav tilgjengelige økonomiske budsjetttrammer. Det presiseres at det å gå bort fra internhusleiemodellen vil være et stor skritt tilbake for sektoren, og stikk i strid med øvrige offentlig eiendomsforvaltning.

5.4.4 Samlet oppsummering av intervjuene - strategisk nivå

En oppsummering av de vesentligste funn fra intervjuene, sortert etter temaene i forskningsspørsmålene, ref innledning i kapittel 5.5:

Drivere	
Eier – FD	<ul style="list-style-type: none"> • Tilrettelegge EBA slik at forsvaret får løst sine primæroppgaver • Ser nytten av synliggjøring av EBA kostnader. • FD stiller krav til forvalteren ift effektive leveranser
Forvalter – FB	<ul style="list-style-type: none"> • Viktig med fornøyde eiere og brukere, formelt er dette Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet. • Internhusleiemodellen bidrar til synliggjøring av kostnader. • Budsjettmessig forutsigbarhet for FDVU-kostnader viktig driver.
Leietaker – Forvaret	<ul style="list-style-type: none"> • Er mest opptatt av hvordan de kan påvirke de variable kostnadene, og at byggene kan brukes som forutsatt.

	<ul style="list-style-type: none"> • Opptatt av at brukerne tilpasser sin EBA bruk etter tilgjengelige budsjетtrammer.
--	---

Barrierer	
Eier – FD	<ul style="list-style-type: none"> • Sentralt økonomisk insentiv, medfører krevende arealeffektiviseringsprosesser for organisasjonen. • Forvalteren har ingen reell konkurranse, siden bruker ikke kan leie EBA på egne initiativ.
Forvalter – FB	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen insentiver på taktisk og operativt nivå, utfordring ift arealeffektivitet. • Finnes ingen reell forhandlingsituasjon siden leiebeløpet ligger fast for porteføljen. • Politiske skifter kan virke hemmende for langsiktig planlegging.
Leietaker – Forvaret	<ul style="list-style-type: none"> • Hyppige strukturendringer i Forsvaret gjør det vanskelig med langtidsplanlegging av EBA-midler. • Opplever ikke at husleien gir insentiver i seg selv, opplever husleien som lav, og samtidig at det ikke er mer potensiale for arealreduksjon. Det oppleves heller å være en underdekning av EBA for Forsvaret. • Kommunikasjon på to digitale plattformer oppleves som en utfordring.

Bruksverdi	
Eier –FD	<ul style="list-style-type: none"> • Bruksverdi er et begrep mellom Forsvaret og Forsvarsbygg. Eier overprøver i prinsippet ikke hva som er bruksverdi for Forsvaret. Eier anser det som vanskelig å styre på. • Husleienivået er ikke dimensjonert for å øke tilstandsgrad. • Strategiske prioriteringer blir viktige i fremtiden når EBA midler skal brukes. • Tilleggstjenester er registrert som utfordring.

Forvalter/ FB	<ul style="list-style-type: none"> • Viser til definisjon av bruksverdibegrepet i Rammeavtalen med Forsvaret. Utfordringen er å operasjonalisere begrepet. • Negativ utvikling på tilstandsgrad og bruksverdi, husleienivået tilfredsstillende ikke begge deler. • Bruker har begrenset valgfrihet innenfor dagens internhusleiemodell.
Leietaker – Forvaret	<ul style="list-style-type: none"> • Viktig at bygningene er i forskriftsmessig forsvarlig stand og kan brukes som forutsatt. Kosmetiske forhold er mindre viktig. • Anser en kapasitetsoversikt over landets EBA portefølje som det viktigste for Forsvarsbygg å ha kontroll over

Rolleforståelse	
Eier - FD	<ul style="list-style-type: none"> • FD styrer ikke Forvaret og Forsvarsbygg i detalj, men overordnet styring av målsatte krav. • FD presiserer FB sin faglige rådgiverrolle, og viktigheten av at FB ser både kvalitet og nøkternhet i anbefalingene som gis.
Forvalter - FB	<ul style="list-style-type: none"> • Forsvarsbygg er forvalter og EBA faglig rådgiver for Forsvarssektoren. • Forsvaret skal inneha kompetansen til å beskrive sine behov for EBA. Viktig at rollene ikke blandes, skaper dårlig samarbeidsklima. • Husleiemodellen kan gjerne forenkles, men forvaltningsprinsippet anbefales at består. • FB sin forvalterrolle og rådgiverrolle kan være krevende å leve helt ut i organisasjonen.
Leietaker - Forvaret	<ul style="list-style-type: none"> • Mener FB kan forbedre sin utøvelse av EBA –rådgiverrollen på vegne av Forsvarssektoren. • Mener det er riktig at FB ivaretar EBA kompetansen i sektoren. Dette sikrer kontinuitet og profesjonalitet. • Opplever god kommunikasjon på strategisk nivå mellom FB og Forsvaret. 4 formelle husleiemøter, ellers løpende dialog om investeringsprosjekter og brukerdefinerte utviklingstiltak.

6 Diskusjon

Dette kapitlet vil ta for seg en drøfting av resultatene fra undersøkelsene. Kapitlet inndeles pr forskningsspørsmål. En oppsummering og hovedkonklusjon av de viktigste funn utfra undersøkelser og drøfting vil bli beskrevet i kapitel 7 under oppsummering og konklusjon.

6.1 Drivere

Et av forskningsspørsmålene til grunn for denne oppgaven var:

Hva er drivere i en internhusleiemodell i Forsvarssektoren?

Synliggjøring av kostnader

Det teoretiske grunnlaget for driverne til de ulike rollene innenfor eiendomsforvaltning er tidligere omtalt i kap 2.6. Driverne er beskrevet med ulike vinklinger knyttet til kostnads- og inntektsfokus. En oppsummering fra de ulike undersøkelsene i denne oppgaven viser at kostnader forbundet med internhusleiemodellen er en viktig driver blant aktørene i Forsvarssektorens internhusleiemodell. FD som eier er interessert i at Forsvaret som bruker har tilrettelagte eiendommer, bygg og anlegg som de kan bruke innenfor tilgjengelig kostnadsramme. Forsvaret er interessert i at de får best mulig kvalitet for den husleie som betales, og de har fokus på å minimere de variable kostnadene som kan påvirkes i modellen. Forsvarsbygg opplever at rammebetingelsene ikke er tilstrekkelige for å levere ønsket kvalitet innenfor FDVU-prosessene. Dette gjelder spesielt internhusleiens evne til å utvikle bygningsmassen over tid, som følge av endrede brukerbehov, markedsforhold og lover og forskriftskrav.

Det uttrykkes også fra (Lædre et al., 2012) at en av internhusleiens målsettinger for en virksomhet er at kostnader knyttet til bruk av eiendom, bygg og anlegg blir synliggjort. Synliggjøring av kostnader anses derfor som en vesentlig driver for internhusleiemodellen i Forsvarssektoren. I det etterfølgende drøftes andre interessante funn som fremkom knyttet til spørsmålet om drivere.

Insentiver og arealeffektivisering

En artikkel fra 2014 vedrørende erfaringer fra offentlig sektor i Norge (Lædre et al., 2014) har blant annet undersøkt erfaringer fra Forsvarssektorens internhusleiemodell siden

innføringen i 2002. Den oppsummerer sine funn i tre suksessfaktorer. Forankringen i organisasjonen med tilhørende reelle insentiver må ha fokuset. For det andre så må eiendomsforvalteren få tilført tilstrekkelige midler gjennom internhusleien slik at den kan ivareta et tilfredsstillende vedlikehold og opprettholde bruken av den bygningsmassen som brukeren har behov for. For det tredje så må modellen belønne leietakerne på en slik måte at effektiv arealbruk kommer leietakerne til gode. Opplever ikke leietaker at effektiv arealbruk lønner seg, så vil motstanden mot internhusleiemodellen være tilsvarende stor. Dermed vil ikke virksomheten oppnå sine overordnede målsetting av effektiv arealbruk, og frigjøring av budsjettmidler til kjernevirksomheten.

