

Hilde Godager

# Internhusleie i

# Hedmark fylkeskommune

Hamar, 22. juni 2013

---

## Forord

Denne rapporten handler om internhusleie i Hedmark fylkeskommune (HFK). Internhusleie er ett av flere tema innen det erfaringsbaserte masterprogrammet Facilities Management (FM), også kalt Eiendomsutvikling og -forvaltning. Norges Teknisk Naturvitenskapelige Universitet (NTNU) i Trondheim ved Institutt for byggekunst, prosjektering og forvaltning tilbyr undervisning i dette faget.

Som student ved NTNU har jeg fått mulighet til å velge et emne å skrive masteroppgave om. Valget falt på internhusleieordningen i HFK, primært fordi jeg har liten kunnskap om ordningen som jeg som leder for forvaltningsavdelingen i HFK, har «arvet». Jeg har derfor hatt et behov for å tilegne meg dybdekunnskap om ordningen, og min arbeidsgiver har gitt tillatelse til at jeg skriver om dette emnet.

Internhusleieordningen har ikke blitt evaluert siden den ble innført for 10 år siden. Det synes å være liten interesse for og kunnskap om ordningen. Det er også ulike oppfatninger om hvordan den fungerer, og det er behov for å evaluere ordningen.

Masteroppgaven vil om ønskelig kunne tjene som del av beslutningsgrunnlag for strategisk ledelse med hensyn til hvorvidt internhusleie skal videreføres i HFK, eventuelt på hvilken måte. Rapporten er ikke bestilt av arbeidsgiver.

Jeg er glad for at min arbeidsgiver har tilrettelagt for gjennomføring av studiet, som jeg synes jeg har fått svært god nytte av i mitt arbeid med eiendomsforvaltning. Det har vært tre inspirerende og anstrengende år parallelt med full stilling, og jeg er glad for at jeg nå straks har fullført studiet. Takk til min veileder Ola Lædre, venner og kolleger for støtte og oppmuntring underveis.

Hamar, 22. juni 2013

---

Hilde Godager,  
student ved NTNU

---

## Sammendrag

Det følgende er et sammendrag av en masteroppgave om internhusleieordningen i HFK.

I sak 00/57 vedtok Fylkestinget å innføre reell internhusleie i Hedmark fylkeskommune (HFK). Hensikten var å bruke internhusleie som et økonomisk virkemiddel til å gjøre noe med det store vedlikeholdsetterslepet som var blitt kartlagt.

Innføring av internhusleie innebærer at kostnadene ved bruk av lokaler blir beregnet og synliggjort for brukerne, samt at brukerne (bestillerne) blir ansvarliggjort for kostnadene ved bruk av lokaler i form av fakturering. Tilsiktede virkninger er bl.a. arealeffektivisering og sikring av tilstrekkelig midler til verdibevarende vedlikehold.

Nordisk litteratur tyder på at de som har innført internhusleie har hatt flere positive enn negative erfaringer med internhusleie. F.eks. har internhusleieordningen i Forsvarsbygg medført besparelser og gitt positive, økonomiske effekter.

Jeg ønsker å avklare hvilke tiltak som må gjøres for at internhusleieordningen i HFK kan bli et godt verktøy til å oppnå en god standard på bygningsmassen og bidra til at målsettingene for eiendomsforvaltningen i HFK kan nås. For å ta stilling til dette har jeg formulert følgende forskningsspørsmål:

- 1) Hvilke virkninger har innføring av en internhusleieordning i HFK hatt?**
- 2) Hva er i følge litteraturen suksessfaktorer for at internhusleie skal være et effektivt virkemiddel for eiendomsforvaltning?**
- 3) Hvilke mulige forbedringer kan foreslås for internhusleieordningen i HFK?**

For å avklare hvilke virkninger internhusleieordningen i HFK har hatt, har jeg studert relevant litteratur, foretatt dybdeintervju og gjennomgått bedriftsinterne dokumenter som jeg i kraft av mitt ansettelsesforhold i HFK har fått tilgang til.

Funnene viser at internhusleieordning ikke praktiseres slik det i nevnte sak ble vedtatt at den skulle praktiseres. I årsbudsjett for 2003 og påfølgende år fremgår det hvordan internhusleieordningen har blitt implementert. Det kan stilles spørsmål ved om Fylkestingets vedtagelse av

---

disse årsbudsjett setter til side Fylkestingets vedtak om innføring av reell internhusleie, samt senere Fylkestingssak 01/05 som bl.a. vedtar kriterier for god eiendomsforvaltning.

Det viser seg at leiers reelle driftsbudsjett ikke belastes med internhusleie. Den såkalte internhusleien er bare et nullsumspill, - en dummytjeneste som synliggjør en arealkostnad i virksomhetenes bruttobudsjett. Likevel ser en flere positive virkninger etter innføring av «internhusleie-ordningen». Sentralisering av eiendomsforvaltningen har medført profesjonalisering og kostnadseffektivitet. Vedlikeholdsetterslepet har imidlertid økt, selv om tendensen nå er en mindre økning enn tidligere. En effekt kan likevel direkte henføres til «internhusleie-ordningen». Denne effekten er synliggjøring av arealkostnader. Et annet interessant funn er at de folkevalgte jeg har vært i kontakt med vedrørende intervju, har liten kunnskap om internhusleieordningens eksistens.

Suksessfaktorer for internhusleieordninger er bl.a. opplæring om formål og mekanismer med internhusleie, klare mål, forankring på strategisk, taktisk og operativt nivå og tilstrekkelig med tid. Det er nødvendig å sentralisere eiendomsforvaltningen i egen resultatenheter som fortrinnsvis understøtter internhusleie. Det er viktig å tydeliggjøre rollene som eier, utleier og leier og det er nødvendig å innføre reell husleiebetaling og incitamentsordninger. Det er også viktig at strategisk og taktisk ledelse gir utleieren verktøy og handlingsrom, slik at det tilrettelegges for at målsettingene med internhusleieordningen og eiendomsforvaltningen kan oppnås.

Ved å innføre internhusleie fullt og helt og ikke stykkevis og delt, kan HFK oppnå god eiendomsforvaltning. Arbeidet med rapporten har vist at eksisterende målsettinger for eiendomsforvaltningen ikke er forankret hos strategisk ledelse i HFK. Jeg anbefaler derfor først at klare målsettinger for eiendomsforvaltningen vedtas av strategisk ledelse. Jeg anbefaler deretter at nullsumsløsningen erstattes av reell internhusleie i tråd med ovennevnte suksessfaktorer. Husleien bør være kostnadsdekkende og baseres på leieobjektets livssyklus-kostnader. Eiendomsforvaltningen bør organiseres i et fylkeskommunalt foretak (FKF). Særlig anbefales at utleieren gis adgang til avsetning til og bruk av ett eller flere disposisjonsfond. Dette for å sikre riktige, økonomiske rammebetingelser i et langsiktig perspektiv. I fortsettelsen er det viktig å være lojal til den vedtatte ordningen, etterleve og følge opp ordningen med tanke på kontinuerlig forbedring.

---

## Innhold

1.	Innledning .....	1
1.1	Internhusleie i den store sammenheng.....	2
1.1.1	Internasjonal utvikling.....	3
1.1.2	Nasjonal utvikling .....	3
1.1.3	Offentlig kontra privat eierskap .....	4
1.1.4	Fylkeskommunens eieransvar og virkninger av utsatt vedlikehold .....	5
1.1.5	Virkninger av godt vedlikehold.....	5
1.2	Internhusleie i HFK .....	6
1.3	Avgrensninger og problemstillinger .....	7
1.4	Rapportens oppbygging .....	9
2.	Litteratur .....	10
2.1	Begrepsavklaringer.....	10
2.2	Internhusleie i en større sammenheng .....	12
2.3	Internhusleie generelt .....	14
2.4	Rammebetingelser ved kommunal organisering .....	17
	Organisasjonsmodell .....	17
	Formuesbevaring- og generasjonsprinsippet.....	19
	Anordningsprinsippet .....	20
	Avsetning til og bruk av disposisjonsfond .....	20
	Låneopptak .....	21
	Avskrivninger.....	21
	KOSTRA.....	21
	Insentiver.....	22
2.5	Spesielt om virkninger.....	22
2.5.1	Teori .....	22
2.5.2	Empiri.....	26
2.5.3	Beste praksis.....	27
2.6	Spesielt om suksessfaktorer.....	28
2.6.1	Teori og empiri.....	29
2.6.2	Beste praksis.....	32
3.	Metode .....	33
3.1	Om forskning og forskningsmetode generelt .....	33

---

3.1.1	Kvalitative og kvantitative metoder .....	33
3.1.2	Metodetriangulering .....	34
3.1.3	Validitet og reliabilitet .....	35
3.2	Anvendt metode.....	36
3.2.1	Metode for litteraturstudiet.....	36
3.2.2	Metode for studie av bedriftsinterne dokumenter .....	37
3.2.3	Metode for kvalitativt intervju .....	38
3.2.4	Validitet og reliabilitet .....	41
3.2.5	Styrker og svakheter.....	44
4.	Resultater .....	47
4.1	Forskningsfunn relatert til virkninger.....	47
4.1.1	Studie av bedriftsinterne dokumenter .....	47
4.1.2	Intervjuer .....	53
4.1.2.1	Profesjonalisering.....	54
4.1.2.2	Synliggjøring av roller og ansvar .....	55
4.1.2.3	Husleiebetaling.....	56
4.1.2.4	Kostnadseffektivitet .....	58
4.1.2.5	Finansiering av arealbehov.....	61
4.1.2.6	Sikre midler til vedlikehold.....	61
4.1.2.7	Insentiver .....	62
4.1.2.8	Arealeffektivitet .....	63
4.1.2.9	Etterlevelse av kontraktsbestemmelser .....	64
4.1.2.10	Saldering av vedlikehold.....	64
4.2	Forskningsfunn relatert til suksessfaktorer.....	65
4.3	Forskningsfunn relatert til forbedringsforslag.....	65
4.3.1	Forretningsmessighet .....	65
4.3.2	Sikre midler til vedlikehold.....	66
4.3.3	Organisasjonsform .....	66
5.	Diskusjon .....	67
5.1	Virkninger, diskusjon .....	67
5.1.1	Rolleforståelse .....	67
5.1.2	Profesjonalisering.....	69
5.1.3	Forretningsmessighet .....	71

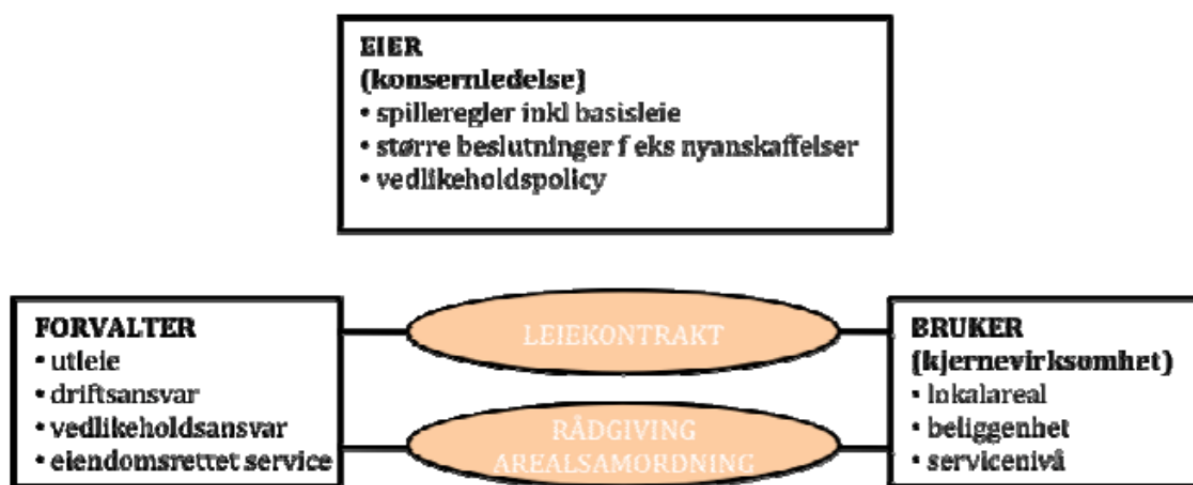
---

5.1.4	Insentiver .....	73
5.1.5	Synliggjøring av kostnader.....	73
5.1.6	Arealeffektivitet .....	74
5.1.7	Kostnadseffektivitet .....	76
5.1.8	Sikre midler til vedlikehold.....	78
5.1.9	Byråkratisering .....	79
5.2	Suksessfaktorer, diskusjon.....	80
5.2.1	Forankring .....	80
5.2.2	Klare mål .....	81
5.2.3	Eiendomsforvaltningens rammebetingelser .....	82
5.2.4	Inngåelse av internhusleiekontrakt.....	87
5.2.5	Reell økonomisk transaksjon .....	87
5.2.6	Beregning av leie.....	88
5.2.7	Kostnadsbærende nivå.....	89
5.2.8	Insentiver .....	89
5.3	Forslag til forbedringer, diskusjon.....	90
5.3.1	Mål og forankring.....	90
5.3.2	Innføring av reell internhusleie .....	92
5.3.3	Insentiver .....	94
5.3.4	Beregning av husleie .....	95
5.3.5	Utleiers rammebetingelser.....	97
	Organisasjonsform .....	99
6.	Konklusjon.....	102
6.1	Virkninger, konklusjon.....	102
6.2	Suksessfaktorer, konklusjon.....	102
6.3	Forslag til forbedringer, konklusjon.....	103
	Figurliste.....	105
	Referanseliste .....	105
	Vedlegg .....	110

## 1. Innledning

Denne rapporten handler om internhusleie i Hedmark fylkeskommune (heretter kalt HFK). Internhusleie vil si leie for areal som avtales mellom utleier og bruker av arealene (leier), begge innen samme organisasjon (Mørk mfl. 2008).

Problemstillingene som denne rapporten vil gi svar på, fremgår av pkt. 1.3 s. 7 flg. nedenfor. Figuren viser forholdet mellom eier, utleier og leier i en reell internhusleiemodell. Den har relevans for så vel privat som offentlig sektor.



Figur 1 – Rollene i en internhusleiemodell, fritt etter Psilander og Lind, (1994 s. 29).

I 2002 ble det inngått internhusleiekontrakter i HFK. Hovedformålet med en internhusleiekontrakt er å avtalefeste og regulere vederlaget (husleie) for bruk av leide lokaler. Hensikten med internhusleie er å finansiere eiendomsforvaltningen, slik at kostnadene ved leie av lokaler blir belastet rett kostnadssted, dvs. hos bruker (bestiller). Lædre mfl. (2012) understreker at det er hensynet til størst mulig gevinst for organisasjonen som helhet som ligger til grunn for internprising, ikke størst mulig gevinst for den enkelte resultatenhet.

Husleieinntekter er et virkemiddel som bl.a. kan sikre midler til vedlikehold. Internhusleie kan derved bidra til godt vedlikehold og god eiendomsforvaltning, som vil bidra til god totaløkonomi for eier (NOU 2004:22).



---

## 1.1 Internhusleie i den store sammenheng

Kommunesektoren disponerer og forvalter en bygningsmasse på ca. 32 millioner kvadratmeter bruttoareal (Rådgivende Ingeniørers Forening, 2010 og 2011). Ifølge *Meld. St. 28 (2011-2012)* er den kommunale eiendomsmassen dobbelt så stor som den statlige bygningsmassen.

Ifølge Multiconsult og PriceWaterhouseCoopers (2008) (heretter kalt MC/PwC) representerer det nevnte bruttoarealet milliardverdier (500 mrd. kroner i 2008) og utgjør en stor andel av nasjonens felles realkapital. I samme rapport uttales:

*Gjennom en rekke utredninger og medieoppslag er det påpekt bygningsmassens betydelige vedlikeholdsetterslep, verdiforringelse og behov for oppgradering, samt fokus på konsekvenser i forhold til helse, miljø og sikkerhet og forringet egnethet for virksomhetene (ibid.).*

Multiconsult kan ifølge rapporten vise til et robust grunnlag for å hevde at den offentlige bygningsmassen har et stort behov for vedlikehold.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) uttaler i sin rapport om *Bygg for framtida* at 80 % av dagens bygningsmasse fortsatt skal benyttes i 2050 (KRD 2009).

Disse forhold er med på å underbygge at ivaretagelse og opprettholdelse av nasjonens realkapital nødvendiggjør strategisk satsning på godt vedlikehold, fortrinnsvis verdibevarende vedlikehold, (dvs. det vedlikeholdsarbeid som er nødvendig for å opprettholde verdien gjennom bygningens levetid). En slik satsning forutsetter blant annet midler til å redusere eksisterende vedlikeholdsbehov og til planmessig, forebyggende vedlikehold av eksisterende bygningsmasse. Utfordringen handler blant annet om hvilke virkemidler som skal til for å oppnå dette.

Det er flere tiltak som kan iverksettes for å bidra til god eiendomsforvaltning og ivaretagelse av realkapitalen. Denne rapporten tar for seg internhusleie som et økonomisk virkemiddel i så måte. De nærmere avgrensninger og problemstillinger fremgår av pkt. 1.3 nedenfor.

---

### 1.1.1 Internasjonal utvikling

Siden 1980-tallet har man sett en utvikling av offentlig sektor i retning av mer markedsorientert tenkning. Internprising, herunder internhusleie, er et virkemiddel som er en følge av ovennevnte utvikling. Opphavet til den nevnte utviklingen hevdes å ha vært i New Zealand og Storbritannia (NOU 2004:2). Utviklingen er i ettertid kalt New Public Management (NPM) (Hood 1991), og omtales også som modernisering av offentlig forvaltning. Senere har NPM spredt seg til mange land i verden (NOU 2004:2), blant annet de nordiske landene (Eikeland 2005). Kjennetegn ved utviklingen er iht. NOU 2004:2 s. 12 at det legges “økt vekt på forbilder fra privat sektor, mer vekt på resultatmåling og effektivitet, sterkere oppdeling av roller og mer vekt på kundeorientering“.

### 1.1.2 Nasjonal utvikling

Fra starten av 1990-tallet og frem til i dag er det også i Norge blitt utført flere reformer i offentlig sektor som har vært basert på markedsrettet tenkning. Formålet har vært å få mer ut av pengene. Reformene har høyst sannsynlig sammenheng med ovennevnte trend. Et eventuelt fremtidig bortfall av landets oljeinntekter kan for øvrig være ett av flere motiv for å effektivisere og forvalte samfunnets ressurser på en bedre måte.