Forsvarssektoren er nå i en prosess der dagens internhusleieordning er under evaluering. Det er tidligere vist til at innføringen av modellen var vellykket med tanke på reduksjon av areal og dermed også årlige kostnader til EBA (Eliassen, 2010). Det fremkommer imidlertid nå at effekten internhusleien hadde knyttet til arealreduksjoner ikke lenger er tilstede. Forsvaret opplever knapphet på arealressurser, og at flere kapasiteter løses gjennom midlertidigheter. Forsvarsbygg uttrykker selv at effekten av arealreduksjon kun oppnås ved å avhende hele militære baser i sin helhet. Dette henger sammen med at dagens husleienivå ikke oppleves som høyt for Forsvaret sammenliknet med samfunnet og markedet for øvrig. Samtidig er kanskje dette også en riktig oppfattelse, da de fleste byggene som Forsvarssektoren disponerer er å anse som formålsbygg, eller i hvert fall befinner seg innenfor avgrensede områder i henhold til sikkerhetsloven. Dermed finnes ikke et reelt marked for denne bygningsmassen, og da er det heller ikke reelt med praktisering av markedsleie. Dette ble også poengtert i en artikkel om erfaringer fra Sverige (Andersson and Söderberg, 2011) ref kapittel 5.1.5. Artikkelen oppsummerer at det viktigste for formålsbygg er å få synliggjort de variable kostnadene pr bygg og pr bruker, siden disse kostnadene kan påvirkes og er basert på faktisk forbruk. Artikkelen henviser blant annet til militære etablissementer og øvingsanlegg der internhusleie er praktisert, og er således relevant for temaet i denne oppgaven.

Dette samsvarer også med funn gjort i undersøkelsen. Forsvaret ved strategisk nivå er opptatt av å holde variable kostnader som renhold, strømforbruk og mindre tilleggs leveranser på et så lavt kostnadsnivå som mulig. For øvrig mener de at dagens husleienivå er lavt. Samtidig kan det synes som taktisk og operativt nivå har ulik oppfattelse av dagens husleienivå. Taktisk nivå uttrykker at husleienivået er tilfredsstillende og at midlene brukes riktig, mens

operativt nivå ikke er fornøyd hva de får igjen av innbetalt husleie, og uttrykker misnøye med byggenes inneklima og vedlikeholds nivå.

Figur 16 viser samhandlingsnivåene i internhusleiemodellen. Husleie avtalene inngås på taktisk nivå. Operativt nivå har et ansvar for å følge opp at avtalen fungerer. Dersom brukersiden ikke er samstemte med effektene av internhusleiemodellen, kan det skape en barriere i samspillet med forvalteren på de samme nivå. Dette kan tyde på et behov for å avtale riktig forventningsnivå til leveransene. Felles forventningsnivå kan avtales gjennom såkalte SLA-avtaler (Service Level Agreements). Samtidig så må forventningsnivået i SLA-avtalene operasjonaliseres. Implementeringen må samkjøres mellom bruker og forvalter og de ulike ledelsesnivået må sikre gjennomføringen. Et bevisst forhold til hva som kreves av ledelsesform i forbindelse av eiendomsforvaltning er kort omtalt i kap 2.2.2, og er vesentlig i denne sammenheng.

Ny rammeavtale mellom Forsvaret og Forsvarsbygg inneholder en leveranseavtale benevnt som vedlegg RA2 (Forsvarsbygg, 2018). Dette kan tyde på at sektoren allerede har innsett behovet for å avklare akseptnivåene i leveransene. Leveranseavtalene omtales også videre i kapittel 6.3 Rolleførståelse.

I kapittel 2.5.1 gis det en generell betraktning av incentiver og begrepets relevans til internhusleie. Det henvises også til viktigheten av at det er en form for forhandlingssituasjon mellom partene i et internt marked, og at fravær av dette ikke neglisjeres. Det påpekes blant annet fra Lædre et al. (2012) at dersom ikke incentivene håndteres bevisst ovenfor organisasjonen, så kan dette ende med suboptimalisering blant de ulike resultatenehetene i virksomheten. Resultatenhetene prioriterer i første rekke å finne løsninger for seg selv. Dette kan være løsninger som ikke nødvendigvis lønner seg for virksomheten som helhet. Derfor er bruken av insentiver og en bevissthet rundt kommunikasjonen av disse vesentlig for å lykkes med internhusleiemodell. McKinsey-rapporten (2015) avdekket også at den norske forsvarssektoren disponerte et høyere antall kvadratmeter bygg enn sine nordiske lands forsvarsvirksomheter. Det er selvsagt ikke et 1:1 forhold knyttet til denne sammenlikningen, men allikevel et signal som den norske forsvarssektoren må ta innover seg. Siden det fremkommer at taktisk og operativt nivå ikke opplever insentiver for arealeffektivisering, må andre virkemidler tas i bruk for å oppnå effektiv arealutnyttelse. Effektiv arealutnyttelse oppgis i kapittel 2.5 å være at av kriteriene for god eiendomsforvaltning.

Respondentene fra Forsvaret uttrykker i undersøkelsene at de er bevisste på god utnyttelse av eksisterende bygg. Respondentene fra Forsvarsbygg er ikke like samstemte når det gjelder FB sitt fokus på best utnyttelse av eksisterende bygningsmasse. Dette er en overraskende ulikhet som fremkommer i undersøkelsene. Det fremkommer en tydelig forventning fra strategisk nivå, og fra taktisk nivå at FB er den EBA faglige rådgiveren. I oppdraget gitt av FD for perioden 2017-2020 heter det at:

FB skal gi råd, utarbeide planer og gjennomføre tiltak som sikrer optimal ressursutnyttelse.

Optimal ressursutnyttelse kan leses som både det å utnytte tilgjengelige økonomiske midler optimalt. Eksisterende bygningsmasse kan også ses på som en ressurs, som forvalteren skal sikre at utnyttes optimalt. Det er det taktisk/operative nivået i internhusleiemodellen som følger opp den daglige forvaltningen av EBA-porteføljen, og således har best utgangspunkt for å foreslå arealeffektive tiltak. Det anses derfor som viktig at rolleforståelsen mellom aktørene på dette nivået er omforent for at målsettingen med internhusleiemodellen skal lykkes. Denne rolleforståelsen drøftes ytterligere i kapittel 6.3.

Forutsigbarhet

Undersøkelsene avdekker at både Forsvaret og Forsvarsbygg bare er delvis fornøyd med forutsigbarheten i tilgjengelige midler. Dette knyttes hovedsakelig til mulighetene for å ivareta bruksverdi og vedlikeholdsetterslep. Selve husleienivået oppleves tilfredsstillende, men dette dekker ikke de aktuelle leveransene. Kapittel 2.4 omtaler blant annet forutsigbarhet som en suksessfaktor for å lykkes med en internhusleiemodell. Dette punktet må sies å bare være delvis oppfylt utfra hva som fremkommer i undersøkelsene. I kapittel 2.5 er det vist til at et av kriteriene for god eiendomsforvaltning er *økonomiske rammer som sikrer eiendommenes langsiktige karakter*. Utfra hva teorien legger til grunn og de tilbakemeldinger som er kommet via undersøkelsene er tilstrekkelig forutsigbarhet et av områdene som må tillegges oppmerksomhet etter vært som Forsvarssektoren evaluerer sin forvaltning av EBA.

Fra taktisk nivå viser besvarelsene fra spørreskjemaet noe ulikhet i hvordan Forsvaret og Forsvarsbygg anser brukertilfredshet pr bygg å være. Utfra FDREBA (FD, 2016b) så er fokuset på porteføljen, og at bygg skal brukes som forutsatt. Dette sier ingen ting om viktigheten av fornøyde brukere, og således trenger det ikke være noen dramatik i dette.

Allikevel avviker dette fra hva teorien sier er forvalterrollen, ref kapitel 2.6 der det refereres til at driverne fra forvalterrollen er fornøyde brukere og gode leveransere. For Forsvarssektoren gjelder brukertilfredshet på et strategisk ståsted porteføljen sett under et. Det fremkommer at selv om lokal bruker ikke er fornøyd med sine lokaler, så kan det være at strategisk ledelse mener at dette er godt nok i forhold til Forsvarets behov. Hvordan brukertilfredshet oppleves som en driver i en internhusleiemodell, kan også ha noe å si for hvordan de enkelte samhandlingsnivå oppfatter sin rolle knyttet til oppfølgingen av avtalen. Rolleforståelse drøftes videre under pkt 6.3.

6.2 Bruksverdi

Det andre forskningsspørsmålet som ble lagt til grunn for denne oppgaven var:

Hvordan forstås begrepet bruksverdi blant aktørene i Forsvarssektoren?

Forsvarsdepartementets retningslinjer for Eiendom, bygg og anlegg (FDREBA) beskriver ordet bruksverdi som retningsgivende for hvordan de økonomiske midler skal prioriteres. Verdibegrepet kan oppfattes som et vidt begrep, og brukes i ulike sammenhenger.

Begrepet bruksverdi i forsvarssektoren menes at bygg skal kunne brukes som forutsatt, og kritisk viktige bygg skal prioriteres først (FB, 2017). Dersom man ser fra det operative nivået i internhusleiemodellen, så er ikke brukerne fornøyd med sine bygg. Det uttrykkes lav tilfredshet med vedlikeholdet og innklimaet i byggene, og de mener ikke at leienivået står i forhold til funksjonalitet og standard på byggene, ref kapitel 5.3. Denne oppfattelsen er ikke samsvarende med det taktiske nivået hos Forsvaret. Av de respondentene som har svart uttrykkes det at man er enig i dagens husleienivå, og man er sågar enig i at husleiemidlene stort sett brukes riktig av Forsvarsbygg pr i dag. Hos forvalterrollen i Forsvarsbygg fremkommer det at man er fornøyd med kvaliteten på de tjenester som leveres. Taktisk nivå er også enig i at husleiemidlene brukes riktig, men er uenig i at husleienivået er tilstrekkelig. Det er tidligere omtalt at leieavtalene pr bygg inngås på taktisk nivå i Forsvarssektoren, ref kapitel 4. Det er således positivt at begge parter på taktisk nivå er fornøyd med måten husleiemidlene benyttes, og dette er et godt utgangspunkt for en mest mulig felles forståelse av begrepet bruksverdi. Samtidig kan det oppstå en barriere i oppfølging av rammeavtalen, siden det operative nivå har så ulik oppfattelse knyttet til forhold som påvirker bruksverdi. I tillegg opplyser respondentene fra eierne, FD, at bruksverdibegrepet pr i dag kan oppleves

som diffust, og at det pr i dag ikke er i bruk en måleparameter for bruksverdi. Det kan derfor tyde på at begrepet bruksverdi må utredes nærmere innenfor Forsvarssektoren, slik at en reell prioritering av EBA midler med utgangspunkt i begrepet er mulig.

Norsk Standard 3454 beskriver elementene Forvaltning, Drift, Vedlikehold og Utvikling (Standard Norge, 2013). Utviklingselementet er essensielt for å kunne ivareta endringer som påvirker bygget. Det kan for eksempel være endrede lov og forskriftskrav, endrende markedsforhold eller endrede brukerbehov. Utviklingselementet er i dag delt inn i 3 ulike finansieringsformer i Forsvarssektoren. Det første er utviklingselementet som ligger i husleien, som skal dekke offentlige krav og pålegg. Det andre er brukerdefinerte utviklingstiltak som finansieres via brukers driftsbudsjetter, og det tredje og siste muligheten er fornyelse gjennom investeringsmidler. Evalueringsrapporten utført av Forsvaret, Forsvarsbygg og Forsvarsdepartementet (FB et al., 2018) påpeker nettopp at utviklingselementet i husleien i forvaltningsmodellen synes å være underfinansiert. Dette samsvarer også med undersøkelsen gjort i denne oppgaven av taktisk nivå for Forsvarsbygg og Forsvaret, ref kapittel 5.4.2, samt funn fra McKinsey rapporten av 2015. Alle aktørene påpeker at andelen budsjettmidler til utviklingstiltak ikke er tilstrekkelig. Dette kan tyde på at sektoren vil kunne få en utfordring i å håndheve sin egen prioritet knyttet til bruksverdi, det vil si at et bygg skal kunne brukes som forutsatt. Det vil for eksempel måtte kreve en redusert arealportefølje, og en tydelig prioritering innenfor porteføljen for hvilke bygg som skal opprettholde sin bruksverdi til enhver tid.

Det å definere bruksverdi som en tydelig prioritet for hvordan Forsvarssektoren skal benytte sine økonomiske midler til EBA, harmonerer bra med selve definisjonen på god eiendomsforvaltning, ref kapittel 2.4, der punkt 3 sier *tilfredsstillte prioriterte brukerbehov*. Utfordringen er heller hvordan bruksverdi som prioritet skal operasjonaliseres. Dette uttrykkes også fra strategisk nivå hos forvalter å være en kritisk suksessfaktor, for å kunne optimalisere bruken av husleiemidlene i sektoren. Dette vil stille krav til de ulike ledernivåer hos forvalter og bruker. Riktig utøvd ledelse er en forutsetning for å skape riktig forståelse i organisasjonen, og dermed forutsetning for best mulig samspill mellom forvalter og bruker i en internhusleiemodell. Dette vil igjen kreve en felles rolleforståelse mellom forvalter og bruker/leietaker, og dette vil bli drøftet nærmere i neste punkt.

Undersøkelsene har gitt svar på hvordan aktørene innenfor eiendomsforvaltning i Forsvarssektoren forstår begrepet bruksverdi. Det er også en felles forståelse om at utfordringen ligger i å operasjonalisere begrepet ut i sektoren.

6.3 Rolleforståelse

Det tredje forskningsspørsmålet som ble lagt til grunn for oppgaven var:

Hvordan er rolleforståelsen i Forsvarssektorens internhusleiemodell?

St.prop 77 (2001-2002) vedrørende omlegging av eiendomsforvaltningen i Forsvaret er tidligere omtalt i kapitel 1.2. Omleggingen av eiendomsforvaltningen i Forsvarssektoren var en nødvendighet for å sikre at EBA-porteføljen til Forsvaret ble sett på som en viktig produksjonsfaktor som måtte tilrettelegges for best mulig rasjonell drift, og frigjøring av økonomiske midler til Forsvarets primærvirksomhet. I dette lå en forventning om en profesjonalisering av eiendomsforvaltningen i større grad enn hva som var praktisert frem til 2002. Samtidig ble det presisert at den anbefalte organiseringen av forvalterorganisasjonen måtte ha en sterk orientering mot Forsvarets brukere (FD, 2001) s.16. EBA forvalteren måtte sikre seg tilstrekkelig militær kompetanse, slik at den kunne være i stand til å omsette brukernes kravformuleringene til rasjonelle, funksjonelle og økonomisk levetidsdyktige bygg og anlegg.

FD har igjennom retningslinjer sagt at FB skal være sektorens forvalter og rådgiver innenfor Eiendom bygg og Anlegg. Ref kapitel 4 der overordnet målsetting for FB er gitt av FD: *FB skal gi råd, utarbeide planer og gjennomføre tiltak som sikrer optimal ressursutnyttelse.* Dette vil igjen si at FB må opptre som en servicepartner og kompetansenhet som må ha tett dialog med kjernevirksomheten (Lædre et al., 2012). Det krever at Forsvarsbygg undersøker hva brukerne sine behov er, og bearbeider løsninger i tett dialog med brukerne. Dette var også intensjonen St.prop. 77 (2001-2002) knyttet til den anbefalte strukturendringen av sektorens eiendomsforvaltning.

Kjennskapen til de styrende dokumenter som ligger til grunn for EBA forvaltningen i forsvarssektoren er noe forskjellig mellom Forsvaret og Forsvarsbygg. Respondentene fra Forsvaret er tydelige på at de har god kjennskap, men respondentene fra Forsvarsbygg fremkommer 20% som uttrykker usikkerhet knyttet til dette punktet. Hvor stor andel av

bruker og forvalterorganisasjonen som skal ha inngående kjennskap til de styrende dokumentene må vurderes. Et av suksessfaktorene til beskrevet i kapittel 2.4.3 var tilstrekkelig kjennskap til modellen i bruker og forvalterorganisasjonen. Samtidig er det presisert at virksomheten må vurdere hvor bredt og dypt i organisasjonene denne kjennskapen skal gjelde. De respondentene som har fått tilsendt spørreskjemaet i denne undersøkelsen innehar stillinger som utfra rollebeskrivelsen har et særlig ansvar for å sikre samhandlingen med Forsvaret. Når det er sagt så var svarprosenten blant FB sine respondenter under 50% slik at det er god grunn til å stille spørsmål ved gyldigheten resultatet fra FB på denne påstanden.