Ulike virkemidler er tatt i bruk for å effektivisere offentlig sektor. Eksempler på slike virkemidler er f.eks. at anskaffelser skal gjøres til gjenstand for konkurranse, jf. lov om offentlige anskaffelser (lov-1999-07-16-69). Andre eksempler er innføring av internhusleie, outsourcing, outtasking av tjenester, samt benchmarking.

Internhusleie ble i Norge først innført i statsforvaltningen og i statlige bedrifter. Internhusleie er blant annet innført i Statoil, Telenor og Postverket. Statsbygg innførte internhusleie i 1993 og Forsvarsbygg innførte internhusleie i 2003. Internhusleie er også innført ved universitetene og i enkelte helseforetak. Flere kommuner og enkelte fylkeskommuner har fulgt etter (Lædre mfl. 2012), (Eikeland, 2005).

Enkelte aktører har hatt suksess med innføring av internhusleie, andre ikke. Det skal nevnes at internhusleie ikke er løsningen på alle utfordringer i eiendomsforvaltningen. Det finnes både fallgruver (Psilander og Lind 1994) og hensyn som taler mot internhusleie (Lædre mfl. 2012). På den annen side benyttes internhusleie med stor grad av suksess i Sverige, og flere i Norge

---

anbefaler innføring av internhusleie (Næspe 2007). Ett eksempel på vellykket innføring av internhusleie er innenfor den norske forsvarssektoren. Det er derfor interessant å avklare hvilke virkninger internhusleieordningen i HFK har hatt, samt hva som kan gjøres for å forbedre denne.

### 1.1.3 Offentlig kontra privat eierskap

Innen offentlig sektor i Norge har bruk av lokaler tradisjonelt sett fremstått som vederlagsfri for brukerne. Lokaler har således i liten grad vært ansett som en produksjonsfaktor i virksomhetens drift. I *State of the Nation* fremgår at det i mindre grad har eksistert noen samlet oversikt over hva det koster å eie og forvalte bygninger (Rådgivende ingeniørers forening, 2010).

I offentlig sektor er eierskapet begrunnet ut fra behov for særskilte bygninger til den offentlige tjenesteyting, typisk en videregående skole for undervisning (såkalte formålsbygg). Det offentlige har fokus på offentlig tjenesteyting og verdiskapning hos kjernevirksomheten. Formålet med å eie bygninger har ikke vært finansielt begrunnet, men industrielt, dvs. at man har vært opptatt av å få avkastning på den kjernevirksomhet som skjer i byggene (Sæbøe og Hunnes Blakstad, 2009).

I privat sektor derimot er gjerne målsettingen størst mulig avanse til fordel for eierne, og best mulig forvaltning for å ivareta eiendoms kapitalen. Privat sektor får skattefradrag for de årlige avskrivninger av sin bygningsmasse. Det private kan også ta markedsleie ved utleie, noe som i mindre grad er mulig i offentlig sektor fordi mange bygg er formålsbygg som det ikke finnes et alternativt marked for. Privat sektor har dermed økonomiske motiv og incitament i forhold til å opprettholde en god og funksjonell standard på egen bygningsmasse.

Det offentlige har ikke de samme incentiver til å være opptatt av økonomisk avkastning. God eiendomsforvaltning i kommunesektoren handler om å gi brukerne gode og funksjonelle bygg til lavest mulig kostnad (Meld. St. 28 (2011-2012) s. 108).

Det store vedlikeholdsbehovet i offentlig sektor, jf. pkt. 1.1 ovenfor viser at det offentlige ikke har særlig fokus på å ivareta og på en god måte forvalte den betydelige realkapitalen/formuen som ligger i offentlig bygningsmasse.

---

Andre forhold som kan forklare vedlikeholdsbehovet er at planmessig årlig vedlikehold ikke er lovpålagt. I tillegg kan manglende interesse og/eller kompetanse, midler eller prioritering av midler til vedlikehold, være eksempler på årsaker til at det ikke har blitt utført tilstrekkelig vedlikehold til å opprettholde bygningers kvalitetsnivå og dermed bygningers verdi.

#### **1.1.4 Fylkeskommunens eieransvar og virkninger av utsatt vedlikehold**

En fylkeskommune er i tillegg til å være et eget forvaltningsnivå i offentlig sektor slik som også stat og kommuner er, en juridisk person, dvs. et selvstendig rettssubjekt.

Etter kommunelovens § 6 er eieransvaret for fylkeskommunens bygningsmasse lagt til Fylkestinget. Fylkestinget styrer hvordan bygningene skal forvaltes og er juridisk og økonomisk ansvarlig for alle forpliktelser en bygningseier har. Dette innebærer at den som utøver eieransvaret for Fylkestinget må ha kunnskap om og etterleve det regelverket som gjelder for fast eiendom. Dette er et svært omfattende regelverk.

Dersom Fylkestinget skyver vedlikeholdet foran seg, øker skadeomfanget og kan medføre alvorlige følgeskader og akselererende kostnader som kan beløpe seg til langt mer enn det som er spart ved ikke å bevilge tilstrekkelig midler til planmessig, forebyggende vedlikehold (NOU 2004:22). Utilstrekkelig vedlikehold vil for øvrig kunne få som følge at realkapitalen ikke bevares til neste generasjon, slik det forutsettes i kommunelovens § 46, 6. ledd.

Huseier kan holdes ansvarlig ved f.eks. brann, legionella, forurensning, skader ved utilstrekkelig eller forsømt strøing, sikring eller vedlikehold av bygg. Juridisk har huseier ansvar på både subjektivt og objektivt grunnlag. Sist men ikke minst, vil utsatt vedlikehold kunne få som følge bl.a. mistriivsel, dårlig innelima, økt sykefravær, dårlig omdømme og manglende måloppnåelse for kjernevirksomheten (MC/PwC 2008).

#### **1.1.5 Virkninger av godt vedlikehold**

Funksjonelle og godt vedlikeholdte bygg vil støtte opp under aktiviteter som utføres i lokalene. Godt vedlikehold kan bidra til positivt omdømme, gi et løft, innebære verdsettelse, stimulere til innsats, rekruttering, godt innelima, trivsel, velvære og måloppnåelse for den

---

kjernevirksomhet som utføres i lokalene (MC/PwC 2008). Slike virkninger kan ses på som det offentliges avkastning av å eie egne formålsbygg.

I tillegg kan godt vedlikehold innebære god eiendoms- og økonomiforvaltning, som er av betydning for å opprettholde den kapitalen som er bundet i bygningsmassen på en kostnadseffektiv måte. Godt vedlikehold vil på bakgrunn av ovennevnte kunne bidra til både verdiskapning, verdibevaring og verdiøkning.

## **1.2 Internhusleie i HFK**

I fylkestingssak 00/0057 om utvikling av eiendomsforvaltningen i HFK ble det vedtatt å innføre internhusleie i HFK fra 01.01.2002. Det ble også vedtatt at eiendomsforvaltningen skulle organiseres i en forvaltningsenhet fra og med 01.01.2000.

Byggseksjonen og seksjon for drift som var underlagt sentraladministrasjonen i HFK ble vedtatt samlet i den nye forvaltningsenheten. Byggseksjonen hadde hatt en rådgivende funksjon i forhold til virksomhetslederne og gjennomføringsansvar for større vedlikeholds- og investeringsprosjekt. Den nye forvaltningsenheten fikk totalansvaret for forvaltning (F), drift (D), vedlikehold (V), utvikling (U), og service (S), (FDVUS) oppgavene i HFK. Senere ble også innkjøpsansvaret lagt til forvaltningsenheten.

Av saken framgår at HFK i 2000 eide ca. 400.000 m<sup>2</sup> BTA bygningsmasse. Bygningsmassen besto hovedsakelig av helse- og skolebygg og hadde en bokført verdi på 2,0 mrd. kroner. På dette tidspunktet ble det kartlagt et behov for større vedlikeholdsarbeider i størrelsesorden 220 mill. kroner. Pr. 01.01.2002 ble imidlertid de offentlige sykehusene overført til Staten. Dette fikk bl.a. som følge at HFKs bygningsportefølje ble halvert, og at iverksettelse av internhusleiekontraktene ble noe utsatt. På dette tidspunkt ble det dessuten utført et generalplanarbeid i HFK som medførte at totalt 22 videregående skoler i Hedmark fylke ble sammenføyd til 14 videregående skoler. Begge forhold medførte i høy grad reduksjon av eid bygningsmasse.

Videre fremgår det at HFK i 2000 eide store grunnarealer og foresto så vel utleie som innleie av bygninger. Det fantes imidlertid ingen sentral oversikt over omfanget av forannevnte eller over hvilke ressurser som totalt ble brukt til eiendomsforvaltning.

---

Forvaltningsenheten ivaretar i dag eieransvaret for ca. 230.000 m<sup>2</sup> BTA bygningsareal (totalt 180 eide bygg), 17.000 dekar mark og forestår blant annet både innleie og utleie for virksomhetene i HFK. Sistnevnte innebærer at virksomhetene ikke selv står fritt til å leie lokaler.

Pr. 31.12.2013 utgjorde HFKs bokførte realkapital 2.187.179.493 mrd. kroner. Ifølge Utdanningsdirektoratet (skoleporten) var det skoleåret 2011/2012 863 årsverk pedagogisk personale og 7253 elever i de 14 offentlige, videregående skolene i Hedmark fylke.

Grunnet de betydelige verdier som er bundet i fylkeskommunens bygningsmasse, er det viktig å forvalte og opprettholde verdiene på en god måte. Og det er vesentlig av hensyn til brukernes helse, miljø, og sikkerhet at brukerne har gode og funksjonelle lokaler som understøtter de aktiviteter og arbeidsprosesser som skjer i lokalene, slik at kjernevirksomheten kan nå Fylkestingets overordnede mål for den pedagogiske virksomheten som i Hedmark er 73 % gjennomføring i videregående skole.

### **1.3 Avgrensninger og problemstillinger**

Jeg har avgrenset masteroppgaven til å omfatte tre spørsmål, som jeg finner interessante og nyttige å få avklart for egen del. Jeg vil avklare hvilke virkninger internhusleieordningen i HFK har hatt. Dersom en studie av internhusleieordningens virkninger i HFK viser at dette virkemidlet ikke har bidratt til uttalt måloppnåelse, foreligger et grunnlag for å vurdere å endre ordningen.

Av denne grunn har jeg formulert min første problemstilling slik:

#### **1) Hvilke virkninger har innføring av en internhusleieordning i HFK hatt?**

Videre ønsker jeg å avklare hvilke tiltak som kan gjøres for at internhusleieordningen i større grad kan bidra til god eiendomsforvaltning og særlig hva som bør utføres for at HFK kan nå de vedtatte mål for internhusleieordningen. Motivet for dette ønsket, er at det i litteraturen hevdes av flere, bl.a. Eikeland (2005) at internhusleie er en suksessfaktor for god eiendomsforvaltning. Kommuner i Norge som har deltatt i kartlegging av beste praksis for

---

interne husleieordninger, anbefaler innføring av internhusleie (Næspe 2007). I svenske kommuner synes det ifølge Lind og Tingvall (2002) å være enighet om at internhusleie er fornuftig. I det norske forsvaret er det som antydnet gjennomført en storstilt eiendomsreform der de positive virkninger blant annet har vært besparelser, kostnadsfokus og et betydelig arealnedtrekk.

Jeg ønsker derfor å ta rede på hva som er erfarte suksessfaktorer for internhusleie. Slik jeg vurderte det, ville andre kommuner som har praktisert internhusleie være de beste datakilder i forhold til dette spørsmålet. Jeg har imidlertid ikke hatt tilstrekkelig kapasitet til å utføre slike intervjuer. Derfor har jeg formulert min andre problemstilling slik:

**2) Hva er i følge litteraturen suksessfaktorer for at internhusleie skal være et effektivt virkemiddel for eiendomsforvaltning?**

Når jeg har fått avklart dette, vil jeg ha et grunnlag for å se nærmere på min tredje problemstilling som jeg har formulert slik:

**3) Hvilke mulige forbedringer kan foreslås for internhusleieordningen i HFK?**

Svar på dette spørsmålet vil gi kunnskap om hva som kan gjøres for at HFK skal kunne nå sine målsettinger med internhusleieordningen og i større grad oppnå god eiendomsforvaltning.

Vel 80 % (dvs. ca. 184.000 m<sup>2</sup> BTA fordelt på 14 videregående skoler) av HFKs bygningsmasse (ca. 230.000 m<sup>2</sup> BTA) består av undervisningsbygg for videregående skole. Av denne grunn avgrenses rapporten til kun å omfatte virkninger av internhusleie for så vidt gjelder undervisningsbygg.

Av hensyn til rapportens omfang, vil jeg primært finne ut om HFK har oppnådd sine tilsiktede virkninger med internhusleieordningen, samt avklare hvilke suksessfaktorer som er angitt i litteraturen og hvilke av disse som ikke er tilstede i HFKs internhusleieordning. Dette innebærer at jeg, i tilfeller hvor det finnes alternative suksessfaktorer som utelukker hverandre (f.eks. hvis både organisasjonsmodellen interkommunalt selskap (IKS) og aksjeselskap (AS) er en suksessfaktor), ikke vil foreta noen grundig vurdering av hvilket alternativ HFK bør

---

velge. Jeg vil i denne omgang nøye meg med å foreslå et alternativ som er anbefalt i litteraturen og som er egnet til at internhusleieordningen i HFK kan bli en suksess.

#### **1.4 Rapportens oppbygging**

I det følgende kapitel 2 redegjøres det for internhusleie på generelt grunnlag. I tillegg forklares enkelte begrep som er brukt i rapporten, og det redegjøres for rammebetingelser ved kommunal eiendomsforvaltning. Kapitlets sentrale deler er pkt. 2.5 og 2.6 som omhandler relevant litteratur om virkninger av og suksessfaktorer for internhusleieordninger.

I kapitel 3 beskrives bl.a. hvilke metoder jeg har anvendt i forbindelse med avklaring av forskningsspørsmålene som er beskrevet i pkt. 1.3.

I kapitel 4 presenteres funn fra studier av bedriftsinterne dokumenter og intervjuer. Intervjuene omfatter bare virkninger og forbedringsfaktorer. Funn fra litteraturstudiene er som nevnt presentert i kapitel 2.5 og 2.6.

Avslutningsvis i kapitel 5 drøftes funn hva angår virkninger, suksessfaktorer og forbedringsforslag for internhusleieordningen i HFK. Resultatene fra studier av bedriftsinterne dokumenter og intervjuer drøftes opp mot teori, ev. empiri og beste praksis på området som er omhandlet i kapitel 2.

Rapporten avsluttes i kapitel 6 med en konklusjon på forskningsspørsmålene.



---

## 2. Litteratur

Før relevant litteratur på området gjennomgås, forklares i det følgende en del begreper som det kanskje er behov for å forklare.

### 2.1 Begrepsavklaringer

**Benchmarking:** prosess der ytelsen (inkludert pris) til fasilitetstjenester måles og resultatene sammenliknes internt eller eksternt.

**Bevilgning:** den økonomiske ramme til disponering i budsjettåret som fylkestinget selv har gitt underordnet organ.

**BIBSYS:** navn på biblioteksdatabase med referanser fra universitet og høyskoler.

Det finansielle  
ansvars-

**prinsipp:** betyr at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen (H-2186).

**FM** (Facilities management eller fasilitetsstyring): integrasjon av prosesser i en organisasjon for å opprettholde og utvikle avtalte tjenester som støtter og forbedrer effektiviteten til organisasjonens primære aktiviteter (NS –EN 15221-1).

**Flerbruk:** betegner bruk til ulike formål (NOU 1996: 8).

**Formålsbygg:** bygg som ikke uten videre kan skifte anvendelse/har alternativ bruk.

Generasjons-

**prinsippet:** Den kommunale formue skal forvaltes bærekraftig i den forstand at dagens generasjon ikke skal konsumere dagens formue, men overlate den til den neste generasjon (Robinson 1998 s. 21).

---

Kjerne-

virksomhet: kan defineres som en organisasjon hovedaktivitet og det viktigste den gjør (Lædre mfl. 2012).

KOSTRA: (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommuneokonomi/kostra.html?id=1233>).

Kostnads-

dekkende leie: det beløp som kreves for å betjene kapitalkostnader (totale investeringer i bygget, eventuelt teknisk verdi på eksisterende bygg) og FDV(U) kostnader, for å opprettholde bygningens kvalitetsnivå over en gitt betraktningperiode.

Levetid: tiden (antall år) fra en bygningsdel installeres til den demonteres, eller fra et byggverk reises til det rives (NS 3454:2013).

Livssyklus-

kostnader: (life cycle cost - LCC) alle kostnadene som genereres gjennom livsløpet til en bygningsdel/byggverk (NS-EN 13306:2010, her NS 3454:2013).

Outsourcing: konkurranseutsetting; omfatter bortsetting av det taktiske og operative nivået av serviceytelser, omfatter gruppe av serviceytelser (Haugen, 2008).

Outtasking: konkurranseutsetting, omfatter bortsetting av det operative nivået. Gjelder bare enkeltvise serviceytelser (Haugen, 2008).

Sambruk: betegner bruk til like formål, (NOU 1996: 8).

Støtte-

virksomhet: de tjenestene som må til for at organisasjonen skal kunne drive kjernevirksomheten (Lædre mfl. 2012).

Årskostnad: annuitet av nåverdien av levetidskostnaden (NS 3454:2013).

---

Nedenfor angis flere betydning av begrep som benyttes om hverandre i rapporten.

Når begrepene «fylkeskommune» eller «kommune» brukes i denne rapporten, omfatter begrepene både fylkeskommuner og kommuner. Dette fordi kommuneloven omfatter både fylkeskommuner og kommuner.

Med eier menes fylkestinget, ev. Fylkestinget i HFK når vi snakker om fylkeskommuner og kommunestyret når vi snakker om kommuner.

Begrepene «utleier», «forvalter» og «leverandør» brukes synonymt i denne rapporten.

Begrepene «leier», «bruker» og «bestiller» brukes synonymt i denne rapporten.

Begrepene «forvaltningsenhet», «enhet», «Eiendom», «utleier» og «sentral enhet» kan bli brukt om hverandre avhengig av i hvilken sammenheng og hvem begrepene er brukt av.

Med uttrykket «Fylkesrådets respondent» menes en respondent fra Fylkesrådets administrasjon.

## **2.2 Internhusleie i en større sammenheng**

Virkningene av internhusleie, samt suksessfaktorer for at internhusleie skal få de tilsktede virkninger er hovedfokus i dette litteraturkapitlet.