Gjennom spørreskjemaet mot taktisk nivå og intervjuene mot strategisk nivå, fremkommer det indikasjoner på at det er et forbedringspotensial hos Forsvarsbygg ift hvordan de ivaretar rådgiverrollen til Forsvarssektoren. Dette kommer til uttrykk både hos Forsvarets taktiske og strategiske nivå. Sågar FB sitt strategiske nivå presiserer Forsvarsbygg sin rådgiverrolle som det essensielle tilknyttet internhusleiemodellen i Forsvarssektoren. Samtidig uttrykkes det klart igjennom intervjuene, at det ikke skal være EBA kompetanse i Forsvaret. Forsvaret skal inneha kompetansen til å kunne beskrive sine behov for Eiendom bygg og anlegg, så er det opp til FB å finne løsninger for behovet. Den nye rammeavtalen av 2018 (Forsvarsbygg, 2018) inneholder et eget vedlegg benevnt som RA2 Leveranseavtalen. Vedlegget beskriver blant annet hensikten på følgende måte: *Leveranser og tjenester, inkludert samhandling og rådgivning, skal bidra til leietagers verdiskapning og fokusere på EBA som innsatsfaktor til å bygge forsvarsevne.*

Leveranseavtalen beskriver stort sett de ulike leveransene som Forsvarsbygg som forvalter skal levere til Forsvaret som bruker. Avtalevedlegget sier også noe om Forsvarets plikter innenfor den enkelte leveranseområde. Vedlegget sier derimot ingenting om hvordan rådgivningen forventes at skal utøves. Dette kan være noe av årsaken til at Forsvaret og Forsvarsbygg på taktisk nivå har ulik oppfatning av hvordan den EBA-faglige rådgivningen utøves. Dette kan dermed også påvirke rolleforståelsen mellom bruker og forvalter på operativt nivå. Fig 9 i kapittel 2.4 om Internhusleie illustrerer leieavtaler, rådgivning og arealsamordning som typiske forhold som omhandles i samspillet mellom bruker og forvalter. I rammeavtalen mellom Forsvaret og Forsvarsbygg kan det synes som at kun omhandler leieavtale med leveranser, mens rådgivning og arealsamordning ikke er tillagt samme fokus.

Forsvaret og Forsvarsbygg må tydeliggjøre felles forventninger til hva som menes med EBA faglig rådgiver for Forsvarssektoren. Dette bør skje fra strategisk nivå, implementeres videre til taktisk nivå gjennom leveranseavtalen og deretter må operativt nivå få beskrevet hva som forventes av rådgiverrollen. Utfra undersøkelsene i oppgaven fremstår ikke dette tydelig for de involverte aktørene som skal bidra til at samspillet i internhusleieforholdet er best mulig. Spesielt forskjellen i forventninger til bruk av husleiemidler mellom operativ og taktisk nivå hos Forsvaret, viser at brukersiden ikke er samstemt mellom nivåene. Dermed skaper det utfordringer i det daglige operative grensesnittet som håndterer den løpende bruken av husleiemidlene, og som ivaretar planverket knyttet til vedlikehold og utviklingsprosesser iht NS 3454 (Standard Norge, 2013).

Det er i kapittel 6.1 vedrørende drivere kommentert hvordan insentivene i internhusleiemodellen til forsvarssektoren er tilrettelagt. Utfra undersøkelsene fremkommer det at brukerne i det daglige ikke opplever at det er økonomiske insentiver tilknyttet internhusleiemodellen. Det er kun på strategisk nivå, det vil si forsvarssjefen med sin stab, som i realiteten kjenner at internhusleiemodellen skaper insentiver for rasjonell EBA bruk. Det kan dermed føre til utfordringer knyttet til den løpende samhandlingen mellom Forsvaret som bruker og Forsvarsbygg som forvalter.

Det fremkommer i intervjuene at dialogen mellom aktørene eier, bruker og forvalter fungerer tilfredsstillende på strategisk nivå. Det er også på dette nivået de økonomiske insentiver ligger. Dette stiller store krav til utøvelse av ledelse i den enkelte etat, slik at man får med seg det taktiske og operative nivå for EBA løsninger som til syvende og sist skal være til nytte for sektoren og ikke nødvendigvis kun den lokale avdeling. Dette henger ofte sammen, men i feller kan suboptimalisering oppstå som følge av manglende ledelse, og kommunikasjon mellom rollene i modellen (Tor Busch et al., 2005).

Det er kommentert både fra Eliassen (Eliassen, 2010), rapporten Beste praksis internhusleieordninger (Næspe, 2007), samt McKinsey-rapporten fra 2015, at rolleforståelse har betydning for hvor vellykket et samspill blir i en internhusleiemodell. Arealeffektivitet og bedre vedlikehold kommer ikke av seg selv ved innføring av internhusleiemodell, men avhenger av at partene har felles rolleforståelse og at modellen er forankret i virksomheten som er satt etter å følge en internhusleiemodell. Sektoren sitt oppdrag fra Stortinget i St.prop. 77 (2001-2002) var at det skulle legges til grunn markedsprinsipper for måten

eiendomsforvaltningen skulle praktiseres på. Det er funn i de tidligere nevnte rapporter at eiers og forvalters tilnærming til markedsprinsipper gikk for raskt uten at brukere/leietakeren var like omforent om de veivalg som ble tatt. FD var dessuten opptatt av raske gevinster ift nedtrekk i areal, og således fungerte internhusleiemodellen kun som en synliggjøring ovenfor Forsvaret etterhvert som FD gav oppdrag om nedtrekk i areal. Den har aldri fungert reelt som et verktøy for arealeffektivitet. Samtidig var tendensen tydelig i forarbeidene til St prop 77, at sektorens kostnader til EBA ville stige til langt over hva tildelte midler kunne bære. Sektoren hadde ikke annet valg enn å tvinge seg ned i areal, og dette oppnådde eier ved å innføre internhusleiemodellen, og styre etaten på arealnedtrekk (Eliassen, 2010).

Jacobsen (2012) s. 119 viser til tidselementet i endringsprosesser. Dette ble også kommentert hos Eliassen (2010). En av suksessfaktorene for vellykket internhusleiemodell gitt i *Internhusleie i teori og praksis* (Lædre et al., 2012) er å vurdere i hvor stort omfang modellen skal innføres. Det er der beskrevet at det bør implementeres mindre elementer om gangen. Forsvarssektoren gjorde det motsatte og innførte full internhusleie basert på markedsøkonomiske prinsipper. Det gav resultater i form av redusert areal og frigjøring av sektorens midler til kjernevirksomheten, men spørsmålet er om måten internhusleie ble innført i forsvarssektoren kan ha påvirket kulturen mellom Forsvaret og Forsvarsbygg. FD sine retningslinjer (FDREBA) legger stor vekt på at skal være basert på samarbeid. Dersom opprettelsen av Forsvarsbygg og de prosessene som da ble gjennomført ikke bar preg av samarbeid, så kan det ha blitt en utfordring å gjennomføre et tilstrekkelig samarbeid som oppfyller internhusleiemodellens intensjon.

Utøvelse av rollene bestiller og forvalter i forsvarssektoren virker ikke å praktiseres iht hva som er beskrevet i kap 2.4.2 om bestiller-utfører modellen. Rollene i Forsvarssektoren er organisatorisk adskilt ved at bruker og forvalter er to forskjellige etater. Denne delen av teorigrunnlaget synes ivaretatt. Det som utfra undersøkelsene avviker fra det teoretiske grunnlaget for bestiller - utfører er knyttet til sektorens forventning til forvalterens rådgiverevne. En forutsetning i forsvarssektorens forvaltning av EBA, er at Forsvarsbygg skal være sektorens EBA-faglige rådgiver, de skal gi råd, utarbeide planer og gjennomføre tiltak som sikrer optimal ressursutnyttelse (FD, 2016a). Et viktig funn fra oppgaven var at det fremkom noe usikkerhet ift hvorvidt Forsvarsbygg utøvde denne rollen slik eier har til intensjon den skal fungere. Enhver forvalter i en internhusleiemodell skal også ivareta en

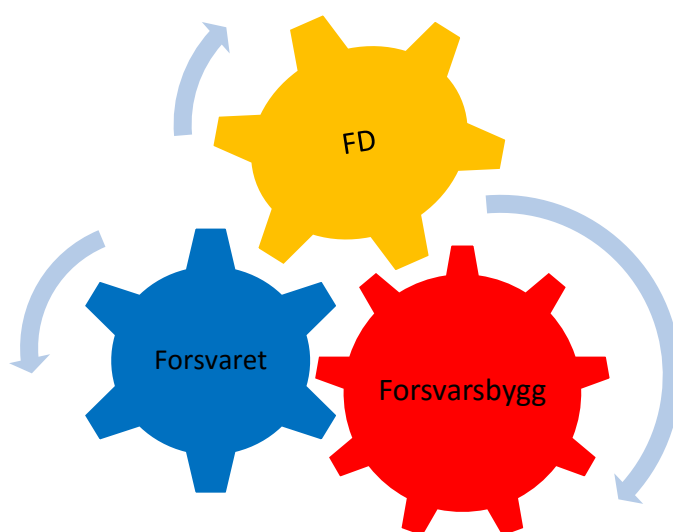
rådgiverrolle på vegne av leietakerne. Det kan imidlertid tyde på at forventningene til Forsvarsbyggs rådgiverrolle strekker seg noe lengre.

Felles forståelse av internhusleie er en viktig faktor for å skape drivkrefter. Det starter med ledelsesforankring, men enkeltmennesket i organisasjonen må ville å endre seg. Det krever fokus på endringsledelse. Dette bekreftes av Jacobsen (2016) i forhold til årsaksforhold til motstand i en organisasjon. Utfra medarbeiderundersøkelsen utført i FB i 2017, ref kapittel 5.2, kan man tolke at de ansatte ikke har tilfredsstillende endringsevne. Dette kan da forstås som at evnen til å forstå og implementere forbedringsrutiner må forbedres hos forvalteren. Dette kan kobles med manglende rolleforståelse, som igjen kan henge sammen med selve involveringen av de ansatte i endringsprosesser fra ledelsesnivå. Uansett, for å lykkes i et partnerskap så er det viktig at partene kjenner hverandre, begges ansvar å sette seg inn i den respektives virksomhet for å få større forståelse for hvordan tjenester skal leveres, prioriteres og hvordan man skal kommunisere.

7 Konklusjon

Innledningsvis ble figur 22 nedenfor brukt som en skisse på oppgavens problemstilling - *Hvordan kan internhusleie i Forsvarssektoren understøtte Forsvarets behov?*

Det ble lagt til grunn 3 forskningsspørsmål som omhandlet drivere, begrepet bruksverdi og til sist rolleforståelsen til aktørene i internhusleiemodellen og forskningsspørsmålene ble brukt for å teste ut hvordan aktørene opplever ulike sider av samspillet i internhusleiemodellen. Figur 22 skal illustrere et samspillet i Forsvarssektorens internhusleiemodell



Figur 22 - samspillet i en internhusleiemodell

7.1 Drivere

Synliggjøring av kostnader forbundet med EBA anses som en viktig driver av både Forsvarsdepartementet (FD), Forsvaret og Forsvarsbygg (FB). Alle respondentene som har deltatt i undersøkelsene, samt dokumentanalysene fra erfaringsrapporter og litteratur underbygger dette. Synliggjøring av kostnader ved bruk av en internhusleieavtale gir også en forutsigbarhet for Forsvaret som bruker EBA og for Forsvarsbygg som skal forvalte EBA på vegne av Forsvarsdepartementet som eier. Dette samsvarer også med det teoretiske grunnlaget for hensikten med internhusleie. Samtidig fremkommer det i undersøkelsene at de økonomiske insentivene kun er reelle på strategisk nivå. Dette tilsier at for å oppnå best mulig effekt av økonomiske insentiver knyttet til internhusleien, så bør styring skje ovenfra og ned. Dette krever mye av ledernivået både hos Forsvaret og FB og det er ikke tilfeldig hvordan

aktørene organiserer seg for at dette skal kunne gi best mulig effekt av internhusleiemodellen. Dette er presisert både av Tor Busch et al. (2005), og av Eikeland (2005), ref kapittel 2.4.

7.2 Bruksverdi

Forsvarssektorens valg om å prioritere økonomiske midler etter hva som gir best bruksverdi synes som et riktig valg sett opp kriteriet i den offentlige utredningen *Velholdte bygg gir mer til alle* (NOU, 2004) vedørende *tilfredsstillende brukerbehov*. Utfra undersøkelsene så har sektoren behov for å finne en riktig metode å måle opplevd bruksverdi, slik at eier oppnår tilstrekkelig styring og kontroll av etatene Forsvaret og Forsvarsbygg knyttet til riktig bruk av tilgjengelige EBA-midler. Det kan utfra respondentenes tilbakemeldinger og funn i erfaringsrapporter tyde på at sektoren ikke avsetter tilstrekkelige med økonomiske midler for at overordnet målsetting om ivaretagelse av EBA-porteføljens bruksverdi lar seg gjennomføre. Det er også allerede konkludert i evalueringsrapporten (FB et al., 2018) blant aktørene i internhusleiemodellen at dette temaet må løses for at strategien skal kunne være oppnåelig.

7.3 Rolleforståelse

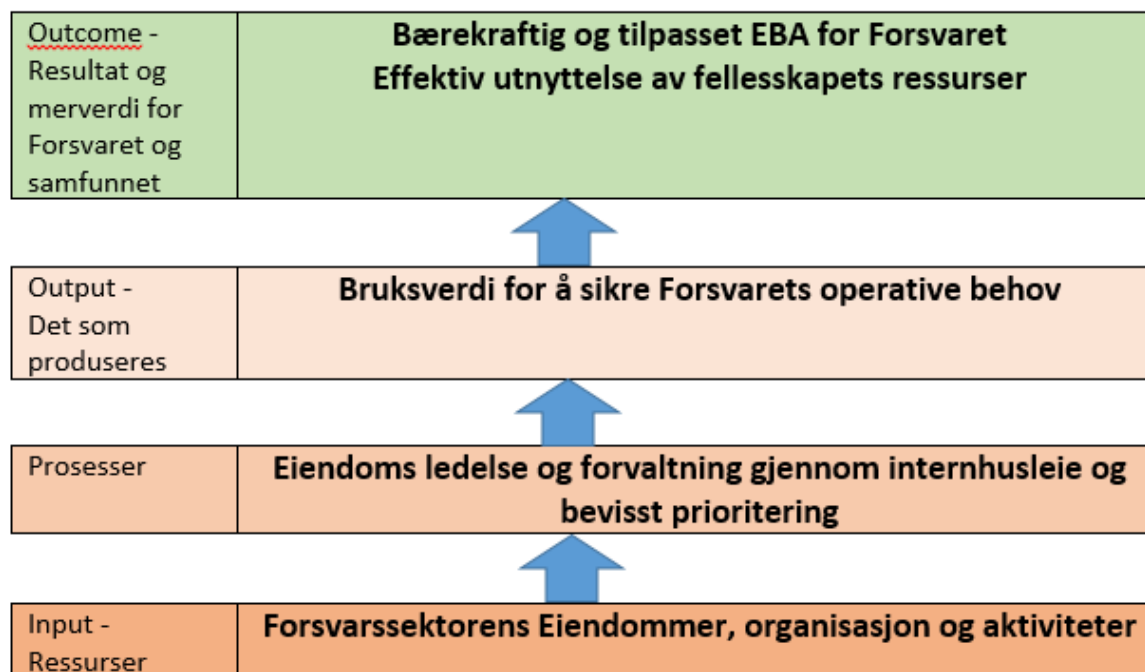
Det mest interessante funn i oppgaven knytter seg til rolleforståelse. Innledningsvis ble det vist til tidligere rapporter både fra Mckinsey og fra masteroppgaven til Eliassen fra 2010, der rolleforståelse ble ansett som en utfordring i forholdet mellom Forsvaret og Forsvarsbygg. Denne oppgaven har vist at dette fremdeles er tilfellet. I oppgaven er det flere ganger vist til de styrende dokumentene Forsvarsdepartementets retningslinjer for tjenesteområdet EBA (FDREBA) samt Rammeavtalen mellom Forsvaret og Forsvarsbygg (FB, 2018). I begge disse dokumentene beskrives Forsvarsbygg sin rolle som å være forvalter og rådgiver. Forventninger og innholdet i forvalterrollen er tydelig beskrevet i FDREBA og i Rammeavtalen, men rådgiverrollen er ikke beskrevet og tydeliggjort på samme måte. Utfra undersøkelsen som er gjort fremkommer store forventninger til utøvelsen av rådgiverrollen, men samtidig fremkommer det ulik oppfattelse av hvordan denne delen av rollen utøves. Undersøkelsene viser at respondentene fra Forsvarsbygg er mest fornøyd med utøvelsen av rådgiverrollen, mens Forsvaret uttrykker noe uenighet i at rådgiverrollen utøves som forventet. Det er i tillegg presisert fra eier at internhusleiemodellen skal være en samarbeidsmodell. Utfra beskrivelsen i figur 9 i oppgaven, viser dette at internhusleieforholdet mellom Forsvaret og Forsvarsbygg bør fokusere på beskrivelsen av