Faglig sett hører internhusleie inn under Facilities Management (FM). Bygg- og eiendomsforvaltning innebærer ifølge Haugen (2008) «ivaretagelse av eiers interesser og ansvar i forbindelse med FDVU-aktivitet for en eiendom».

Det overordnede målet for FM er verdibevaring, verdiskaping, verdiøkning, sikring av kvalitet og reduksjon av kostnader i bygg- og eiendomsforvaltningen (Sæbøe og Hunnes Blakstad 2009).

---

Regjeringen oppnevnte i 2003 det såkalte Eiendomsforvaltningsutvalget for å gjennomgå og evaluere eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner. I mandat til utvalget fremgår det blant annet at forvaltning av bygninger må ha et langsiktig perspektiv, fordi kommunale og fylkeskommunale bygninger har en lang teknisk levetid (minst 70 år) (NOU 2004:22). I samme utredning uttales videre på side 9 at den tekniske tilstanden på bygningsmassen ved siden av de ansattes kompetanse, er suksessfaktorer for kvaliteten på tjenestetilbudet. MC/PwC (2008) uttaler seg i samme retning ved å si at bygningsmassen i tillegg til å ha en finansiell verdi utgjør bærebjelken i den kommunale velferdsproduksjonen.

God eiendomsforvaltning er i NOU 2004:22 s. 13 definert slik: «God eiendomsforvaltning er å gi brukerne gode og effektive bygg til lavest mulig kostnad». Dette innebærer å skape best mulige rammevilkår for brukernes virksomhet over tid. Eiendomsforvaltningsutvalget foreslår i utredningen følgende mål og kriterier for god eiendomsforvaltning:

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 *Å tilfredsstille prioriterte brukerbehov.*
  - 3.2 *Effektiv arealutnyttelse.*
  - 3.3 *Godt, verdibevarende vedlikehold.*
  - 3.4 *Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning.*
  - 3.5 *Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter.*
  - 3.6 *En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen.*
  - 3.7 *Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.*
4. *Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt (NOU 2004:22, s. 106 flg).*

Kriteriene for god eiendomsforvaltning nevnes her fordi Eikeland (2005) blant annet drøfter i hvilken grad internhusleie som virkemiddel bidrar til å nå Eiendomsforvaltningsutvalgets ovennevnte forslag til kriterier for god eiendomsforvaltning. Eikelands hovedkonklusjon synes å være at internhusleie vil bidra til oppfyllelse av alle kriteriene, om enn i ulik grad.

Eiendom og bygninger er formue bundet i realkapital. Internhusleie er et økonomisk styringsverktøy (Sæbøe og Hunnes Blakstad 2009) som kan bidra til god og kostnadseffektiv eiendomsforvaltning, og dermed til opprettholdelse og avkastning av fylkeskommunens egenkapital.

---

Andre virkemidler for god eiendomsforvaltning kan blant annet være outsourcing, outtasking, benchmarking, langsiktig vedlikeholdsplanlegging og konkurranse om kjøp av tjenester.

For å oppnå god eiendomsforvaltning bør en eiendomsforvalter iverksette flere tiltak enn bare internhusleie. Dette fordi graden av suksess bl.a. avhenger av de rammebetingelser internhusleie virker under og andre tiltak som virker i samme retning. I NOU 2004:22 foreslår eiendomsforvaltningsutvalget 20 ulike tiltak for å bidra til bedre eiendomsforvaltning. Internhusleie utgjør bare ett av disse tiltakene.

Det har blitt innført likeartede husleieordninger i de nordiske landene i perioden 1993-2002 (Eikeland, 2005). Ifølge Eikeland har også Nederland, USA og Canada tilsvarende ordninger som i disse landene. Storbritannia har f.eks. også internhusleie (NOU 2004:2), men skal ifølge Eikeland i forhold til de nevnte land i større grad ha overført eiendommene og støttetjenestene til det private. Internhusleie er også innført på andre kontinent, (NOU 2004:2), Christensen (2003), (OECD, 1995, her Lædre mfl. 2012.)

I Sverige er internhusleie så godt innarbeidet at man ikke lenger diskuterer om internhusleie har sin berettigelse, men snarere hva som kan gjøres for å forbedre internhusleieordningene (Lind og Tingvall 2002).

Den første offentlige instansen som tok i bruk internhusleie i Norge var Statsbygg. Deretter har andre offentlig organ fulgt etter. Også i større private bedrifter har man skilt ut eiendomsforvaltningen i egne resultatenheter (Eikeland 2005).

### **2.3 Internhusleie generelt**

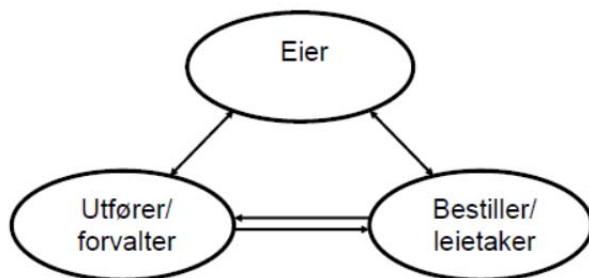
For å forstå de tilsiktede og utilsiktede virkninger av internhusleie, samt eventuelle effektmål, er det nødvendig å ha en viss basiskunnskap om internhusleie.

Internhusleiekontrakter har sitt opphav i bestiller-utførermodellen fra privat sektor (Eikeland, 2005), jf. pkt. 1.1.1 flg. Motivet for å innføre markedsmekanismer i det offentlige er ønsket om å effektivisere offentlig sektor (NOU 2000:19). En hovedtanke med bestiller-

---

utførermodellen er at de som har ansvaret for å definere og følge opp de kravene som settes til tjenesten, ikke bør ha ansvaret for å levere tjenesten.

I offentlig sektor var det tidligere ikke vanlig innen samme organisasjon å skille tydelig på rollene som eier, bruker og forvalter av lokaler. I mange tilfeller ivaretok bruker alle rollene. Bruken kan ha fremstått som tilnærmet gratis, dersom det f.eks. ikke ble betalt leie. Ettersom disse rollene har forskjellige funksjoner, ansvar, interesser, mål og strategier, kan det være at bruker primært har hatt fokus på sine kjerneaktiviteter fremfor vedlikehold av bygningsmassen. Ifølge Lædre mfl. (2012) har det vist seg viktig å skille på disse rollene for å unngå rolleblanding og for å skape tydelige ansvarsforhold slik figuren nedenfor viser:



Bestiller-/utførermodell: unngå rolleblanding og skape tydelige ansvarsforhold

Figur 2 – Skille mellom ulike roller og funksjoner

Det anbefales av grunner som er nevnt ovenfor, at utleier organiseres i en egen enhet og får eiendomsforvaltning som sin kjernevirksomhet. I NOU 2004:22 uttales at eiendomsforvaltningen enten utføres av eieren eller på vegne av eller oppdrag fra eieren. Eiendomsforvaltningen har til hovedformål å ivareta eierens mål og interesser for eiendommen. I den grad disse ikke samsvarer med brukernes eller andres interesser, er det eierens interesser som skal ivaretas.

Psilander og Lind (1994) og Næspe (2008) angir bl.a. at bruk av internhusleie etablerer kostnadsbevissthet, motvirker ugjennomtenkte investeringer, skaper tydelige prislapper, skaper en klarere rollefordeling, medfører et bedre vedlikehold, fornøyde brukere og en mer effektiv utnyttelse av kommunale lokaler.

---

Lædre mfl. (2012) gir uttrykk for at det er viktig at bl.a. formål og mekanismer ved internhusleie forankres godt. Av denne grunn gjennomgås først litt generell teori om dette. Dernest gjennomgås sentrale virkninger av og suksessfaktorer for internhusleie, som fremgår av litteraturen.

I og med kontraktsinngåelse blir kostnadene ved bruk av leieobjektet synliggjort for leier, og det innføres en plikt for leier til å betale for antall m<sup>2</sup> leier disponerer eller ønsker å disponere. Synliggjøring av en kostnadsdekkende leie vil innebære at leier får oversikt over de totale kostnadene for sin tjenesteproduksjon.

En kan si det slik at leien er sammensatt av to deler. Den ene delen omfatter kapitalelementet som skal dekke kapitalslitet, dvs. avskrivninger og renter. Kapitalleien kan ta utgangspunkt i prosjektkostnaden, markedsverdien eller f.eks. teknisk verdi. Den andre delen av leien skal dekke eiers kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold av leieobjektet. Forøvrig er internhusleiekontraktene gjerne regulert slik at leier må betale en forholdsmessig andel av utgifter til FDV av fellesarealer som ikke kan henføres til kun en leietaker, men flere. Disse kostnadene kalles felleskostnader. Som hovedregel dekker også leier direkte og for egen regning driftsutgifter til blant annet renhold, energi til oppvarming og lys, samt innvendig vedlikehold av lokaler som er eksklusive for leier. Disse kostnadene er gjerne forbruksavhengige.

Rettslig sett hører internhusleie inn under faste eiendommers rettsforhold. Husleieavtaleloven gjelder som utfyllende bestemmelser for en reell internhusleiekontrakt, så langt den passer og så langt annet ikke er avtalt. Det som først og fremst skiller en internhusleiekontrakt fra andre husleiekontrakter er at internhusleiekontrakter er inngått mellom virksomheter innen samme rettssubjekt. Dette innebærer bl.a. at uenighet mellom kontraktspartene ikke kan løses ved søksmål. Eier kan til tross for inngått avtale mellom partene, når som helst vedta å oppheve internhusleieordningen eller vedta en endret praktisering av denne. I den grad dette skjer, vil dette kunne ha innflytelse på partenes lojalitet i forhold til etterlevelse av kontraktens bestemmelser. Begge de to sistnevnte forhold, vil ha innvirkning på i hvilken grad målsettingen med ordningen kan oppnås. Imidlertid tilsier så vel intensjonen som avtaleforpliktelsen at leier skal forholde seg til den bedriftsinterne utleier som til enhver annen utleier. En tilsvarende forpliktelse hviler på utleier.

---

I norsk rett kan kontrakter inngås muntlig, men skriftlighet er absolutt å anbefale fordi en kontrakt dokumenterer hva partene har blitt enige om. Gråsoner og uklarheter i forhold til hva som er avtalt og hva som ikke omfattes av kontrakten blir derved redusert. Dette har betydning blant annet av hensyn til effektiv eiendomsforvaltning.

Ved å innføre et finansielt ansvarsprinsipp (pengene følger brukeren/bestilleren som betaler), søker en å oppnå kostnadsbevissthet og nøkternhet hos bruker i forhold til omfanget av en innsatsfaktor som tidligere kan ha vært ansett som gratis for brukeren.

Fastsetting av leie for formålsbygg, kan ikke skje på bakgrunn av markedsleie ettersom det sjelden finnes et alternativt marked for formålsbygg. Beregning av husleie for en bygning må derfor skje på annet grunnlag, f.eks. med grunnlag i kostnadene til anskaffelse, forvaltning, drift og vedlikehold i levetiden, samt til rivning eller avhending (livssyklus-kostnadene). En årskostnadsberegning med bakgrunn i slike kostnader kan gjøres i henhold til Norsk Standard 3454 (NS 3454). Riktig fastsettelse av leien er en viktig premisse for virkningene av internhusleie. Dersom husleien settes for høyt eller for lavt, vil dette kunne få utilsiktede negative følger i forhold til målsettingen med internhusleieordningen

I NOU 2004:22 og i temaheftet *Kommunal Eiendomsforvaltning* fremgår at det er rammevilkårene man gir eiendomsforvalteren som teller mest, ikke hvilken organisasjonsmodell som velges for eiendomsforvaltningen.

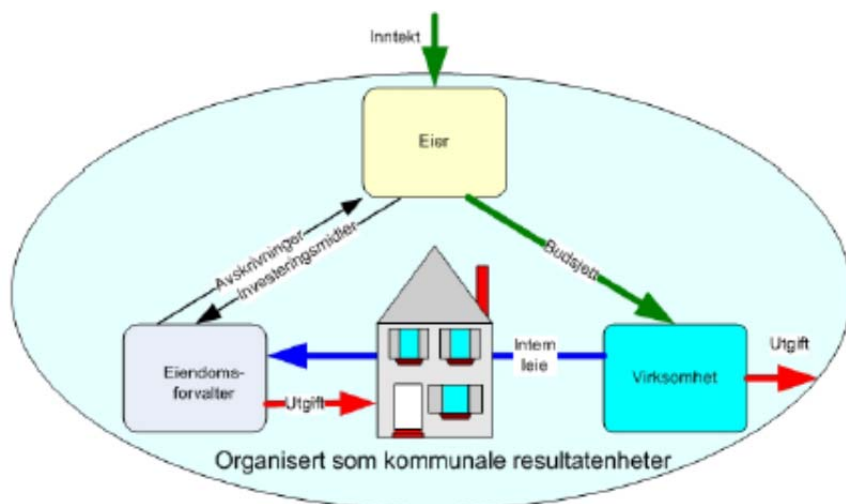
## **2.4 Rammebetingelser ved kommunal organisering**

### **Organisasjonsmodell**

Kommunal eiendomsforvaltnings rammebetingelser reguleres primært av kommuneloven.

Valg av organisasjonsmodell bestemmer til en viss grad eiendomsforvalterens rammebetingelser. Alternative organisasjonsmodeller under kommuneloven er organisering i en forvaltningsenhet eller i et FKF.





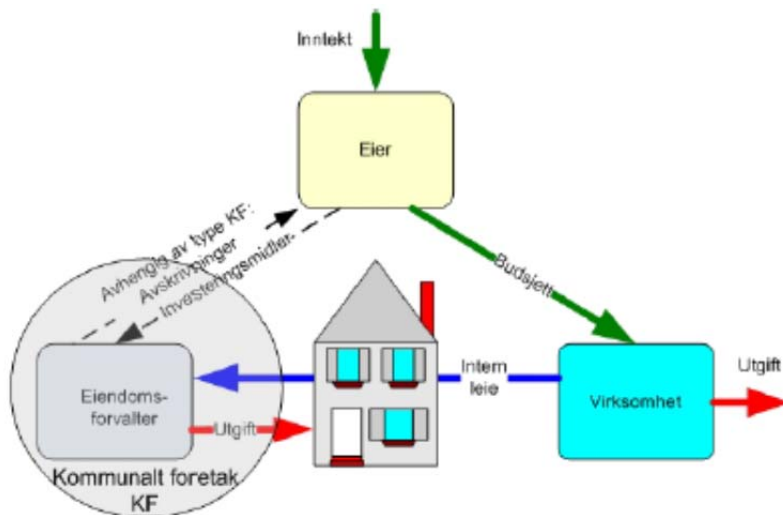
Figur 3 a) – Organisering av eiendomsforvaltningen under Fylkesrådet, (Sivilarkitekt Bengt Næspe 2008)

I henhold til *Kommunal eiendomsforvaltning* er det vanligst at eiendomsforvaltningen er organisert under Fylkesrådet, slik som vist i figur 3. I tillegg til de spesielle bestemmelser som gjelder for hhv. enheter under Fylkesrådet og for FKF, inneholder kommuneloven generelle rammebetingelser, f.eks. bestemmelser om avsetning på fond.

Ifølge NOU 2004:22 er den vesentligste forskjellen mellom organisering i enhet eller i et FKF at forvalteren i førstnevnte tilfelle er underlagt fylkeskommunens øverste administrative ledelse som har instruksjonsmyndighet og omgjøringsmyndighet overfor enheten. De ansatte i enheten har videre ikke stillingsfullmakter. Deres myndighet er basert på delegert fullmakt fra noen i organisasjonen som har fått myndighet med rett til videredelegering. En forvaltningsenhet kan være en egen resultatenheter, med eller uten eget resultatansvar. Ikke alle enheter har resultatansvar.

Ved organisering i et FKF har imidlertid administrasjonssjefen ingen instruksjonsmyndighet og omgjøringsmyndighet overfor foretaket. Dette er den viktigste forskjellen mellom organisering i et FKF og en enhet under sentraladministrasjonens ledelse.

Uavhengig av om den ene eller den andre form for organisasjonsmodell velges så er forvalteren i begge tilfelle samme juridiske person som fylkeskommunen.



Figur 3 b) – Organisering av eiendomsforvaltningen i et fylkeskommunalt foretak, (Sivilarkitekt Bengt Næspe 2008)

Selv om forvaltningsenheten har fullt resultatansvar, er den likevel ingen selvstendig økonomisk enhet, fordi enhetens budsjettamme er integrert i kommunens sentrale budsjett og regnskap, og således en del av fylkeskommunens totale, løpende økonomi (NOU 2004:22). Dette innebærer at resultateneheten ikke kan være trygg på at budsjettammen opprettholdes gjennom regnskapsåret.

### Formuesbevaring- og generasjonsprinsippet

Gjeldende regelverk inneholder ikke noe krav om planmessig, årlig forebyggende vedlikehold, NOU 2004:22:66. På den annen side følger det av kommunelovens § 46. 6. ledd at kommuner og fylkeskommuner skal søke å bevare formuen (oppretholde egenkapitalen). I nevnte bestemmelse heter det: «Det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger». «Tanken er at den enkelte generasjon ikke skal forbruke i større grad enn det den selv har økonomisk bæreevne til» (NOU 1995:17 s. 50). I tillegg fremgår det av kommunelovens § 52 nr. 3 at midlene som hovedregel skal forvaltes slik at de gir en tilfredsstillende avkastning.

---

## Anordningsprinsippet

Kommuneregnskapet er finansielt orientert og basert på et anordningsprinsipp (kommunelovens § 48) som innebærer at regnskapet skal vise at kjente midler er disponert i henhold til budsjettbevilgning. Anordningsprinsippet har videre som følge at investeringer i sin helhet skal utgiftsføres i investeringsregnskapet i anskaffelsesåret. Avskrivninger skal føres i driftsregnskapet, men gis ikke resultatvirkning. Dersom budsjetterte midler til budsjetterte inntekter ikke brukes opp i løpet av regnskapsåret, går overskuddet uten annet vedtak tilbake til eier. Tilsvarende gjelder for driftsinntekter. Kapitalinntekter går til kapitalfond.