rådgivning og arealsamordning. Det som angår beskrivelse av leveranser synes dekket i ny oppdatert rammeavtale.

7.4 Oppsummering

Oppsummert så konkluderer oppgaven med at en internhusleiemodell understøtter Forsvarets behov ved at EBA midler i sektoren synliggjøres og bruk av de tilgjengelige midlene i internhusleiemodellen skal prioriteres for tiltak som fremmer bruksverdi. Siden internhusleiemodellen pr i dag kun har økonomiske insentiver på strategisk nivå, så bør dette også reflektere kompleksiteten og omfanget av samspillet mellom aktørene i avtaleforholdet. Det er imidlertid påkrevet at aktørene i Forsvarssektoren tar innover seg det som flere henviste rapporter har konkludert med, nemlig at uklar rolleforståelse hemmer effekten av samspillet i internhusleiemodellen. For denne oppgaven så var det Forsvarsbyggs rolle som både forvalter og rådgiver som tydeligst viste at rolleforståelse fremdeles er en utfordring innenfor internhusleiemodellen, spesielt på det taktisk/operative nivå.

For å vise hvordan internhusleie kan understøtte Forsvarets behov for EBA så kan det være interessant å se dette i sammenheng med The FM value map av P. A Jensen (Jensen et al., 2012) vist i oppgavens kapittel 2.7. En oppsummering av konklusjonen på problemstillingen illustreres med bakgrunn i en teoretisk forankring der det synliggjøres på hvilken måte internhusleie kan understøtte kjernevirksomheten til Forsvarets behov for EBA. Figuren viser også en helhetlig sammenheng av de ulike begreper og beskrivelser som er gjennomgått i denne oppgaven:



Figur 23 - Internhusleies påvirkning på merverdi i Forsvarssektorens EBA forvaltning

7.5 Forslag til videre arbeid

Et forslag til videre arbeid i sektoren er at eier, forvalter og bruker i forsvarssektorens internhusleiemodell gjennomgår ansvar og plikter til Forsvarets brukerrolle og Forsvarsbyggs sammensatte forvalter/rådgiverrolle. Dette for å skape en bedre rolleforståelse mellom aktørene i internhusleiemodellen. Dette kan for eksempel gjøres parallelt med det pågående arbeidet med etablering av leirplaner. Respondentene fra både FD, FST og FB oppgir at utarbeidelse av leirplaner er et viktig strategisk oppdrag for eiendomsforvaltningen i Forsvarssektoren. Leirplaner skal benyttes som et aktivt virkemiddel for å sikre arealeffektivitet for enkeltbygg og at overkapasitet kan samles slik at EBA kan utrangeres og avhendes. Alle aktørene uttrykker store forventinger til dette arbeidet, og mener dette vil bedre mulighetene for FB til å utøve sin rådgiverrolle, samt Forsvarets mulighet til å utnytte sin bygningsmasse og basestruktur best mulig. Uten en klar forståelse av bruker og forvalter/rådgiver rollen i dette arbeidet, så vil sektoren risikere at målsetningen med leirplanarbeidet ikke oppnås i tilstrekkelig grad. Viktige forhold i denne prosessen er hvordan Forsvarsbygg skal sikre seg den nødvendige kjennskap til Forsvarets behov, samt hvordan Forsvaret skal utøve sin rolle som bestiller/leietaker i internhusleiemodellen.

8 Referanser

- ANDERSSON, R. & SØDERBERG, B. 2011. Internal rents and ownership of state properties: experiences from Sweden. *Journal of Corporate Real estate*, 13, 64-76.
- ATKIN, B. & BROOKS, A. 2015. *Total facility management*, John Wiley and Sons, Ltd.
- BERG, L. P. 2014. Store Norske Leksikon. Available: <https://snl.no/Hermansen-utvalget> [Accessed 18. mai 2018].
- BERNT, J. F. 2017. Store Norske leksikon. Available: <https://snl.no/forvaltning> [Accessed 18.mai 2018].
- CEN, D. E. S. 2006. NS-EN 15221-1 Fasilitetsstyring. *Termer og definisjoner*. Standard Norge.
- CEN, D. E. S. 2007. Fasilitetsstyring del 2: Veiledning for utarbeidelse av avtaler om fasilitetsstyring. *NS-EN 15221-2*. Standard Norge.
- EIKELAND, P. T. 1999. Teoretisk analyse av byggeprosesser. *Samspill i Byggeprosessen*.
- EIKELAND, P. T. 2005. Husleieordninger i statlig eiendomsforvaltning - Teoretiske grunnlag og praktiske erfaringer. Oslo: Moderniseringsdepartementet.
- EINARSEN, S. & SKOGSTAD, A. 2011. *Det gode arbeidsmiljø*, Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- ELIASSEN, T. 2010. *Innføring av internhusleie i Forsvaret - suksess, fiasko eller litt begge deler?* Masteroppgave ved Institutt for bygg, anlegg og transport.
- EVERETT, L. E. & FURUSETH, I. 2012. *Masteroppgaven - Hvordan begynne - og fullføre*, Universitetsforlaget AS.
- FB 2013. Forsvarsbygg Utleies Strategi for 2013 - 2017. In: FORSVARSBYGG (ed.) 2.utgave ed.
- FB 2014. Forsvarsbyggs vedlikeholdsstrategi.
- FB 2017. Virksomhetsstrategi for Forsvarsbygg 2018 - 2021. Nettside Forsvarsbygg - kvalitetsystem.
- FB, FORSVARSBYGG & FD 2018. Evaluering av husleieordningen i Forsvarssektoren.
- FD 2001. Stortingsproposisjon nr 77 (2000-2001) - Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning. In: FORSVARSDEPARTEMENTET (ed.).
- FD 2010. Prop. 1S (2010 - 2011) For budsjettåret 2011. In: FORSVARSDEPARTEMENTET (ed.). D. k. Forsvarsdepartement, Trans.. Oslo.
- FD 2014. Endringer i statsbudsjettet 2014 under Forsvarsdepartementet. In: FORSVARSDEPARTEMENTET (ed.).
- FD 2016a. Kampkraft og bærekraft - Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidspano 2017-2020. In: FORSVARSDEPARTEMENTET (ed.).
- FD 2016b. Retninglinjer for eiendom, bygg og anlegg i forsvarssektoren. In: FORSVARSDEPARTEMENTET (ed.) 3.utgave ed.
- FD 2017. Kampkraft og bærekraft. In: FORSVARSDEPARTEMENTET (ed.).
- FORSVARSBYGG 2018. EBA Rammeavtale - Rammeavtale for eiendom, bygg og anlegg (EBA) mellom Forsvaret og Forsvarsbygg. In: FORSVARSSEKTOREN (ed.).
- FOSS, M. 2015a. Strategise valg - organisering av eiendomsforvaltning og service/støttefunksjoner. NTNU Trondheim.
- FOSS, M. 2015b. Utviklin av strategi for en virksomhets fasilitetsyring/FM. *Erfaringsbasert masterprogram i eiendomsutvikling og forvaltning*.
- HALVORSEN, K. 2008. Hva er metode? Å forske på samfunnet - en innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Cappelen Damm AS.
- HAUGEN, T. 2008. *Forvaltning, drift og vedlikehold av bygninger*, NTNU Trondheim, Tapir Akademisk forlag.
- JACOBSEN, D. I. 2012. *Organisasjonsendringer og endringsledelse*, Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- JACOBSEN, D. I. 2016. *Hvordan gjennomføre undersøkelser - Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Cappelen Damm AS.

- JENSEN, P. A., VAN DE VOORDT, T., COENEN, C., VON FELTEN, D., LINDHOLM, A.-L., NIELSEN, S. B., RIRATANAPHONG, C. & PFENNINGER, M. 2012. In search for the added value of FM: what we know and what we need to learn. *Emeraldinsight*, 30, 199-217.
- JOHNSTAD, T., KLAUSEN, J. E. & MØNNESLAND, J. 2003. Rapport 76. *Makt- og demokratiutredningens rapportserie*.
- KOCH, P. & HAUKSNES, J. 2005. On innovation in the public sector - today and beyond.
- LÆDRE, O., J. L. & HAUGEN, T. 2012. *Internhusleie - teori og praksis*, Universitetsforlaget AS.
- LÆDRE, O., J. L. & HAUGEN, T. 2014. Internal rent - experiences from public sector in Norway. *Facilities*.
- MCKINSEY 2015. Modernisering og effektivisering av stab, støtte og forvaltningsfunksjoner i Forsvarssektoren. McKinsey and Company.
- NOU 2004. NOU 2004 Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren. In: REGIONALDEPARTEMENTET, K. O. (ed.). Statens forvaltningstjeneste: Lobo Media AS.
- NTNU. *Ny rammefordelingsmodell - underlagsnotat 5* [Online]. Available: https://www.ntnu.no/documents/1262755726/1268954456/Notat5_Internhusleie.pdf/d61a0071-15b3-451e-b858-5da4da2e6969 [Accessed 2 juni 2018].
- NTNU 2017. Ansvarsmatrise. In: NTNU (ed.).
- NÆSPE, B. 2007. Kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger. Forum for offentlige bygninger (FOBE)
- Statens bygningstekniske etat (KoBE)
- NÆSPE, B. 2008. Veileder om husleieordninger. In: REGIONALDEPARTEMENTET, K.-O. (ed.). Norsk kommunalteknisk forening.
- OLSSON, N. 2014. *Praktisk rapportskrivning*, Type-it, Trondheim, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- RAMBØLL 2017a. Leietakerundersøkelse.
- RAMBØLL 2017b. Medarbeiderundersøkelse.
- REPSTAD, P. 1993. *Mellom nærhet og distanse - Kvalitative metoder i samfunnsfag*, Universitetsforlaget AS.
- ROHN, H. 2015. Organisasjons og ledelse i Eiendomsforvaltningen. *Masterprogram i eiendomsutvikling og forvaltning*. NTNU.
- SAGBERG, I. 2018. *Incentiv* [Online]. Store Norske Leksikon. Available: <https://snl.no/insentiv>. [Accessed 19.mai 2018].
- SAGDAHL, M. 2018. *Verdi* [Online]. Store Norske Leksikon. Available: <https://snl.no/verdi> [Accessed 18. mai 2018].
- SKIVIK, H. M. 2013. *Relasjonell ledelse*.
- SKÅRET, P. 2011. Etablering av eiendomsforvaltning i forsvarssektoren - virkemidler for å oppnå effektivitet. Rena: Høgskolen i Hedmark avd for økonomi og ledelsesfag.
- STANDARD NORGE 2013. NS 3454 Livssyklus kostnader for byggverk. Standard Norge.
- STATSBYGG. 2015. Leieberegninger i Statens husleieordning.
- SÆBØE, O. E. 2018. *PRO FM* [Online]. Available: www.pro-fm.no/no/ [Accessed].
- SÆBØE, O. E. & BLAKSTAD, S. H. 2009. *Fasilitetsstyring - Verdiskapning - verdiøkning - verdibevaring*, Tapir Akademisk forlag.
- SÆBØE, O. E., MØRK, M. I., BJØRBERG, S. & WEISETH, O. 2008. Ord og uttrykk innen eiendomsforvaltning - fasilitetsstyring (facility Management). In: EIENDOMSFORENING, N. B. O. (ed.).
- TJORA, A. 2017. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*, Gyldendal Norsk Forlag AS.
- TOR BUSCH, ERIK JOHNSEN, KURT K KLAUSEN & VANEBO, J. O. 2005. *Modernisering av offentlig sektor*, AIT Trykk Otta AS, Universitetsforlaget AS.
- UNDERVISNINGSBYGG 2017. Årsberetning 2016. In: KOMMUNE, O. (ed.).
- UNDERVISNINGSBYGG 2018. Husleiekontrakt for skolebygg - mal. In: UNDERVISNINGSBYGG (ed.).

- VAN DE VOORDT, T., JENSEN, P. A., HOENDERVANGER, J. G. & BERSMA, F. 2016. Value adding management of buildings and facility services in four steps. *Journal of Corporate Real estate*, 42-56.
- YIN, R. K. 1994. *Case Study research - Design and Methods*, SAGE Publications.
- ÅGE JOHNSEN, INGUN SLETNES & VAVO, S. I. 2004. *Konkurransetsetting i kommunen*, AIT-E-dit AS, Oslo, Abstrakt Forlag AS.

9 Vedlegg

Vedlegg 1 – Intervjuguide

Vedlegg 2 – Spørreskjema til Forsvaret på taktisk nivå

Vedlegg 3 – Spørreskjema til Forsvarsbygg på taktisk nivå

VEDLEGG 1 - INTERVJUGUIDE

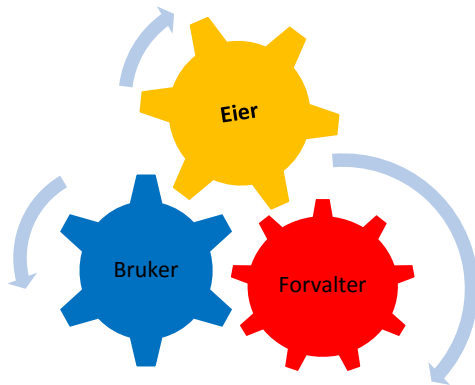
INTRODUKSJON TIL INTERVJU

MASTEROPPGAVE - Internhusleie i Offentlig sektor

Jeg arbeider i Forsvarsbygg Eiendomsforvaltning og er for tiden deltidsstudent ved program for Erfarings basert mastergrad i eiendomsutvikling og forvaltning ved NTNU i Trondheim. Jeg driver nå på med den avsluttende masteroppgaven, og har valgt internhusleie i offentlig sektor som emne.

Innledning

Overordnet målsetting med oppgaven er å undersøke hvilke drivkrefter som må være tilstede blant aktørene i en internhusleiemodell for at sektorens overordnede mål med sin EBA bruk skal oppfylles. Følgende figur illustrer situasjonen som ønskes undersøkt:



Hensikten er å belyse og drøfte hvilke forhold som oppleves som viktige for at tannhjulene i illustrasjonen holder samme tempo, og dermed innforstått at mest mulig effekt kan hentes ut av en internhusleiemodell. Jeg har valgt internhusleiemodellen i Forsvarssektoren som hovedcase, og ønsker i den forbindelse å snakke med nøkkelpersoner hos eier (FD), forvalter (FB) og bruker (Forsvaret). Det blir et dybdeintervju med aktører på strategisk/taktisk nivå.

Problemstilling

Innledningen danner den overordnede målsettingen min for denne oppgaven. Basert på at sektoren skal etterlev stortingsprop Kampkraft og Bærekraft, så har jeg foreløpig valgt følgende problemstilling:

Hvordan kan internhusleie i Forsvarssektoren bidra til å understøtte Forsvarets behov?