## Avsetning til og bruk av disposisjonsfond

Innenfor dagens regnskapspraksis kan man ta i bruk pliktige fondsavsetninger for periodisering av vedlikehold og utskiftinger (MC/PwC 2008). Kommunelovens § 46 nr. 7 bestemmer at det i årsbudsjettet kan avsettes midler til bruk i senere budsjettår. Ifølge Bernt mfl. (2002) kan slik avsetning både skje til kapitalformål og til dekning av fremtidige driftsutgifter. Avsetningen kan dessuten være av generell eller konkret art. Driftsinntekter kan kun gå til disposisjonsfond dersom bevilgningsmyndigheten har truffet vedtak som tillater avsetning på disposisjonsfond til vedlikehold.

Ifølge Sunde (2010) er det opp til Fylkestinget å vedta nødvendige avsetninger for å sikre finansiering av fremtidige investeringer. Et vedtak om at avsatte midler bare kan brukes til det bestemte formål, er imidlertid ikke juridisk bindende for budsjettmyndigheten.

Regnskapsloven kommer ikke til anvendelse når eiendomsforvaltningen er organisert som en fylkeskommunal enhet, jf. regnskapslovens § 1-2. Den kan komme til anvendelse dersom eiendomsforvaltningen er organisert i et FKF. Det vil ikke være tilfellet dersom forvalter ikke driver næringsvirksomhet. Forvalter driver normalt ikke næringsvirksomhet dersom forvalter kun leier ut lokaler internt (NOU 2004:22). Regnskapsloven og kommunelovens bestemmelser er ulike, og disse ulike rammebetingelsene vil kunne ha betydning for graden av måloppnåelse med virkemidlet internhusleie.

---

## Låneopptak

For å finansiere nye bygninger tar kommunen opp lån. Kommuneloven inneholder flere begrensninger mht. hvem i kommunen som kan ta opp lån, hva det kan opptas lån til, at det bare kan opptas serielån osv., kfr. bl.a. kommunelovens § 50 og Foreningen for god kommunal regnskapsskikk GKRS nr. 3. Dessuten må enkelte lån godkjennes iht. kommunelovens § 60. Det er kun kommunens øverste organ, dvs. kommunestyret eller fylkestinget, eventuelt et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak som kan ta opp lån.

## Avskrivninger

Etter § 8 i forskrift om årsregnskap og årsberetning skal kommuner bokføre avskrivninger i balanseregnskapet. Dette skal ifølge § 8, 3. ledd gjøres «senest året etter at anleggsmidlet er anskaffet eller tatt i bruk av virksomheten». Føring av slike avskrivningskostnader gir uttrykk for en teoretisk verdiforringelse på grunn av naturlig bruk, slit og elde. Avskrivningskostnadene skal imidlertid ikke gi resultateffekt. Dette følger av kommunelovens § 46 og vil si at avskrivningene må fjernes ved fremleggelse av regnskapsresultatet.

Kommuneloven gir heller ikke uttrykk for krav om inndekning av kapitalslit. Det er opp til det enkelte fylkesting å avgjøre om det skal avsettes midler i driftsregnskapet tilsvarende avskrivninger (Sunde 2010). Dette følger blant annet av kommunelovens § 46, 7. ledd. jf. § 45, hvor det fremgår at det i årsbudsjettet kan avsettes midler til bruk i senere budsjettår, likevel slik at det ikke kan budsjetteres med underskudd med mindre dette kan dekkes gjennom tidligere års overskudd (NOU 2004:22 s. 66).

## KOSTRA

Kommuneloven med tilhørende forskrifter inneholder bestemmelser regnskapsrapporteringsplikter til staten (KOSTRA). KOSTRA skal gi informasjon om kommunenes/fylkeskommunenes ressursbruk. Det er et mål å få frem gode nøkkeltall i KOSTRA om ressursbruk, areal og tilstand innen for eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner. Siktemålet er at KOSTRA skal vise hvordan faktiske drifts- og vedlikeholdsutgifter er fordelt på de ulike byggtypene (byggfunksjonene) slik at man kan sammenligne og vurdere faktisk ressursbruk i eiendomsforvaltningen. I veileder til KOSTRA for regnskapsåret 2013, beskrives to måter å eliminere kapitalleien på, slik at rapportering

---

ikke omfatter kapitalleie. Samme prosess kan nyttes for eliminering av leie som omfatter eiers FDV, slik at en unngår en kunstig oppblåsing av fylkeskommunens inntekter.

### **Insentiver**

Hvilke prinsipper som ligger til grunn for bevilgning av midler, vedrører også kommunale rammebetingelser. Et vesentlig forhold som er av generell karakter og som kan ha betydning for virkningene av internhusleie er hvorvidt «bevilgningen tilpasses kostnadsnivået, slik at ikke bare reelle behov men også urasjonell drift kan gi økte bevilgninger, og slik at innsparinger fører til nedskjæringer av kommende bevilgninger, gjelder med full tyngde i forhold til brukernes krav til lokaler» (Eikeland 2005).

## **2.5 Spesielt om virkninger**

I det følgende presenteres teori om virkninger av husleie, samt empiri og beste praksis. Litteraturgjennomgangen nedenfor vil gi et grunnlag for å vurdere om internhusleieordningen i HFK har hatt samme, tilsvarende eller eventuelle andre virkninger.

### **2.5.1 Teori**

I rapporten *Husleieordninger i statlig virksomhet* drøfter Eikeland (2005) mulige virkninger av internhusleie. Jeg vil komme tilbake til hans vurderinger nedenfor. I nevnte rapport uttaler han at det ikke finnes noe vitenskapelig forskningsarbeid som dokumenterer effektene av internhusleieordninger. Ettersom jeg ikke har funnet forskningsarbeider etter 2005 som beskriver effektfunn, er dette kapitlet i høy grad basert på Eikelands vurderinger i nevnte rapport.

En annen direkte positiv konsekvens av internhusleieordninger er ifølge rapportens kapittel 4 at kostnader for lokaler blir belastet riktig kostnadssted (det finansielle ansvarsprinsipp). Bruker som definerer sitt behov i en bestilling av lokaler, skal dekke de faktiske, totale kostnader for investeringens levetidskostnader innenfor sin budsjettamme (NOU 1991:5).

Når bestiller selv må betale for sine arealønsker, har det formodningen for seg at bestiller vil bli mer nøktern i forhold til definering av behov og herunder krav mht. areal, standard og beliggenhet (Eikeland 2005, s. 22)

---

Ved at kostnaden for lokaler belastes riktig kostnadssted, vil strategisk ledelse få et fullstendig kostnadsbilde over virksomhetens ressursbruk. Dette er en forutsetning for å treffe riktige beslutninger. «Benchmarking for å sammenligne og utfordre brukervirksomhetenes effektivitet og produktivitet er også avhengig av at kostnadsbildet er dekkende for realitetene» (Eikeland 2005, s. 21).

En annen direkte virkning av internhusleieordninger som Eikeland (2005) påpeker, er skillet mellom utleier og leier som vist i figur 2. I en desentralisert modell ivaretas tidvis alle rollene (forvalter, bruker og eier) av kjernevirksomheten som bruker lokalene i sin verdiskapning. Imidlertid er rollene forskjellige. De ulike roller har forskjellige funksjoner, interesser, mål og prioriteringer som ikke alltid er sammenfallende. Eier må tenke helhetlig. Leier derimot måles på den kjernevirksomheten leier er ansvarlig for, og ikke på eiendomsforvaltning som støttevirksomhet i egen kjernevirksomhet. Arbeid med å etablere forståelse og aksept for de ulike roller og de felles målsettinger er viktig. Med internhusleiekontrakten formaliseres og synliggjøres ikke bare rollene som utleier og leier som vist i figur 2. Kostnadene synliggjøres, og partenes ansvarsområder blir avklart både i forhold til hvilke oppgaver den enkelte skal besørge og bekoste.

Ved å skille ut og samle eiendomsforvaltning i en egen resultatenhet (organisatorisk og økonomisk) (Eikeland 2005), oppnår man at ikke bukken blir satt til å passe havresekken. Virksomheten som bruker lokalene til sin kjernevirksomhet, blir bestiller av lokaler. Forvalteren blir leverandør/utfører.

Internhusleie betinger at utleievirksomheten blir ivaretatt av en sentralisert enhet.

*En organisering i en egen enhet anses som en nødvendig forutsetning for å utvikle kompetansen til et godt faglig nivå og utvikle systemer og rutiner som er nødvendig for en kostnadseffektiv drift og et faglig riktig prioritert og utført vedlikehold, kort sagt en profesjonell eiendomsforvaltning. (Eikeland 2005, s. 21)*

Sentralisering innebærer profesjonalisering når utleieren får eiendomsforvaltning som sin kjernevirksomhet. Utleieren vil bli målt utelukkende på eiendomsforvaltning, og vil derfor ha dette som eneste fokusområde. Utleieren vil derfor være opptatt av å samle og utvikle kompetanse av både teknisk, juridisk, innkjøpsfaglig og økonomisk art (NOU 2004:22).

---

Når eiendomsforvaltningen skilles fra annen kjernevirksomhet, og blir en egen kjernevirksomhet, øker sannsynligheten for at det vedtas egne overordnede mål og strategier for eiendomsforvaltningen. Sjansene for dette er mindre dersom eiendomsforvaltningen legges under en annen kjernevirksomhet, ettersom målene i så fall helst konsentreres om kjernevirksomheten og ikke om eiendomsforvaltningen som bare er en støttevirksomhet Eikeland (2005). Det er helt essensielt å ha overordnede mål for eiendomsforvaltningen, slik at de ansatte hos utleieren vet hva eier ønsker og hva de skal styre etter.

For å oppnå gode virkninger av internhusleieordninger, er det viktig at utleier evner å fastsette en riktig husleie, slik at «de fastsatte målene for eiendomsvirksomheten kan nås med lavest mulig årskostnad» (NOU 2004:22 s. 39), (Næspe 2007). Kostnadsdekkende leie omfatter kostnader til å betjene investeringen og kostnader til FDV slik at bygningens kvalitetsnivå kan opprettholdes i leietiden (Bjørberg mfl. 2007). En fastsetting av kostnadsdekkende leie etter disse prinsipper vil ha som virkning en kostnadseffektiv eiendomsforvaltning (NOU 2004:22). Eikeland (2005) gjør imidlertid oppmerksom på at det også hefter usikkerhet og uklarhet i forhold til beregning av livssyklus-kostnader og årskostnader. Hensynet til å redusere leiers kostnader er forøvrig en sentral målsetting i FM. Feil fastsetting av leie kan få utilsiktede og negative virkninger (Lædre mfl. 2012). Praktisering av åpen bok vil vise hvordan leien har fremkommet og kan forhindre mistro hos leier (Eikeland 2005).

Den viktigste tilsiktede virkningen av internhusleie er at inntektene til vedlikehold sikres og gir grunnlag for et mer systematisk forebyggende vedlikehold (Eikeland 2005). En riktig fastsatt leie vil bidra til å gi riktige økonomiske rammebetingelser for et langsiktig forebyggende vedlikehold (NOU 2004:22, s. 40). Årsaken er at beslutninger om vedlikehold ikke lenger blir en del av den årlige budsjettbehandlingen, og at en fast inntekt gir forutberegnelighet for planlegging. Planmessig vedlikehold vil for øvrig kunne innebære reduksjon av forsikringsutgiftene (MC/PwC 2008 ).

En annen av de tilsiktede virkningene av internhusleie er arealreduksjon og økt arealeffektivitet (NOU 2004:22). Konsekvensene av økt arealeffektivitet er mindre kostnader til eiendomsforvaltning, energibruk og miljøbelastninger (Meld. St. 28 2011-2012). Slik sett er god forvaltning av bygningsareal god ressursforvaltning. Areal effektivitet kan også oppnås ved økt bevissthet på sambruk, flerbruk og bruksintensitet av eksisterende lokaler (NOU 2004:22).

---

Selv om effektiv arealutnyttelse er en tilsiktet effekt, er det en usikker effekt fordi den ikke følger utelukkende av internhusleiesystemet. Oppnåelse av effektiv arealutnyttelse er avhengig av rammebetingelser som fremmer rasjonelle økonomiske valg (Eikeland 2005 s. 27). Leiers interesse i å være arealeffektiv vil ikke bare være betinget av det finansielle ansvarsprinsipp. Ifølge Eikeland (2005) forutsetter arealeffektive valg at leier selv kan ta stilling til sine behov, samt at leier får beholde gevinsten av besparelsen til andre driftsformål. Slik også Psilander og Lind (1994). Arealeffektivitet vil på den annen side heller ikke være lett å oppnå hvis leier har enkel tilgang til økte bevilgninger, slik tilfellet vil være hvis urasjonell drift gir økte bevilgninger.

Med en profesjonell eiendomsforvalter øker sannsynligheten for at lovpålagte krav blir ivaretatt på en god måte. Dette skyldes blant annet eiendomsforvalterens fagkompetanse, og det forhold at disse regler hører inn under forvaltningsenhetens kjernevirksomhet. Forvalteren vil bli målt på eiendomsforvaltning og har derfor et ansvar og en særskilt egeninteresse i å ha god kompetanse om regelverket innen eiendomsforvaltning og fast eiendoms rettsforhold.

Profesjonalitet vil innebære at planlegging og gjennomføring av vedlikeholdet får et bygningsfaglig hovedfokus, slik at tiltak som bidrar til å redusere risikoen for akutte skader og reparasjonsbehov blir prioritert på riktig måte. Fagkompetanse vil medføre kostnadseffektivitet i eiendomsforvaltningen.

Etablering av en egen forvaltningsenhet tilsier også at sjansen øker for at det utvikles fornuftige systemer for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.

*Gjennom en mer målrettet, rasjonell og planmessig eiendomsforvaltning vil man kunne oppnå store besparelser ved mindre arealforbruk, økt arealeffektivitet og bedre utnyttelse av bygningsmassen. Bedre vedlikehold vil gi lavere kostnader og bedre økonomi i et langsiktig perspektiv (NOU 2004:22).*

Når forvalter inntektsfinansieres og har eiendomsforvaltning som sin kjernevirksomhet, vil utleier ha fokus på en målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter i samsvar med leiers behov, (NOU 2004:22), Eikeland (2005). Eikeland mener at det er mer sannsynlig at brukernes prioriterte behov blir tilfredsstilt under en leiebetalingsordning enn ved andre



---

forvaltningsregimer. Tett dialog og samhandling mellom utleier og leier er imidlertid en viktig betingelse i så måte (Eikeland 2005).

Det kan avslutningsvis også nevnes at økt etterspørsel etter informasjon, økt arbeidsbelastning, irritasjon og behov for FDVU-verktøy, er forventede effekter ved innføring av internhusleie, Sæbøe og Hunnes Blakstad (2009).

### 2.5.2 Empiri

Statsbygg hovedinntrykk av internhusleie på 90-tallet var at internhusleie fungerte som virkemiddel for arealreduksjon, men at Statsbygg var mer usikker på i hvilken grad husleie bidro til nøkternhet i forhold til oppføring av nybygg. Statsbygg mente at det fra brukers side ble utvist større nøkternhet ved mindre tilbygg, fordi leier i slike tilfeller ikke kan regne med kompensasjon for økte leiekostnader i sine bevilgninger (Eikeland 2005).

Eikeland (2005) referer også om data fra en undersøkelse knyttet Universitets- og høyskolebyggene høsten 2002, som viser tilstanden på de av disse bygningene som omfattes av Statsbygg internhusleieordning kontra de som ikke omfattes. Dataene viser at bygninger under Statsbygg internhusleieordning har en klart bedre bygningsmessig tilstand enn bygninger som ikke er omfattet av husleieordningen. Eikeland (2005) gjør imidlertid på generelt grunnlag oppmerksom på at årsakene til ulikt vedlikehold er komplekse og ikke utelukkende kan henføres til internhusleieordninger. Når det gjelder husleieordningers betydning for vedlikeholdet er likevel Eikelands konklusjon at hans drøftelser i rapporten *Husleieordninger i statlig eiendomsforvaltning* styrker tilliten til at husleieordninger legger til rette for et bedre vedlikehold.

Eliassen (2010) har i sin masteroppgave sett på virkningen av innføring av husleie i Forsvaret. Han konkluderer med følgende: «Oppgaven har vist at innføring av en husleiemodell har vært et kraftig incitament for å redusere arealmengden». Andre positive effekter som fremgår av hans undersøkelse er synliggjøring av kostnader, samt økt rolleforståelse, - dog ikke like stor grad av rolleaksept. Han opplyser forøvrig at kravet til arealnedtrekk har vært styrt fra strategisk nivå med konkrete mål og frister. Han antar derfor at forsvarrets hierarkiske struktur med tradisjon for å følge ordre fra høyere hold, kan ha vært et eget incitament til å oppnå arealnedtrekk.

---

Darre Lybeck (2009) undersøkte erfaringene med internhusleie i tre norske helseforetak. I alle tre foretakene er det oppnådd synliggjøring av kostnader, som var en målsetting. Leietakerne mente at slik synliggjøring hadde en viss disiplinerende effekt. Ingen av de tre helseforetakene hadde satt mål for arealeffektivisering. Det er heller ikke rapportert på arealeffektivisering.

Ifølge Lind og Tingvall (2002) er man i Sverige innenfor sentral økonomiforvaltning og eiendomskontorene relativt fornøyd med internhusleiesystemet. Kritikken handler for det meste snarere om hvordan systemet skal utvikles og bli bedre, enn om systemet som sådant er fornuftig. Ifølge Lædre mfl. (2012) har internhusleie blant forvalterne i Sverige, oppnådd aksept som et virkemiddel for å optimalisere arealbruken.

I en studie av 6 rektorers reaksjoner på endring av eiendomsforvaltningen i Hedmark fylkeskommune, fremkom at mange virksomhetsledere var sterkt kritiske og misfornøyde med den innførte internhusleieordningen (Kristiansen og Kayser, 2004).

### 2.5.3 Beste praksis

I en rapport som gjelder kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger i kommuner, fremgår det at de kommuner som har innført internhusleie særlig har lyktes best med synliggjøring av kostnader og økt rolleforståelse (Næspe, 2007). Av rapporten fremgår også at man har lyktes mindre med godt verdibevarende vedlikehold og dårligst med arealeffektivitet.

Næspe (2007) antar at synliggjøring av kostnader, ved siden av bedre rolleavklaring, sannsynligvis er de viktigste forutsetninger for å effektivisere og profesjonalisere eiendomsforvaltningen, spare arealer og innføre systematisk verdibevarende vedlikehold.

Rapporten viser at det også ble kartlagt at kommuner som praktiserer internhusleie i motsetning til de kommuner som ikke gjør det, i denne rekkefølge har:

1. større grad av rolleforståelse for eier, forvalter og bruker
2. har mer forutsigbare rammebetingelser,
3. og bedre grunnlag for investeringsbeslutninger.

---

En annen interessant konklusjon i rapporten er at kommunale etater som har praktisert internhusleie har avskaffet ordningen. Rapporten konkluderer også med bl.a. følgende:

*Det kan tyde på kommuner som har organisert eiendomsforvaltningen som KF eller AS har lykkes best. Dette til tross for at en kommune med tradisjonell organisering som også har lykkes bra. Det viktigste er sannsynligvis å innføre ordningen med internleie fullt ut og ikke lande på halve løsninger (Næspe 2007 s. 10).*

Ifølge Psilander og Lind, (1994) kan bruk av internhusleie innebære både muligheter og fallgruver. Her fremgår at virkningene av internhusleie avhenger av en rekke faktor som blant annet kultur og rammevilkår, leiefastsettingen og samarbeid mellom partene. Også Eikeland (2005) s. 22. «Generelt kan det konkluderes med at husleieordningens antatte incitamentsvirkninger avhenger også av hvilke rammebetingelser brukerne har generelt, bl.a. med hensyn til stramhet eller rikelighet i ressurstilgangen, handlefrihet og overordnet tilsyn/kontroll, motivasjon til å opptre økonomisk rasjonelt osv.» Tilsvarende synspunkter fremkommer også i NOU 1991:5 s. 21 annen spalte.

Sentralt i denne sammenheng er det generelle styringsdilemma i offentlig sektor som Eikeland (2005 s. 22) påpeker, «om at bevilgningen tilpasses kostnadsnivået, slik at ikke bare reelle behov men også urasjonell drift kan gi økte bevilgninger, og slik at innsparinger fører til nedskjæringer av kommende bevilgninger, gjelder med full tyngde i forhold til brukernes krav til lokaler».

*Det er lite å vinne på å finne rimeligere løsninger på sitt lokalbehov, hvis andre tar hånd om innsparingen. Og det er like lite incitament til å vise måtehold, hvis de som ikke gjør det, belønnes med økte bevilgninger (Eikeland, 2005 s. 22).*

## **2.6 Spesielt om suksessfaktorer**

Jeg ønsker å avklare hva som må til for at internhusleieordningen i HFK skal bli et effektivt virkemiddel for å nå de vedtatte målsettinger for eiendomsforvaltningen. Jeg har derfor søkt etter litteratur om dette. Det som ved en litteraturgjennomgang er vurdert å være suksessfaktorer for internhusleie, er dermed relevante faktorer å vurdere i forhold til hvilke av

---

disse som kan bidra til en forbedring av internhusleieordningen i HFK. Dette vil bli drøftet i 5.3 nedenfor. I pkt. 5.2 drøftes de ulike suksessfaktorer.

### 2.6.1 Teori og empiri

Det foreligger begrenset litteratur om suksessfaktorer for internhusleie.

Boken *Internhusleie* inneholder et kapittel om suksessfaktorer. Kapitlet innledes med at man primært må ha klart for seg hva man ønsker å oppnå med å innføre internhusleie i en organisasjon. En grunnleggende forutsetning for å oppnå suksess med internhusleie, er at det faktisk innføres internhusleie som får virkning i leietakerens reelle budsjett.

Forfatterne av boken mener at det i litteraturen er enighet om at internhusleiemodeller som system forutsetter langsiktige strategiske valg, kfr. også Næspe (2008). Internhusleie er således ikke særlig relevant hvis målet er kortsiktig gevinst. Årsaken til at virkningene først kommer etterhvert, synes grunnlagt med at det tar tid å implementere radikale endringer, slik f.eks. innføring av internhusleie innebærer. Ved innføring av internhusleie fratras brukerne eiendomsforvaltningsansvaret for bygg som de har ansett som sine egne. I stedet blir deres bruk og ansvar regulert av en kontrakt.

Langsiktige strategiske valg forutsetter også riktige økonomiske rammebetingelser i et langsiktig perspektiv (Eikeland 2005). En internhusleiekontrakt som er inngått for en bestemt periode gir forutberegnelighet mht. varigheten av de økonomiske midler. Dette gir rom for planlegging av vedlikeholdstiltak for å opprettholde kvalitet eller forsinke forringelse av bygningsdeler. Slikt vedlikehold kan beløpe seg til mer enn husleieinntekten. Utskiftning av bygningsdeler når levetiden er nådd, er iht. NS 3454 vedlikehold.

I KS-rapporten *Vedlikehold i kommunesektoren* fremheves betydningen av at kalkulert leie avspeiler riktige kostnader. Dette fordi begrunnelsen for husleie vil bortfalle dersom avviket mellom husleie og kostnader blir for stort (MC/PwC 2008). Feil fastsetting av leie kan dessuten medføre utilsiktede, uheldige virkninger. F.eks. kan for høy leie medføre oppsigelse, dersom det finnes rimeligere eller vederlagsfrie alternativ (Lædre mfl. 2012).

Eikeland (2005) argumenterer for kostnadsdekkende internhusleie for formålsbygg. Næspe (2008) anbefaler at livssyklus-kostnader beregnes som et utgangspunkt for å beregne

---

kostnadsdekkende leie. Kostnadsdekkende leie kan beregnes på ulikt vis. Den kan fastsettes på bakgrunn av historiske erfaringstall, normtall, nøkkeltall, benchmarkede tall, eller man kan fastsette leien på bakgrunn av leieobjektets livssyklus-kostnader iht. NS 3454. Normtall finner man f.eks. i Holteprosjektets FDV-nøkkel.

Aspvik Olsen (2012) har i sin masteroppgave konkludert med at internhusleie har økt for bygg som har fått fastsatt leien med grunnlag i LCC-beregninger i forhold til bygg hvor leien er fastsatt med grunnlag i nøkkeltall.

I figur 8 skisseres hvordan en LCC-beregning tar hensyn til de ulike årlige kostnader i en fastsatt leieperiode. På nettet eksisterer det gratis tilgjengelig verktøy som LCCWeb.no og LCProfit.com som kan effektivisere beregningen. Dersom alle kostnadene ved eiendomsforvaltningen synliggjøres ned på det enkelte bygg (Næspe 2008), gir dette partene et kostnadsbilde som er dekkende for realitetene. Det vil gi eieren et godt beslutningsgrunnlag (Eikeland, 2005). Dersom eieren i tillegg ønsker å utfordre virksomhetene på effektivitet og produktivitet med benchmarking, så er grunnlaget for dette lagt.

Et annet forhold av betydning er at internhusleie bør innføres på et lavest mulig kostnadsbærende nivå, slik at brukerne erfarer kostnadene ved bruk av arealer (Sæbøe og Hunnes Blakstad 2009).

Riktige økonomiske rammebetingelser i et langsiktig perspektiv er en utfordring når eierne bare sitter for en periode på 4 år og har fokus på offentlig tjenesteyting, slik tilfellet er i kommunal sektor. Simons (1994) mener å ha funnet bevis på at offentlige eiendomsforvaltere sakker akterut i forhold til de private grunnet bl.a. forannevnte. Han mener at det er vanskelig å gjøre noe innenfor dette området uten å erstatte politikere med mer kvalifisert personell med et mer langsiktig perspektiv (her Lædre mfl. 2012).

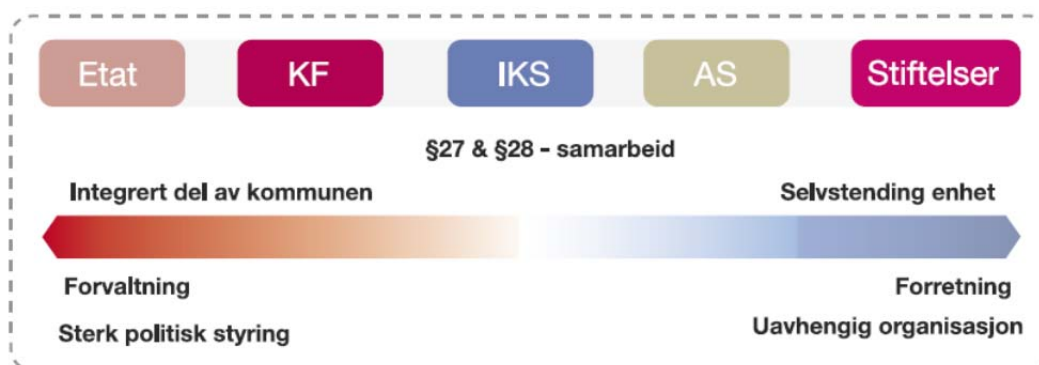
Ifølge Totland mfl. (2011) ligger nøkkelen til suksess i gode rammebetingelser, etablering av handlingsrom og verktøy, samt god og rasjonell forvaltning av dette.

Ett råd som ifølge Næspe (2007) er gitt av en kommune, er at det er viktig å gjennomføre den vedtatte internhusleieordningen fullt helt og ikke stykkevis og delt, kfr. også Lædre mfl. (2012).

Lojalitet til det vedtatte er dessuten svært viktig, herunder at leien er bindende. Det samme gjelder for organisasjonsmessig forankring. Lædre mfl. (2012) påpeker at det er en suksessfaktor at internhusleiemodellens «formål og mekanismer er godt kjent» på så vel strategisk, taktisk og operativt nivå. Psilander og Lind (1994) uttaler seg tilsvarende. Dersom det ikke oppnås å etablere forståelse, forankring og tydeliggjøring av felles målsettinger, vil det virke inn på hvordan internhusleieordningen praktiseres. Manglende kunnskap om hvordan internhusleieordningen i sin helhet er ment å virke, kan medføre motvilje og illojalitet.

Målene bør utformes konkret og være målbare. I motsatt fall er det vanskelig å vite hva man styrer etter. Som en følge av dette vil det være vanskelig å ta stilling til oppnådd målinnfrielse. I *Veileder om husleieordninger* anbefales det at man etablerer et system med måleindikatorer som viser om man er på rett vei.

I figur 4 nedenfor vises alternative organisasjonsmodeller for en eiendomsforvalter som vil praktisere internhusleie.



Figur 4 – Ulike kommunale organisasjonsmodeller som viser selvstendighet, (fritt etter NTNU; FOU-rapport 1/2009)

Valg av organisasjonsmodell er en relevant suksessfaktor. Dette fordi ulike rammebetingelser for de ulike organisasjonsformer påvirker graden av måloppnåelse med virkemidlet internhusleie. I følge NOU 2004:22 s. 18 er organisering av eiendomsforvaltningen i en forvaltningsenhet under fylkesrådmannen den organisasjonsform som er minst egnet til å oppnå de tilsiktede virkninger med internhusleie. Dette fordi en slik resultatenhet har liten grad av økonomisk autonomi. Det vises i denne anledning til pkt. 2.4 ovenfor. Det som egner

---

seg bedre for at internhusleie kan bli et formålseffektivt virkemiddel er enten organisering i et fylkeskommunalt foretak (FKF), et AS eller et interkommunalt selskap (IKS). Dette fordi disse organisasjonsformene (riktignok i ulik grad) har rammebetingelser som bedre tilrettelegger for innføring av kostnadsdekkende husleie, enn f.eks. organisering i en etat.

Det påpekes flere steder i litteraturen at man ikke skal ha overdreven tro på at internhusleieordninger alene medfører en bedre eiendomsforvaltning. Graden av måloppnåelse avhenger ikke bare av hvor gode rammebetingelser internhusleieordningen virker under eller graden av implementering i samsvar med gode råd, men også av hvilke andre virkemidler som tas i bruk for en bedre eiendomsforvaltning. Det vises i denne sammenheng til bl.a. Lædre mfl.( 2012) og Psilander og Lind (1994).

En annen suksessfaktor som kan styrke hensynet til arealoptimalisering utover internhusleie som virkemiddel, er bruk av gevinstincitament. Dette kan etableres ved at leier får beholde driftsbesparelser til annen bruk dersom han kvitter seg med overflødig areal. Eikeland (2005, s. 22) uttaler at det er lite å vinne på å finne rimeligere løsninger på sitt lokalbehov, hvis andre tar hånd om innsparingen. Og det er like lite incitament å vise til måtehold, hvis de som ikke gjør det, belønnes med økte bevilgninger.

Eikeland (2005) uttaler at utleier må ha fokus på brukernes prioriterte behov, kostnadsfokus og verdiskapning.

### **2.6.2 Beste praksis**

En sentral rapport i relasjon til suksessfaktorer i kommunal sektor er *Kartlegging av beste praksis for internhusleieordninger*. I denne undersøkelsen har 7 kommuner deltatt og gir sine anbefalinger for å utvikle beste praksis. Alle deltakende kommuner anbefaler innføring av internhusleie, under forutsetning av at man ikke lar dette bli et nullsumspill i forhold til eksisterende budsjett. Rapporten inneholder 18 suksesskriteriene som fremgår av rapportens side 23, 24 og 25 og som er kopiert og foreligger i vedlegg 3. Årsaken til at jeg ikke har tatt anbefalingene inn her, er at jeg har måttet avgrense rapporten til de suksessfaktorer som jeg mener er de viktigste. Det betyr ikke at de vedlagte anbefalingene ikke er gode eller ikke bør følges, tvert imot, - desto flere gode råd som følges, desto bedre.

---

## 3. Metode

### 3.1 Om forskning og forskningsmetode generelt

Det som skiller vitenskapelig forskning fra utredninger, er at utredninger har en svakere teoritilknytning. «Vitenskapen tilstreber 1) systematikk og presisjon, 2) generalitet og 3) intersubjektivitet» (Halvorsen 2008, s. 25). Det siste kravet som også er det mest sentrale er at forskningen må kunne etterprøves av andre. For at leseren skal kunne vurdere og/eller forske videre på emnet, berører dette kapitlet sentral informasjon om vitenskapelig forskning, og en detaljert redegjørelse for anvendt metode i dette forskningsarbeidet.

Ideelt sett skal forskning være helt nøytral (Larsen 2007). Dette er nesten uoppnåelig ettersom det er svært vanskelig ikke å la eget syn og interesser farge forskningen. Det er derfor svært viktig å vektlegge hensynet til objektivitet spesielt.

Metode defineres av Halvorsen (2008, s. 20) som «læren om de verktøy en kan benytte for å samle inn informasjon». Man skiller mellom vitenskapelige metoder og andre metoder. Vitenskapelig metode vil si systematisk bruk av en fremgangsmåte eller som Halvorsen (2008) uttrykker: «Metode er en systematisk måte å undersøke virkeligheten på». Bruk av vitenskapelige metoder er viktig, blant annet fordi:

- tilegnelse i bruk av vitenskapelig metode bidrar til at en lærer å bli kritisk
- man oppnår å bedre kvaliteten på egne arbeider
- leseren får grunnlag for å sjekke referanser og holdbarheten av påstander
- leseren får grunnlag for eventuelt å fortsette forskning på emnet
- leseren får grunnlag for å vurdere validitet og reliabilitet, (kfr. definisjon av begrepene i pkt. 3.1.3 nedenfor).

#### 3.1.1 Kvalitative og kvantitative metoder

Ved bruk av vitenskapelige metoder skiller man, i forbindelse med innsamling av informasjon, mellom bruk av kvalitative og kvantitative undersøkelser, Larsen (2007).



---

Valg av metode henger bl.a. sammen med hva slags type informasjon, også kalt data, man er ute etter, Larsen (2007). Hun forklarer videre at innhenting av data som er målbare, som kan telles, typiske vil knytte seg til kvantitative undersøkelser. Dette gjelder ikke for kvalitative data. Olsson uttaler at kvalitative data gir informasjon som kommer til uttrykk verbalt eller tekstlig (Olsson 2011).

Basert på Olssons forelesninger (2012) vil jeg forklare forskjellene på følgende måte. Kvantitative undersøkelser omfatter mange undersøkelsesobjekter og få data. Kvalitative undersøkelser omfatter få undersøkelsesobjekter og mange varierte data. Utvelgelsen av undersøkelsesobjekter ved de to typer undersøkelser er forskjellige. Kvantitative undersøkelser skjer på bakgrunn av sannsynlighetsutvelgning og må omfatte ett visst minimumsomfang av undersøkelsesobjekter. Dette for å kunne generalisere ut fra funnene. Målet med slike undersøkelser er gjerne å forklare.

Ved kvalitative undersøkelser søker man en helhetsinnsikt eller dybdeforståelse. Man er altså ikke ute etter å generalisere, slik tilfellet er ved kvantitative undersøkelser. Av denne grunn er sannsynlighetsutvelgning heller ikke nødvendig ved kvalitative undersøkelser. Kvalitative undersøkelser skjer fortrinnsvis ansikt til ansikt i form av f.eks. intervju. En fordel ved slike intervjuer er at bortfallsprosenten kan reduseres. En ulempe er at det kan være vanskelig å være ærlig når man sitter ansikt til ansikt (Larsen 2007).

Data kan søkes på ulikt vis. Ved kvalitative intervjuer kan informasjon finnes ved f.eks. å studere teori, foreta intervjuer og /eller gjøre observasjoner.

### **3.1.2 Metodetriangulering**

Metodetriangulering er også en metode. Metodetriangulering vil si at man bruker to eller flere metoder for å undersøke samme ting (Fellows og Liu 2008). Dette innebærer at svakheten ved en undersøkelse kan veies opp ved styrken av en annen undersøkelse. En kan kombinere både like undersøkelser og ulike undersøkelser, f.eks. to kvantitative undersøkelser, eller f.eks. en kvantitativ og en kvalitativ undersøkelse.

Olsson (2011) forklarer at kvalitative metoder kan bidra til å forstå tallene i kvantitative metoder, mens kvantitative metoder kan bidra til å underbygge kvalitative metoder.

---

Metodekombinasjon vil styrke så vel validitet som reliabilitet, Larsen (2007). De sistnevnte begrep er helt sentrale i vitenskapelig forskning og forklares i følgende punkt.

### 3.1.3 Validitet og reliabilitet

Validitet har med relevans og gyldighet å gjøre. For å unngå feilkilder i forskning, gjelder det å stille riktige spørsmål som gir data som er relevante for problemstillingen (Olsson 2011).

Av samme grunn, altså for å unngå feilkilder, er det viktig å sikre høy reliabilitet. Reliabilitet handler om pålitelighet. Reliabilitet oppnår man ved å være svært nøyaktig, slik at feilkilder kan unngås. For eksempel vil en undersøkelse ha høy reliabilitet hvis andre utfører samme undersøkelse og får samme svar. “En høy reliabilitet er en forutsetning for høy validitet” (Halvorsen 2008 s. 68).

Det er viktig å sikre høy validitet og reliabilitet gjennom hele forskingsprosessen (ibid.). Olsson (2011) uttaler at man kan oppnå høy validitet hvis man måler mest mulig direkte på det man er opptatt av. Larsen (2007, s 13) sier at dersom en sikrer seriøs og etterrettelig forskning, så kan man stole på at forskningsfunnene er sanne. Dette er selvsagt bare et utgangspunkt. Man må alltid ta hensyn til usikkerhet.

Ved kvalitativ forskning kan man sikre validitet ved å være saklig. Hvis man avstemmer om mottatte data er korrekt eller korrekt oppfattet, oppnår man også validitet. Validiteten kan dessuten være dårlig dersom man f.eks. stiller spørsmål om mindre enn det man ønsker å finne ut av (Halvorsen 2008), (Fellows og Liu 2008).

Reliabilitet kan testes ved etterprøving (Olsson 2011, s. 40). Olsson uttaler at det ofte vil være vanskelig å oppnå reliabilitet ved kvalitativ forskning. Årsaken er at intervjuobjektene kan glemme ting, eller ha utviklet sin kompetanse og syn på et felt, slik at vedkommende vil svare annerledes ved en ny undersøkelse. Siden høy reliabilitet kan være vanskelig å oppnå ved kvalitativ forskning, er det viktig å søke troverdige og bekreftbare resultat (Thagaard 1998 her Halvorsen 2008).

---

## 3.2 Anvendt metode

### 3.2.1 Metode for litteraturstudiet

Fellows og Liu (2008) påpeker betydningen av å forstå at forskningen starter før datainnsamlingen begynner. Der fremheves også betydning av å sette seg godt inn i emnet, slik at man innhenter riktig og ikke feil data, og at man ikke utelater å be om data som er nødvendig når datainnsamlingen skjer. Slike forhåndsregler vil styrke validiteten.

Etter at forskningsemne var valgt og problemstillinger formulert, startet derfor min forskning med en gjennomgang av pensum for å oppdatere meg på de ulike stedene hvor internhusleie er behandlet i pensum.

Studiene startet med å gjennomgå pensum om internhusleie på nytt, samt litteratur jeg anså mest relevant for forståelsen av emnet i et større perspektiv.

For å finne litteratur om emnet hadde jeg ulike tilnæringer. Jeg brukte NTNUs biblioteksdatabase BIBSYS og noen av de søkeverktøyer og fagdatabaser som finnes der, som f.eks. Google Scholar og Scopus.

Innledningsvis brukte jeg, etter råd fra hhv. Kjersti Lie ved NTNUs bibliotek, jf. også Olsson (2011), vide søkebegrep for å finne litteratur om virkninger og suksessfaktorer for internhusleie. Det første jeg søkte på i BIBSYS. var «eiendomsforvaltning». Det ga 305 treff. Deretter snevret jeg inn søket til begrepet «leie». Det gav 108 resultat. Søk på «internhusleie» og «internleie» ga imidlertid få relevante treff.

I Google Scholar forsøkte jeg meg med snevrere søkekriterier som «internleie», «internhusleie», «internhyra», «internal rent», «transfer rent», «tenancy», «husleieordninger» og «kostnadsdekkende leie». På disse søkene har det ikke vært mange treff. Flest fikk jeg på begrepet «internhyra». Ved søk på «eiendomsforvaltning» fikk jeg 81 treff. Det ga imidlertid lite nytt i forhold til de datakilder jeg allerede hadde funnet i BIBSYS.

Jeg forsøkte deretter å søke etter tyskspråklig litteratur, da dette er det eneste språk jeg behersker i noen grad utover engelsk og skandinavisk. På tysk søkte jeg med begreper som «Miete», «Internmiete», «Erfolgreiche Miete» og «Wirkungen». Det gav meg nye søke-

---

begreper som «Kosten– und Leistungsrechnung (KLR)», «Erfolgen», «Nutzen», «Facility Management», «Gebäudebewirtschaftung» og «Gebäudemanagement» uten at jeg derved fant gratis, tilgjengelig litteratur som omhandler virkninger av eller suksessfaktorer for internhusleie.

Jeg søkte også etter relevant litteratur på hjemmesidene til Kommunal- og regionaldepartementet, Kommunenes Sentralforbund, samt Senter for Eiendomsutvikling og -forvaltning, Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF) ved Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE), Direktoratet for byggkvalitet ved Statens bygningstekniske etat (KoBE).

I tillegg har jeg gjennomgått en del av de referanser jeg har funnet i bibliografiene til andre som har skrevet om internhusleie, for å se om jeg i disse referansene ville oppdage relevante kilder som jeg selv ikke hadde funnet frem til.

Søkene ble lagret i egen mappe. Referanser jeg trodde ville kunne inneholde relevant informasjon, ble notert, bestilt og senere gjennomgått. Ved å bruke NTNUs VPN-klient fikk jeg direkte tilgang til relevante artikler som jeg kunne skimme umiddelbart.

### **3.2.2 Metode for studie av bedriftsinterne dokumenter**

For å avklare og forstå hvilke virkninger internhusleieordningen i HFK har hatt, samt om internhusleie har vært et formålseffektivt virkemiddel, var det etter mitt skjønn nødvendig å sette seg inn i hva som var bakgrunnen for internhusleieordningen, hensikten med internhusleieordningen, hvordan den er implementert og praktisert. For å kunne si noe om virkninger har jeg også ansett det som relevant å forsøke og sammenligne forvaltning av bygningsmassen forut for og etter innføring av internhusleieordningen. For å finne ut av dette har jeg søkt etter informasjon i HFKs bedriftsinterne dokumenter.

Som ansatt i Hedmark fylkeskommune har jeg hatt enkel tilgang til foreliggende dokumenter i saken. Enklest var det å finne dokumentasjon i eiendomsavdelingens interne fellesmapper. Her fant jeg dokumenter som inneholdt referanser til saks- og journalnummer som gav meg et bedre grunnlag for å søke etter de ferdigstilte dokumenter i HFKs arkiv. Jeg søkte også på begrep som «eiendomsforvaltning», «internhusleie» og «utvikling».

---

Ulik dokumentasjon som brev, mailer, referat, notat, mandat og utredningen, politiske saker, årsbudsjett, årsrapporter, internkontrollrapporter, ulike planer, forarbeider til internhusleiekontraktene, samt inngåtte kontrakter med vedlegg, rutiner/retningslinjer mv. har vært relevante dokumenter å gjennomgå.

### 3.2.3 Metode for kvalitativt intervju

For å få mer informasjon og derved et bedre grunnlag for forståelse, samt grunnlag for å styrke validiteten ved mine litteratur-undersøkelser, gjennomførte jeg i tillegg kvalitative intervju. Intervjuene omfattet spørsmål om så vel virkninger som forslag til forbedringer av internhusleieordningen. Alle respondentene hadde tilhørighet til Hedmark fylkeskommune.

For raskere å komme frem til mitt hovedfokus, antok jeg av årsaker som er nevnt nedenfor at det ville lønne seg å utføre semi-strukturerte intervju. Dette er en mellomting mellom strukturerte og ustrukturerte intervju, Fellows og Liu (2008). Slike intervju kan arte seg ulikt, fra den ene ytterkant til den andre. Jeg kunne f.eks. i en intervjuguide presentert ulike temaer som jeg ønsket at respondenten skulle snakke fritt om, f.eks. kunne et emne vært synliggjøring av roller. Jeg valgte imidlertid å stille konkrete og detaljerte spørsmål. Det var flere grunner til dette. Den primære årsaken var at jeg ønsket å sikre at jeg fikk svar på alle spørsmål som jeg anså viktig å få avklart av hensyn til egen helhetsforståelse. I tillegg mente jeg at spørsmålene i større grad ville sikre meg valide svar, ettersom jeg ikke har tidligere erfaring med forskning og intervjuer.

Jeg ønsket å sikre at alle skulle svare på samme spørsmål, slik at alle ble behandlet likt, samt at det skulle bli lettere å sammenstille og sammenligne informasjonen i etterkant av intervjuene. Jeg lagde ikke svaralternativer, fordi jeg ønsket en dialog som både ga meg og respondent anledning til å forfølge relevante, interessante spørsmål nærmere, samt gjøre avklaringer og oppsummeringer underveis. Spørsmålene ble utformet med tanke på at de skulle besvares av respondenter fra hhv. leier og utleier. I tilknytning til spørsmålene utarbeidet jeg en introduksjonsmail. Da spørsmålene var utformet, falt jeg tilbake på tanken om at det også ville være interessant å høre hvilke virkninger eier mente internhusleieordningen hadde hatt, samt hva eier mente kunne forbedres ved ordningen for å nå de vedtatte målsettinger for eiendomsforvaltningen.

---

Da jeg anså at jeg måtte sette sluttstrek for utforming av spørsmål og utarbeidelse av intervjukjema, prøvde jeg ut spørsmålene ved å intervju en tidligere rektor som er ansatt i sentraladministrasjonen og som hadde kunnskap om ordningen. Jeg sendte vedkommende min henvendelse og respondenten sa seg villig til å delta. Det viste seg at jeg hadde laget for mange spørsmål. Intervjuet tok nærmere 2 timer. Flere spørsmål var gjentakende. Jeg reduserte derfor antall spørsmål og slo sammen spørsmål som var tilnærmet gjentakende. Dessuten sorterte jeg spørsmålene slik at spørsmål om samme emne, f.eks. vedørende husleien ble holdt samlet.

I introduksjonsmailen la jeg ved mine ferdig utformede spørsmål og sendte dette samlet til et utvalg av respondenter fra så vel eier, som leier og utleier. Fremgangsmåten for utvelgning av respondenter er omhandlet nedenfor.

### **Valg av kilde**

Siden internhusleiekontrakten er inngått mellom utleier og leier, mener jeg at partene i kontraktsforholdet har best kompetanse til å besvare spørsmålene.

Respondentene utgjør ikke et representativt utvalg. Det er gjort et skjønnsmessig utvalg av intervjuobjekter siden jeg skulle utføre et kvalitativt intervju. Intervjuobjektene representerer ulike ståsteder, har ulike roller, ulike funksjoner, ulikt ansvar og interesser og til dels ulike målsettinger. Formodningen var at dette burde gi bredde i svarene.

Hovedfokus i forhold til utvelgning, var hvem jeg anså i størst mulig grad kunne bidra til å gi meg svar som belyste mine problemstillinger. Jeg søkte derfor personer som hadde en sentral rolle og som hadde så lang fartstid i HFK at de både kjente situasjonen før og etter innføringen av internhusleie. Jeg falt ned på at jeg kunne intervju tre personer fra hhv. utleier, leier og eier, totalt 9 personer.

Utvalget av respondenter fra eier var ytterligere basert på at jeg ønsket en fra posisjonen, en fra opposisjonen og en som på vegne av eier ivaretar fylkeskommunens økonomiforvaltning. Når det gjelder representant fra eier, er utfordringen at et politisk styre bare sitter i 4 år. Folkevalgte fylkestingspolitikere som sitter i eksisterende fylkesting og som også var med på

---

å vedta internhusleieordningen i 2002 ble primært forespurt om deltagelse. Forespørsler og samtaler med folkevalgte indikerte imidlertid at de folkevalgte hadde svært liten kjennskap til internhusleieordningen. Av denne grunn bestemte jeg at intervju av folkevalgte ikke var formålstjenlig.

### **Gjennomføring av intervju**

Jeg sendte ut introduksjonsmail med intervjueskjema, kfr. vedlegg. Intervjueskjemaet var primært utsendt til 9 personer, - 3 fra eier, 3 fra leietaker og 3 fra utleier. Skjemaet inneholdt 28 spørsmål. Etter utsendelse, fulgte jeg opp min henvendelse med telefonhenvendelser. Her ble det avtalt dato, tidspunkt og sted for intervju. Intervjuene ble utført i perioden februar/mars. Det ble totalt utført 7 intervjuer av 9 planlagte intervju. 2 intervju ble avlyst, fordi intervju av folkevalgte som nevnt utgikk.

Før intervjuet fant sted, returnerte en av respondentene sine svar på de aller fleste av spørsmålene. Det ble derfor utført et oppfølgingsintervju av hensyn til avklaringer av de gitte svar, samt for å få besvart på de ubesvarte spørsmålene.

Intervjuene fant sted ansikt til ansikt, enten i utleiers eksklusive lokaler eller i leiers lokaler. Alle respondentene tillot at det ble benyttet lydopptaker. Lydopptaker ble benyttet av hensyn til pålitelighet. Lydopptakene har jeg tatt vare på. Under intervjuet, leste jeg opp det enkelte spørsmål i intervjueskjemaet. Alle respondenter fikk de samme spørsmål som ble stilt i samme rekkefølge til alle. Respondenten fikk snakke fritt. Av og til måtte respondenter rettleides tilbake til spørsmålet. Det var tidvis nødvendig med oppfølgingsspørsmål. Jeg hadde fokus på å være objektiv og positivt bekreftende, samt ikke stille ledende oppfølgingsspørsmål. Dette var utfordrende. Jeg gjorde i liten grad notater under intervjuet, og jeg observerte i liten grad mimikk etc. som ikke samsvarte med uttalelser. Tiden gikk fort og det enkelte intervju tok bortimot 2 timer.

### **Etterarbeid**

I forbindelse med presentasjon av funnene, har det i enkelte tilfeller vært helt nødvendig å foreta omskriving av hensyn til å forkorte data som presenteres. Ved slike omskrivninger er det bestrebet at det materielle innholdet i svarene ikke skal bli endret. Samme eller en av de nærmeste påfølgende dager som intervjuene ble utført, ble intervjuene avspilt og nedfelt

---

skriftlig. I noen tilfeller var lyd kvaliteten dårlig fordi respondenten snakket lavt eller vendte hodet bort fra lydopptakeren. De første intervjuene ble nedtegnet ordrett. Dette var veldig tidkrevende. Ett intervju tok bortimot en dag å skrive ut ordrett. Etter hvert fant jeg ut at jeg kunne redusere hastigheten på avspillingen, og dette gjorde at nedtegningen gikk raskere. Det var imidlertid fortsatt tidkrevende. Ved nedtegningen av de påfølgende intervju utelot jeg alt som etter mitt skjønn ikke ga svar på spørsmålene eller som bidro til å besvare forskningsspørsmålene mine.

Respondentenes svar er ikke vedlagt. Dette skyldes primært at jeg har avtalt anonymitet, fordi jeg ønsket at alle skulle kunne uttale seg fritt og ikke føle noen barrierer mht. hva som kunne sies. Jeg ser ikke noen stor ulempe med dette. Intervjuene er som nevnt skrevet ut og uttalelser og tolkninger kan etterprøves.

Ettersom alle respondenter hadde fått samme spørsmål som var blitt stilt i samme rekkefølge, var det enkelt å sammenstille svarene fra respondentene. Den enkelte respondents svar på det enkelte spørsmål er sammenstilt i grupper for henholdsvis utleier, leier og eier. Dette er gjort for at rapporten ikke skal inneholde syv etterfølgende svar fra på hvert av de 28 spørsmålene intervjukjemaet inneholder. Dette har medført at det er lett å sammenligne de ulike svar innen den enkelte gruppe og fra gruppe til gruppe.

### **3.2.4 Validitet og reliabilitet**

I dette kapitlet vil jeg vurdere validiteten og reliabiliteten av mitt forskningsarbeid gjennom hele forskningsprosessen. Ved en slik gjennomgang får jeg vurdert kvaliteten på mitt arbeid.

Mine funn og konklusjoner har liten verdi dersom de er basert på data som ikke er relevante, troverdig eller bekreftbare og/eller som ikke er bearbeidet på en seriøs og etterrettelig måte. Som nevnt ovenfor har jeg ønsket å finne ut hvilke virkninger internhusleieordningen i HFK har hatt, hva som er suksessfaktorer for god eiendomsforvaltning, samt hvilke forbedringer som eventuelt kan foreslås for internhusleieordningen i HFK.

Litteraturkapitlet ovenfor inneholder i pkt. 2.4 litteratur om virkninger av internhusleie og i pkt. 2.5 litteratur om suksessfaktorer for internhusleie. Litteraturen i pkt. 2.4, 2.5 og 2.6 har direkte relevans for mine ovennevnte forskningsspørsmål. Jeg mener at også pkt. 2.2 til 2.3 er



---

relevante som grunnlag for forståelse av hvordan internhusleie kan virke og hva som er hensikten med internhusleie.

Mitt studium av bedriftsinterne dokumenter omfatter i hovedsak prosjektarbeidet med innføring av internhusleie i HFK. Studiene omfatter mandat, utredninger, politiske saker med forslag og vedtak om internhusleie. Mandatet angir dessuten målsettinger for internhusleieordningen som er sentrale i forhold til vurdering av hvilke virkninger internhusleieordningen har hatt. I tillegg har bl.a. rammebetingelser for internhusleieordning også fremkommet av tekstlig informasjon gitt i årsbudsjett for HFK.

Funn i bedriftsinterne dokumenter gir til dels direkte svar på mine forskningsspørsmål. Funnene gir også annen relevant grunnlagsinformasjon mht. hensikter med internhusleien og rammebetingelsene som internhusleieordningen i HFK har virket under. Dataene gir grunnlag for å vurdere å forstå virkningene av internhusleieordningen, samt gi ev. forslag til forbedringer i forhold til måloppnåelse.

Ovennevnte litteraturstudier har gitt en kompetanseplattform mht. internhusleie generelt og spesielt mht. rammebetingelsene for internhusleieordningen i HFK. Dette har igjen gitt grunnlag for å utforme intervju spørsmål som etter mitt skjønn har bidratt til å gi svar på forskningsspørsmålene. Det vises til innledningen i pkt. 3.2.1 hvor det refereres at Fellows og Liu (2008) påpeker at det å sette seg godt inn i emnet før datainnsamlingen begynner, vil styrke validiteten. Jeg mener derfor at ovennevnte litteraturstudier styrker validiteten av mine funn. Spørsmålet er hvor god den innholdsmessige validiteten er. En del av litteraturen er lest i etterkant av spørsmålsformuleringen. Validiteten ville muligens vært høyere dersom jeg i større grad hadde studert litteraturen mer inngående før utformingen av intervju spørsmål. Imidlertid har jeg stilt sekkespørsmål som ville kunne ivareta at respondentene opplyser om ev. tilsiktede eller utilsiktede, positive eller negative virkninger som jeg ikke direkte har stilt spørsmål om. Mine konkrete spørsmål gjelder direkte forhold jeg har vært opptatt av å forstå, få avklart eller få bekreftet.

De valgte respondenter har vært personer som innehar sentrale funksjoner i forhold til internhusleieordningen i de vel 10 årene som ordningen har eksistert. Av denne grunn har det formodningen for seg at de har et godt grunnlag for å gi relevante og gyldige svar. Svarene på

---

intervjuspørsmålene belyser virkningene. Intervju av respondentene har gitt meg en verdifull innsikt og en mye bedre forståelse for hvordan internhusleieordningen virker og oppleves av respondentene, herunder deres forhold til og interesse for internhusleieavtalen. Dette er relevant, viktig og nyttig informasjon.

Spørsmålene er besvart under intervju der respondent og intervjuer har sittet i samme rom. Min opplevelse av respondentenes svar er at de har vært ærlige, til tross for at dette jf. Larsen (2007) kan være vanskeligere i slike situasjoner enn når man ikke sitter ansikt til ansikt. På den annen side kan min lovnad om anonymitet i noen grad ha kompensert for sistnevnte. Respondenten har ytret seg fritt til det enkelte spørsmål. Samtidig har jeg hatt mulighet til å stille oppfølgende spørsmål, oppsummere min forståelse og avstemme oppfatninger av meningsytringer. Dette har styrket validiteten. Holdninger til internhusleieordningens implementering og praktisering, uttrykt gjennom utsagn og engasjement, og ev. mimikk, har bidratt til å tolke og anta hvorfor respondenten har svart som han har gjort. F.eks. har enkelte som har gitt uttrykk for at de har vært negative til ordningen fra starten av, i liten grad hatt forslag til forbedringer av ordningen.

Ved presentasjon av funn fra mine undersøkelser har jeg etterstrebet å gjengi informasjonen mest mulig ordrett eller etter beste evne med lojale og samvittighetsfulle oppsummeringer. Fullstendig reliabilitet lar seg imidlertid vanskelig utføre når en også skal ta hensyn til omfang og lesbarhet. Funn fra intervjuer måtte nødvendigvis forkortes ved å utelate informasjon som ikke var relevant eller sentral i forhold til intervjuspørsmålene. I tillegg har det blitt nødvendig å forkorte teksten gjennom omskrivninger. Dette innebærer at presentasjon av resultater kan inneholde feilkilder og at reliabiliteten svekkes. Alle intervjuer er imidlertid tatt opp og bevart på lydbånd, slik at informasjonen kan etterprøves. Hvert gjengitt svar kan knyttes til det arkiverte lydopptak. Alle respondenter har uttalt seg om de samme spørsmålene som er stilt i samme rekkefølge. De første intervjuene er dessuten i sin helhet nedskrevet ordrett.

Bruk av ulike datakilder (metodetriangulering) som så vel teori, annen litteratur, bedriftsintern dokumentasjon samt intervju av personer med ulike roller og funksjoner, har i tillegg til ovennevnte bidratt til å styrke validitet og reliabilitet. Det har til dels vært mulig å vurdere uttalelser opp mot bedriftsintern dokumentasjon. Dette har bidratt til å kunne vurdere om respondentenes uttalelser er troverdige eller bekreftbare.

Jeg mener derfor at validiteten og reliabiliteten er relativt god.

---

### 3.2.5 Styrker og svakheter

Dette kapitlet inneholder en vurdering av styrker og svakheter i informasjonsmaterialet. Informasjonsmaterialet består primært av intervju og skriftlig materiell som f.eks. teori, empiri, bedriftsinterne dokumenter og korrespondanse. Styrker og svakheter er i det følgende konsentrert om data fra intervju, fordi disse dataene har vært mest krevende å få oversikt over.

Respondentene har fått tilsendt alle spørsmålene på forhånd pr. mail. Ettersom jeg hadde sendt ut en likelydende mail til alle aktuelle respondenter, har disse sett hvem jeg har bedt om å få intervju. De har således hatt mulighet til å snakke sammen og avklare svar. Dette kan være en svakhet, fordi det gir mulighet til å svare taktisk og samordne svar. Men det kan også være en styrke, fordi respondentene har fått mulighet til å forberede seg og ev. diskutere spørsmålene. Diskusjon kan stimulere til større grad av bevissthet og mer gjennomtenkte svar. Svarene som ble gitt tydet imidlertid på at samtaler mellom respondentene ikke hadde forekommet.

Det har vært en stor fordel at jeg ikke har laget særegne spørsmål for hhv. eier, leier og utleier. Ved å presentere samme spørsmål for alle, har det i etterarbeidet vært enklere å få oversikt og sammenligne svar, jf. Larsen (2007). Bruk av lydopptaker har vært en klar styrke fordi man kan få repetert svarene og tenke gjennom det som har blitt sagt. Dessuten mener jeg at lydopptakene vil dokumentere det jeg har presentert.

Alle respondentene deltok da ordningen ble innført og alle respondenter innehar samme roller og til dels samme funksjoner i dag. Dette skulle tilsi at de har et godt grunnlag for å uttale seg om virkninger.

I forslagene til forbedringer er det et relativt stort sprik mht. konkrete forslag til forbedring av internhusleieordningen. Sistnevnte er også en svakhet ved informasjonsmaterialet. Det er uklart, men antagelig tvilsomt om jeg hadde fått flere innspill til forslag om forbedringer av internhusleieordningen dersom jeg hadde viet mer tid til å snakke om forbedringer under intervjuet. Dette fordi respondentene var usikre på rammebetingelsene for internhusleie i HFK. Enkelte lot til å ha motvilje og/eller manglende forståelse for ordningen. Ca. halvparten av respondentene hadde ikke tro på at internfakturering ville kunne medføre verken areal-

---

eller kostnadseffektivitet. Denne holdningen har sannsynligvis bidratt til at det har vært vanskelig å foreslå forbedringer for ordningen.

Manglende informasjon om vesentlige opplysninger kan ha bidratt til feiltolkninger eller misforståtte premisser. Dette kan f.eks. dreie seg om dokumenter jeg ikke har funnet frem til eller opplysninger jeg ikke har blitt kjent med. I den grad dette kan ha forekommet, innebærer det en mulig feilkilde i forskningen. Hvor alvorlig en slik ev. feilkilde er, avhenger av om dataene, hvis jeg hadde blitt kjent med dem, hadde medført en annen oppfatning. På den annen side vil teorikunnskap om emnet og metodetriangulering i noen grad kunne kompensere for slike eventuelle feiltolkninger. Under intervjuene er, ved min oppsummering av den enkeltes svar, korrekt forståelse søkt avstemt.

Utformingen av mine spørsmål var i stor grad preget av problemstillinger jeg selv var opptatt av. Dersom jeg før utarbeidelsen av spørsmål hadde hatt den kunnskapen jeg har i dag, hadde jeg stilt færre spørsmål og heller «borret» dypere i den enkeltes respons. Dersom jeg i større grad hadde knyttet mine spørsmål til litteraturens tilsiktede og utilsiktede virkninger, samt til empiri på området, hadde jeg kanskje fått informasjon om flere virkninger eller forbedringsfaktorer som respondentene ikke husket å nevne under intervjuet. På den annen side er det ikke gitt at dette er en svakhet i og med at den informasjonen de har gitt kan være den respondenten er opptatt av. En del av mine spørsmål har vært uklare og har påvirket den enkeltes oppfatning av spørsmålene og derved vinklingen på svarene. Der den enkelte ikke har svart kort, har det vært nødvendig å oppsummere dataene i et kortere svar som er egnet for rapporten. I tillegg har jeg sammenstilt svarene fra hhv. leier og utleier. En slik sammenstilling av svar har gått på bekostning av en mer ordrett gjengivelse av den enkeltes svar. Dette har nødvendigvis også medført en tolkning. Dette er uheldig, men ble gjort ut fra en avveining av hensyn til å forsøke å forenkle av resultatenes lesbarhet. Dataene kan derfor inneholde en feilkilde.

Når det gjelder min egen rolle, har jeg tidligere nevnt at jeg er ansatt hos utleier. Den kunnskap om internhusleieordningen i HFK som jeg har hatt, min oppfatning av den mindre synlige kulturen i HFK og min kjennskap til enkelte av respondentene, har antagelig påvirket både spørsmålsutformingen og/eller min forståelse av respondentenes svar. Dette er nærmest uunngåelig til tross for at jeg har vært bevisst på at jeg i dette prosjektet opptrer som student,

---

og at jeg skal holde «ansattkunnskapen» adskilt fra forskerrollen jeg har som student. Jeg har f.eks. stadig hatt fokus på hva jeg ikke kan bruke i oppgaven, fordi det gjelder kunnskap jeg ikke kan hjemle i intervju eller bedriftsintern dokumentasjon. Forskerrollen innebærer videre at jeg må tilstrebe fullstendighet og etterrettelighet. Som masterstudent i forskerrollen kan jeg f.eks. ikke utelate funn eller uttalelser som kan virke uheldig.

Ansettelsesforholdet har vært en styrke, fordi jeg enkelt har fått tilgang til bedriftsinterne dokumenter, verktøy mv. En svakhet i tillegg til ovennevnte kan være at respondentene har forbundet meg med utleier, slik at dette har påvirket informasjonen som er gitt.

Det har vært vanskelig å vurdere i hvilken grad tilsiktede virkninger med internhusleieordningen er oppnådd. Dette har til dels sammenheng med at målformuleringene er uklare. På den annen side er det likevel en svakhet at jeg i prosessen ikke har søkt etter dokumentasjon som mer objektivt kunne verifisere mine funn, f.eks. ved å dokumentere kostnadseffektivitet med tall.

Feilkilder kan forekomme. En årsak til dette er at jeg i ettertid, ved avspilling av lydopptak, hører at enkelte av mine oppfølgings spørsmål kan ha virket ledende, til tross for at jeg var klar over at jeg ikke måtte stille ledende spørsmål. En annen årsak er at jeg grunnet mye informasjon og nedfelt tekst fra intervjuene, har måttet redusere og sammenfatte svarene.

Alt i alt tror jeg at allikevel at respondentene kan identifisere seg med min presentasjon av resultater. Informasjonsmaterialet fra intervju bidrar primært til å forklare mekanismer og virkninger knyttet til internhusleie.

---

## 4. Resultater

Dette kapitlet beskriver forskningsfunn. Funnt fra litteraturstudier mht. virkninger av og suksessfaktorer for internhusleieordninger er presentert i kapittel 2.5 og 2.6 og er derfor ikke gjentatt i dette kapitlet.

### 4.1 Forskningsfunn relatert til virkninger

For å få svar på hvilke virkninger internhusleieordningen i HFK har hatt, har jeg i tillegg til ovennevnte litteraturstudier gjennomgått bedriftsinterne dokumenter og foretatt kvalitative intervju om hvilke virkninger internhusleieordningen i HFK har hatt.

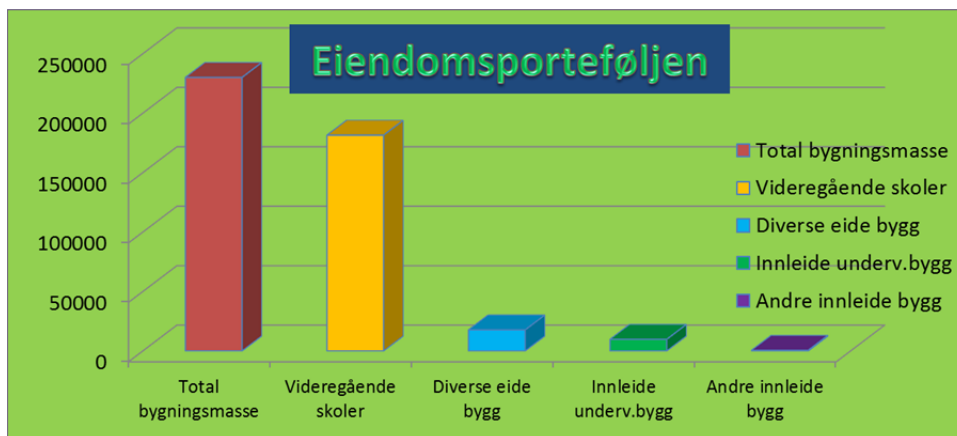
#### 4.1.1 Studie av bedriftsinterne dokumenter

Det foreligger svært lite skriftlig informasjon om hvordan internhusleieordningen er praktisert.

Det foreligger også svært lite dokumentasjon på hvordan eiendomsforvaltningen ble praktisert før innføringen av internhusleie. Årsbudsjett for 2003 viser at eiendomsforvaltning var fragmentert, f.eks. ble diverse eiendomsforhold administrert sentralt, herunder forsikringsordningen. Ulike støttefunksjoner ble utført av ulike enheter.

I dag eksisterer det imidlertid et elektronisk verktøy for FDVUS, inklusive et prosjektverktøy, som inneholder informasjon om HFKs totale bygg- og eiendomsportefølje.

I dette dataverktøyet fremgår bl.a. antall m<sup>2</sup> HFK eier, herunder f.eks. at eid bygningsportefølje ved de videregående skoler i Hedmark utgjør 181.377 m<sup>2</sup> BTA, mens det leies inn 9668 m<sup>2</sup> BTA til skolene pr. 01.01.2013. Det nevnte eide og leide arealet ved skolene omfatter verkstedlokaler som brukes i undervisning, men ikke eide og leide idrettshaller, bygninger som inngår i gårdsregnskap, garasjer, lagerbygg, plasthaller og utleieboliger. Pr. 01.01.2013 utgjør de sistnevnte bygg, samt administrasjonsbygg 17 604 m<sup>2</sup> BTA eid portefølje og 434 m<sup>2</sup> BTA leid portefølje. I figur 5 nedenfor er dette visualisert i et søylediagram.



Figur 5 – Sammensetning av eiendomsporteføljen i HFK

Det fremgår av fylkestingssak 99/0066 om forslag til økonomiplan 2000-2004/årsbudsjett 2000 for HFK at KrF i 1999 foreslo følgende:

*Byggseksjonen omdannes til fylkeskommunalt foretak og organiseres som eiendomsselskap. Siktemålet er bedre utnyttelse av de fylkeskommunale eiendommer samtidig som grunnlag for drift, vedlikehold og eiendomsutvikling blir organisert i et ryddig ansvarsforhold.*

I samme fylkestingssak fikk fylkesrådmannen i oppdrag å utrede eiendomsforvaltningen i HFK.

I mandاتبrev datert 8. februar 2000 (sak nr. 01515/00) til styringsgruppe for eiendomsprosjektet, fremgår at HFK hadde en bygningsmasse på ca. 400.000 m<sup>2</sup> BTA i 2000 med et kartlagt vedlikeholdsetterslep på totalt 220 mill. kr, samt at det var et mål å bedre denne situasjonen. Med blant annet dette som bakgrunn fastsatte fylkesrådmann i samme brev det fremtidige målet for eiendomsforvaltning i HFK slik:

1. *Ha en bygningsmasse som er best mulig tilrettelagt for tjenesteproduksjonen, samt legge til rette for den dynamikk/fleksibilitet som er nødvendig i fremtiden.*
2. *Utvikle, forvalte, drive og vedlikeholde eiendomsmassen på en profesjonell og forretningsmessig måte.*
  - a) *Forvalte den kapital som er nedlagt i eiendommer og bygningsmasse etter forretningsmessige prinsipper.*

- 
- b) Gjennomføre større investeringsaker på en profesjonell måte.
  - c) Effektivisere arealbruken.
  - d) Gjennomføre drift av bygningsmassen på en miljøriktig og kostnadseffektiv måte.

I brevet fikk styringsgruppen i mandat blant annet å kartlegge eiendomsforvaltningen og utrede modeller for fremtidig eiendomsforvaltning slik det fremgikk av oppdragsbeskrivelsen i brevet. Det skulle blant annet utredes konsekvenser med hensyn til økonomi, herunder gjennomføring og forventet effekt av husleie/internleie.

Styringsgruppen engasjerte Multiconsult AS til å kartlegge fylkeskommunens eiendomsforvaltning, herunder omfanget av eiendomsmassen og til å fastsette verdien på denne som grunnlag for husleie.

Etter at kartleggingsarbeidet var utført, anbefalte Multiconsult at eiendomsforvaltningen ble organisert i et fylkeskommunalt foretak (FKF) som skulle få totalansvaret for FDVUS og at det ble innført internhusleie i HFK. Det fremgår av fylkestingssak 00/0057 at utarbeidelsen av et husleiesystem må ses nøye i sammenheng med hvilken organisasjonsform man ender opp med, og at det må tilstrebes effektive incitamentsordninger som gir den enkelte virksomhet direkte del i eventuelle gevinster. En prosjektgruppe anbefalte styringsgruppen å organisere den sentrale enheten som et FKF i tråd med Multiconsults forslag. Styringsgruppen tok forslaget til orientering. I nevnte sak foreslår imidlertid fylkesrådmannen en annen organisering av eiendomsforvaltningen enn den anbefalte. I tråd med fylkesrådmannens forslag vedtar Fylkestinget følgende i saken:

1. *Organisering av fylkeskommunens eiendomsforvaltning skal skje som en forvaltningsenhet.*
2. *Det innføres internhusleie som virkemiddel i Hedmark fylkeskommune. Internhusleien skal være kostnadsdekkende og innbefatte både kostnader til kapital- og driftsutgifter. Utforming av en effektiv incitamentsordning der virksomhetene tar direkte del i gevinstene er svært viktig. Internleie skal generelt innføres fra 1. januar 2002.*
3. *Forvaltningsenheten tillegges ansvaret for oppgaver knyttet til Hedmark fylkeskommunes eiendomsforvaltning som fremgår av vedlagte oversikt merket «Sentral enhet».*
4. *Forvaltningsenheten etableres fra 1. januar 2001, og skal være i full drift fra 1. januar 2002. Fra 1. januar 2001 får enheten ansvaret for:*



- 
- /.../
  - *Forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdsansvaret for nye bygg som tas i bruk i år 2000 og 2001, tillegges den nye virksomheten. Det etableres internhusleie (!) for disse byggene ved overtakelse, basert på reelle kapital- drifts- og vedlikeholdskostnader.*
  - /.../(HFK 2000).

Begrunnelsen for en annen organisasjonsform enn tilrådd, var at investeringsbehovet var betydelig i fremtiden, og i stor grad ville influere på fylkeskommunes øvrige drift. Fylkesrådmannen anså det derfor som nødvendig at ansvarslinjen for investeringene også fremover, var samsvarende med ansvaret for arbeidet med økonomiplan og økonomistyring. Forslaget om innføring av internhusleie og målsettingene for dette virkemidlet slik de fremgår av mandatet ble imidlertid opprettholdt. Forvaltningsenheten skulle i følge saksfremlegget være en egen resultatenhet og det ble i saken påpekt at enheten måtte få nødvendig forretningsmessig handlingsrom for at målene kunne nås med en slik organisering. Dette ville på sikt legge til rette for en annen organisasjonsform dersom dette skulle vise seg hensiktsmessig.

Arbeidet med implementering av ovenfor siterte vedtak ble iverksatt. Ansvar for all eiendomsforvaltning og ivaretagelse av eieransvaret ble lagt til en egen resultatenhet som ble benevnt *Eiendom*. Resultatenheten fikk arbeidsgiveransvaret for alle driftsoperatører og «solgte» servicetjenester tilbake til rektorene. Rektorene beholdt renholdspersonalet. I 2012 ble en del av driftspersonell tilbakeført til rektors arbeidsgiveransvar. Dette gjaldt de driftsoperatører som ikke hadde hevet sin tekniske kompetanse.

I 2003 var internhusleiekontrakter undertegnet for alle formålsbygg som skulle beholdes i HFKs eiendomsportefølje. Årsaken til forsinkelsen var blant annet at sykehusene i mellomtiden hadde blitt overført til Staten, samt problemer med å beregne husleiebeløp, spesielt knyttet til kapitaldelen.

Internhusleiekontraktene som den gang ble inngått er enkle og regulerer i pkt. 1. parter, 2. leieobjekt, 3. bruk av leieobjekt, 4. overtakelse, 5. leietid, 6. leiesum, 7. leieregulering, 8. fremleie, 9. utleier og leiers plikter, 10. mangler, 11. endringer, 12. fraflytting, 13. forsikringer, 14. forholdet til husleieloven, 15. særskilte bestemmelser og 16. tvisteløsning. I

---

vedlegg til internhusleiekontraktene vises til beregning av husleien, fordeling av hvem av partene som skal besørge og bekoste de ikke uttømmende eksemplene på FDVS-oppgaver. Kontrakter som er inngått senere er vesentlig mer detaljert.

Interessante bestemmelser er bl.a. pkt. 6 om husleie som bestemmer at leier årlig skal betale en leie som omfatter så vel den i kontrakten beregnede kapitalleie som eiers FDV. Leien skal etter pkt. 7 dessuten være gjenstand for årlig regulering iht. konsumprisindeksen. I pkt. 7 bestemmes dessuten at det er mulig å redusere areal. Imidlertid forutsettes at slikt areal må representere en selvstendig bruksenhet som lar seg leie ut.

Internhusleiekontrakter er i hovedsak inngått på et forholdsvis høyt nivå, med bl.a. fylkesdirektøren for sentraladministrasjonens lokaler, den enkelte rektor ved hver skole og fylkestannlegen for alle eide og innleide tannklinikker.

Den leien som utleier i henhold til leiekontrakten skal betale, fastsettes i dag dels på bakgrunn av normtall angitt i Holtenøkkelen og dels på bakgrunn av egne historiske erfaringstall.

Fylkesrådmannen foresto implementering av den økonomiske delen av internhusleieordningen. I årsbudsjett for 2003, pkt. 5.2.6 uttaler fylkesrådmannen at internhusleien blir et nullsumspill.

I årsbudsjett 2004, kapittel 14, side 125/126 fremgår det at internhusleieordningen ikke ble iverksatt slik som vedtatt i Fylkestingets sak 00/0057. I kapittel 13 s. 116 heter det følgende:

*Internhusleieordningen innebærer at alle faktiske utgifter knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av fylkeskommunens bygningsmasse samles budsjett- og regnskapsmessig på Eiendom sitt ansvar. Det er viktig at den interne utgifts- og inntektsføring ikke fører til en kunstig oppblåsing av fylkeskommunens budsjett- og regnskap. Et annet hensyn som må ivaretas er at kun de reelle regnskapsdata skal rapporteres til Staten (KOSTRA). Dette er løst slik at virksomhetene budsjetterer og regnskapsfører en husleieutgift på sitt eget ansvarsnummer og på en egen tjeneste 9999 som kun brukes til internhusleie. Eiendom budsjetterer og regnskapsfører tilsvarende husleieinntekt på sitt eget ansvarsnummer og på samme tjeneste som virksomhetene bruker. Regnskapstall på denne tjenesten rapporteres ikke til KOSTRA. Budsjettmessig kan vi også skille ut husleieordningen og unngå en kunstig oppblåsing av fylkeskommunens budsjett.*

---

I vedtatt årsbudsjett for 2004, kapittel 13 fremgår at det må avklares hvordan kapitalkostnadene skal budsjetteres og føres i regnskapet. I vedtatt årsbudsjett for 2005, kapittel 14, (14.2.2) s. 126 fremkommer at Fylkesrådet holder kapitaldelen av internhusleien utenfor internhusleien. Det heter her:

*Beregnet kapitalkostnad, i samsvar med avtalt beløp i husleiekontraktene, vil ikke bli tatt inn i budsjettet og heller ikke regnskapsført som en del av husleieoppjøret mellom Eiendom og virksomhetene. Årsaken er bl.a. at kapitalordningen blir et **nullsumspill** (min utheving) av teknisk art. Dessuten er avskrivningsregler som det er aktuelt å bruke i denne sammenheng innrettet i forhold til det private markedet, mens fylkeskommunen er underlagt offentlig avskrivningsregler.*

I samme kapitel fremgår hvordan eiers FDV, som er den andre delkomponenten i internhusleien, er løst. Her fremgår at de kostnader som virksomhetene har brukt til eiers FDV i 2001 er flyttet fra virksomhetenes budsjetttramme til Eiendoms budsjetttramme for 2002.

De fremgår at driftsdelen av internhusleien består av følgende elementer:

- *Bygningsmessige kostnader som tradisjonelt har vært dekket av virksomhetene og som har inngått i virksomhetenes budsjetttramme.*
- *Eksterne leieavtaler der budsjettmidler også har inngått i virksomhetenes driftsrammer.*
- *Felleskostnader (dvs. Eiendom sitt administrasjonsbudsjett, ekstraordinære vedlikeholdsmidler og forsikringsutgifter der budsjettdekning inngår i Eiendom sin driftsramme).*

Av årsbudsjett 2005 fremgår at felleskostnader ikke ble tatt inn og synliggjort i eiers FDV.

Fylkesrådets løsning på den vedtatte internhusleieordningen er at en liten del av husleien er synliggjort på en dummytjeneste som kun brukes til internhusleie i leiers og utleiers bruttobudsjett.

Det fremgår videre at alle faktiske bygningsmessige utgifter, budsjett- og regnskapsmessig samles på Eiendom sitt ansvar på tjenestegruppe 140, 220 og 360.

I følge senere års budsjetter er ovennevnte ordning videreført.

---

I 2005 (sak 0001/05) fikk Fylkestinget forelagt til behandling NOU 2004:22 om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren. I denne fylkestingssaken vedtok Fylkestinget blant annet at de ville ta i bruk de forslag til kriterier som Eiendomsforvaltningsutvalgets utvalget anbefalte under kapitlet ”God eiendomsforvaltning”. Fylkestinget vedtok også at overordnede strategier og mål skulle innarbeides i fylkesplan og økonomiplan., samt at eiendomsforvaltningen i HFK skulle ha et samlet eget budsjettområde i økonomiplan basert på leieavtalene i internhusleiesystemet.

I fylkestingssak 52/11 vedas fullt økonomisk resultatansvar for samtlige virksomheter i HFK. Hovedregelen er at virksomhetenes netto besparelser og netto overskridelser inntil 5 % av brutto driftsutgifter i revidert årsbudsjett skal overføres til det påfølgende budsjettår.

I Eiendoms handlingsplaner fremgår at kompetanseutvikling vektlegges.

I årlige meldinger til Fylkestinget redegjøres det for det økte vedlikeholdsbehovet som skyldes at tilstrekkelig midler til vedlikehold ikke er sikret. I siste Fylkestingsmelding fra 2013 fremgår at vedlikeholdsbehovet har økt fra 120 mill. kroner i 2008 til 281 mill. kroner i 2013, likevel slik at tendensen er en redusert årlig økning etter regjeringens tiltakspakke i 2009.

#### **4.1.2 Intervjuer**

Nedenfor presenteres en oppsummering av svar fra de 7 respondentene som er intervjuet iht. vedlagte intervju skjema. Det fremgår av kapittel 3.2.3 om utvelging av intervjuobjekt at eier representert ved de folkevalgte i Fylkestinget ikke har blitt intervjuet. Grunnen til dette er at det bl.a. i utvelgingsprosessen fremkom at folkevalgte jeg var i kontakt med hadde svært liten kjennskap til internhusleieordningen i HFK. Dette selv om de personer som ble spurt var antatt å ha best kjennskap til ordningen, både fordi de hadde sittet flere perioder i Fylkestinget, og fordi de grunnet ulike funksjoner i andre sammenhenger har kunnskap om eiendomsforvaltning. I stedet har jeg intervjuet en respondent fra Fylkesrådets administrasjon.

I det følgende presenteres kun funn som belyser hvilke virkninger internhusleieordningen har hatt. De valide funn er knyttet til de virkninger som er uthevet nedenfor. I den grad jeg har funnet det nødvendig å synliggjøre andre relevante forhold som har direkte betydning for

---

virkningene, er disse funnene også knyttet til sentrale uthevede begrep nedenfor. Dette gjelder f.eks. husleiebetaling, synliggjøring av kostnader og insentiv til arealeffektivitet.

#### 4.1.2.1 Profesjonalisering

En av de tilsiktede virkningene med internhusleie i HFK var en mer profesjonell eiendomsforvaltning. Med unntak for en leierrespondent var alle respondentene samstemte om at eiendomsforvaltningen hadde blitt profesjonalisert, blant annet som følge av at forvaltningsenheten har yrkesgrupper med fagkompetanse innen eiendomsforvaltning noe som skolene primært ikke har.

Respondent fra Fylkesrådet svarte slik på spørsmål om eiendomsforvaltningen var blitt profesjonalisert:

*Ja, klargjort ansvar og da vil du ha fokus på de oppgaver som ligger der, kontrakt eller ikke, en presisering av ansvar vil kunne sikre at oppfølgingen blir god nok da. Tettere oppfølging, bedre oversikt, får satt inn ressurser der det trengs. Men dette skyldes sentralisering, ikke internhusleieordningen. Den har bare bidratt til synliggjøring. Nå disponerer forvalter ressursen. Før kunne det sitte en skole med stort behov og ingen ressurser eller omvendt, slik er det ikke nå. En sentral eiendomsforvaltning kan sette inn ressursene der det trengs og kanskje redusere totalkostnaden, fordi de kommer inn i tide.*

Ett av de øvrige spørsmål gjaldt hvordan internhusleieordningen eventuelt hadde påvirket oppfølging av lovkrav til helse, miljø og sikkerhet (HMS) og internkontroll i forhold til situasjonen før 2000.

Respondenter fra utleier mente at lovkrav til HMS og internkontroll knyttet til teknisk drift og vedlikehold blir bedre ivaretatt nå enn før 2000. Det ble begrunnet med at teknisk drift og vedlikehold av bygningsmassen nå ivaretas av en enhet som har eiendomsforvaltning som sin kjernevirksomhet. Medarbeiderne her har fagkompetanse innenfor området og fokus på HMS og internkontroll. Respondentene fra leier og Fylkesrådet delte i hovedsak synet om at utleier hadde mer fokus på dette og en mer profesjonell tilnærming.

De påfølgende funn gjelder kartlegging av vedlikehold. Data om dette nevnes fordi det viser økt profesjonalitet. Utleierrespondentene forklarte at vedlikeholdsbehovet ble kartlagt ved at

---

egne driftsoperatører registrerte tilstander, og ved at rådgivere ble kontrahert for å gjøre tilstandsanalyser. I tillegg ble vedlikeholdstilstander og behov registrert ved HMS-runder på skolene. De kartlagte tilstander ble deretter vurdert. Utleier planlegger sitt forebyggende vedlikehold ved egen fagkompetanse, eventuelt med kjøp av nødvendig ekstern kompetanse. Ulike interessenter uttaler seg til prioriteringer. HMS-tiltak tas først, og det ble opplyst at nesten alt er det. Det blir deretter foretatt en prioritering. Hos utleier foreligger det konkrete vedlikeholdsplaner for neste budsjettår, men ikke noe langsiktighet utover det. Forebyggende vedlikehold som er utleiers ansvar bekostes over utleiers budsjett. Manglende vedlikeholdsplaner skyldes dårlig bemanning, men med utleiers nytilsatte medarbeider forutsettes den langsiktige planlegging for større tiltak som man vet vil komme, nå iverksatt. Planleggingen vil bli ivaretatt i det nye FDVU-systemet som er under anskaffelse. Leierrespondentene fortalte at de foretok løpende vurderinger av hvilke tiltak som kunne utføres og når de kunne gjennomføres. En respondent fra leier uttalte at han ikke følte nødvendigheten av langsiktige vedlikeholdsplaner. Vedkommende meldte inn behov for ekstraordinært vedlikehold hvert år. Fylkesrådets respondent uttalte at han ikke hadde kjennskap til hvordan leier håndterte dette. Til utleiers håndtering uttalte han: «Før så var det å holde tritt med pålegg, - føler at det på en måte har kommet litt videre nå. Eiendom er kanskje mer i forkant, i hvert fall oppe på siden, kanskje litt forbi».

#### **4.1.2.2 Synliggjøring av roller og ansvar**

Respondentene ble stilt spørsmål om på hvilken måte internhusleiekontrakten eventuelt har hatt noen virkning i forhold til avklaring av ansvars- og oppgavefordelingen.

Respondentene fra utleier følte seg sikre og til dels overbevist om at ansvarsforholdene med innføring av en internhusleieordning, var mer avklart enn før sentraliseringen. Dette ble begrunnet med at det hadde skjedd en bevisstgjøring av ansvarsfordelingen i dialog mellom utleier og leier. En leierrespondent svarte at det var blitt en mye bedre avklaring og forhold på forvaltningssiden etter innføring av internhusleieordningen. Vedkommende syntes imidlertid at det var mer forvirrende enn forbedrende når det gjaldt oppsplitting av de øvrige oppgaver som før lå hos rektor. Vedkommende mente det var en ulempe å miste vaktmestrene og f.eks. mulighetene til å lage skiftplaner i forhold til beredskap/vakthold og den type ting. I forhold til sistnevnte hadde det dessuten blitt uklare ansvarsforhold og deling på brannansvar. En annen leierrespondent uttalte at prosessen bidro til bevisstgjøring og ansvarfordelingen ble

---

definert i kontrakten. Den tredje leierrespondenten mente at alt var klart før, men at det ble uklart når rektors ansvar skulle fordeles. Alle utleierrespondentene, Fylkesrådets respondent og en av leierrespondentene mente at internhusleiekontrakten hadde etablert mer ryddige ansvarsforhold. De to øvrige leierrespondentene var uenig, og mente at det var mer ryddig før for så vidt gjaldt drift og vedlikehold. De mente at det den gang ikke var noen uklarheter, fordi alt ansvar lå hos rektor.

Når det gjaldt internhusleieordningens virkninger i forhold til ivaretagelse av eieransvaret, uttalte en av utleierrespondentene følgende: «Før 2000 var eieransvaret ikke klart definert. Etter innføring av internhusleieordningen, er ansvaret definert og ivaretas av utleier». En annen utleierrespondent mente at eier nå hadde mulighet til å få samlet informasjon om bygningsmassen, men kanskje ikke var så interessert. Vedkommende nevnte bl.a. at utleier besitter FDVU verktøy, oppfølgingssystemer for energibruk og innkjøp. Den tredje påpekte at utleier nå har høynet fagkompetanse hos driftsoperatørene og for øvrig har høy økonomisk, juridisk og teknisk fagkompetanse, samt fokus på vedlikehold. Fylkesrådets respondent uttalte: «Sentralisering av eiendomsforvaltningen har hjulpet. Det har bedret oppfølgingen av eiendomsforvaltningen. Den har bidratt til en bevisstgjøring av totalansvaret. Kompetansen er samlet på en hånd, da må nødvendigvis effekten av det bli bedre oppfølging, - med den konsekvens at eiendomsmassen er i bedre stand enn den var. Det kan igjen ha konsekvenser for leietakerne som holder sine kostnader på et rimelig nivå.» En av leierrespondentene mente at det var en fordel for eier at særlig forvaltningsdelen lå sentralt. En annen leier mente at eieransvaret var fjernet fra virksomhetene som nå måtte passe på at utleier ivaretok dette fordi utleier var så langt borte. Den tredje leierrespondenten uttalte at eier nå hadde en dyktig eiendomsforvaltning og eiendomssjef som gir eier bedre grunnlag for å tenke strategi. Vedkommende påpekte betydningen av at et nært samarbeid mellom fylkessjef for videregående opplæring og eiendomssjef om totale kostnader knyttet til tilbudsstrukturens konsekvenser i forhold til behov for tilpasset bygningsmessig funksjonalitet.

#### **4.1.2.3 Husleiebetaling**

Alle respondentene informerte at husleie ikke faktureres, men at internhusleien trekkes automatisk fra virksomhetenes budsjett, - før årlig og nå månedlig. Alle respondenter uttalte at internhusleien ikke omfatter kapitalleie.

---

Ingen av respondentene kunne gi noe godt svar på hvorfor kapitalleien ikke er omfattet. Respondenten fra Fylkesrådet mente å huske at det skyldtes at avskrivningsreglene i det offentlige var årsaken til at det ikke lot seg gjennomføre og ha med kapitalleien i internhusleieregnskapet. Dette ble forklart med at man ikke kunne praktisere to forskjellige avskrivningsregler side om side.

Alle med unntak for Fylkesrådets respondent, mente det er viktig at internhusleien er kostnadsdekkende, slik at man får dekket det det koster å ivareta teknisk drift og vedlikehold, samt opprettholde bygningenes verdi. Fylkesrådets respondent uttalte at det ikke har noen betydning at internhusleien ikke er kostnadsdekkende, ettersom det er den reelle budsjettdekningen som betyr noe, og at internhusleien bare er et nullsumspill. Flere av respondentene mente at internhusleien ikke var kostnadsdekkende. En respondent fra utleier fortalte at Multiconsult i sin tid hadde beregnet en kostnadsdekkende eiers FDV. Imidlertid hadde utleier kun fått overført til sin driftsramme 