For å besvare denne problemstillingen vil jeg undersøke følgende:

1. Hva er drivere i en internhusleiemodell i offentlig sektor?
2. Hvordan forstås begrepet bruksverdi blant aktørene i Forsvarssektoren?
3. Hvordan organiseres partene best mulig i en internhusleiemodell?

Spørsmålene som ligger til grunn for intervjuet er:

Innledende spørsmål

- 1 Hvor lenge har du jobbet i dagens stilling i Forsvarsstaben?
- 2 Hva er din bakgrunn fra tidligere ?
- 3 Hva er dine oppgaver tilknyttet husleiemodellen?

Hva er driverne innenfor Forsvarssektorens internhusleiemodell?

1. Hva er det viktigste for din rolle og virksomhet å oppnå med internhusleiemodellen?
2. Hvilke insentiver er lagt til grunn for at internhusleiemodellen skal fungere?
3. I hvor stor grad syns du internhusleie bidrar til bevissthet rundt kostnader ved bygningsmassen?
4. Oppleveres det at internhusleiemidlene brukes riktig, får man ønsket effekt av internhusleiemidlene?
5. Hvordan følger eier opp at internhusleiemodellen fungerer?
6. Kostnadsdekkende leie brukes som prinsipp for leiefastsettelsen. Oppfatter du/dere at det er tilstrekkelig økonomisk frihet for bruker/leietaker innenfor internhusleiemodellen?
7. Er dagens kostnadsdekkende leie tilstrekkelig for å ivareta sektorens sin EBA?
8. Er du kjent med om sektoren sammenlikner sine kostnader med andre eiendomsforvaltere som et ledd i sin kostnadskontroll?

Hvordan oppfattes begrepet bruksverdi i Forsvarssektoren?

Bruksverdi er knyttet til hvordan kvaliteten til et produkt oppfattes av en bruker. Dette er subjektivt og avhenger av hva en bruker oppfatter er relatert til forventningene og behovene som ligger til grunn for produktet.

1. Forvaltningsmodellen skal blant annet sikre at bruksverdien for Forsvaret opprettholdes. Hva legger du i dette begrepet?
2. Hva legger du i begrepet arealeffektivitet?
3. Hvilke økonomiske muligheter har forvalter og bruker for å tilpasse eksisterende bygningsmasse?
4. Hvordan kan Forsvaret opptre for å ivareta bruksverdi?
5. Hvordan kan FB opptre for å ivareta bruksverdi?
6. Leietakerundersøkelser viser at brukerne ikke er fornøyd med kvaliteten/omfang på vedlikeholdet som utføres? Hva er ditt inntrykk av internhusleieavtalens bidrag til godt vedlikehold?
7. Leietakerundersøkelsen viser også at brukerne mener kostnadene for tilleggstjenester ikke står i samsvar med tjenestene som leveres. Hvordan kan man sikre felles forventning om kvaliteten og kostnad på tilleggstjenester?
8. Begrepet arealnormer benyttes i forbindelse med definering av behov, hvordan oppleves disse å dekke behovene for sektoren?

Hvordan organiseres partene best mulig i en internhusleiemodell?

1. Hvordan er aktørene i modellen organisert på strategisk, taktisk og operativt nivå for å ivareta rammeavtalens bestemmelser?
2. Hvordan er samspillet strukturert mellom partene, formelt og løpende?

3. Forsvarsbygg er gitt en tydelig rådgiverrolle i Forsvarsdepartementets retningslinjer for EBA (FDREBA) og i Rammeavtalen mellom Forsvaret og Forsvarsbygg, hvordan oppleves denne å fungere?
4. I hvilken grad oppleves det at det er en reel forhandlingssituasjon ved inngåelse eller revidering av avtaler mellom forvalter/utfører og bestiller/bruker?
5. I hvor stor grad oppleves at retningslinjer i FDREBA følges?
6. Er man sikre på at dem som skal kjenne til FDREBA faktisk er kjent med den?
7. Hvordan er bestiller-kompetansen organisert i Forsvaret?
8. Hva er rollen som bestiller kompetanse sine hovedoppgaver i forvaltningsmodellen?

Avslutningsvis:

1. Hvilke tanker gjør du deg rundt fremtiden for internhusleiemodellen i Forsvarssektoren?
2. Vil du si det er en sammenheng mellom forsvarsevne og Eiendom, Bygg og Anlegg?

VEDLEGG 2 - SPØRRESKJEMA TIL FORSVARET

PÅSTANDER TIL FORSVARET

Sendes til personell i nøkkelposisjoner i avtaleforholdet mellom FB og FSJ - på taktisk nivå (DIF)

Sett ett X pr påstand

		Helt uenig	Uenig	Litt uenig	Litt enig	Enig	Helt enig
1	Jeg kjenner godt til Forsvarsdepartementets retningslinjer for EBA						
2	Jeg kjenner godt til FSJ direktiv for EBA						
3	Jeg kjenner godt til rammeavtalen mellom FB og FSJ						
4	Jeg opplever at langsiktige EBA planer etterleves						
5	Jeg opplever at husleiemidlene brukes riktig						
6	Jeg opplever at nivået på husleien er riktig						
7	Det viktigste for meg er billige tjenester						
8	Det viktigste for meg er best mulig kvalitet på tjenestene						
9	Jeg opplever at Forsvarsbygg opptrer som en EBA faglig rådgiver for min avdeling						
10	Det viktigste for meg er at brukerne i min avdeling blir fornøyde						
11	Det viktigste for meg er at byggene fungerer som forutsatt						
12	Jeg har en klar forståelse av hva brukerdefinerte utviklingstiltak er						
13	Jeg har en klar forståelse av hva fornyelse og komponentutviklingstiltak er						
14	Min avdeling har tilstrekkelig midler til brukerdefinert utviklingstiltak						
15	Jeg opplever at brukerdefinerte utviklingsmidler løser virksomhetens behov						
16	Min avdeling har fokus på best mulig utnyttelse av eksisterende bygningsmasse						
17	Min avdeling har oversikt over sine EBA behov						
18	Jeg opplever en forutsigbarhet i tilgjengelige EBA midler						

Muligheter for utfyllende kommentarer:

VEDLEGG 3 - SPØRRESKJEMA TIL FORSVARSBYGG

PÅSTANDER TIL FORSVARSBYGG PERSONELL

Sendes til personell i nøkkelposisjoner i avtaleforholdet mellom FB og FSJ - på taktisk nivå (Region)

Sett ett X pr påstand

		Helt uenig	Uenig	Litt uenig	Litt enig	Enig	Helt enig
1	Jeg kjenner godt til Forsvarsdepartementets retningslinjer for EBA						
2	Jeg kjenner godt til FSJ direktiv for EBA						
3	Jeg kjenner godt til Rammeavtalen mellom FB og FSJ						
4	Jeg opplever at langsiktige EBA planer etterleves						
5	Jeg opplever at husleiemidlene brukes riktig						
6	Jeg opplever at nivået på husleien er riktig						
7	Det viktigste for meg er billige leveranser						
8	Det viktigste for meg er best mulig kvalitet på tjenestene						
9	Jeg opplever at Forsvarsbygg opptrer som en EBA faglig rådgiver ovenfor Forsvaret						
10	Det viktigste for meg er at brukerne i mitt geografiske område blir fornøyde						
11	Det viktigste for meg er at byggene fungerer som forutsatt						
12	Jeg har en klar forståelse av hva brukerdefinerte utviklingstiltak er						
13	Jeg har en klar forståelse av hva fornyelse og komponentutviklingstiltak er						
14	Forsvarsbygg får bevilget tilstrekkelig midler til fornyelse-/komponenttiltak						
15	Jeg opplever at brukerdefinerte utviklingsmidler løser brukernes behov						
16	Forsvarsbygg har fokus på best mulig utnyttelse av eksisterende bygningsmasse						
17	Jeg er kjent med DIF'enes EBA behov innenfor min region						
18	Jeg opplever en forutsigbarhet i tilgjengelige EBA -midler						

Muligheter for utfyllende kommentarer: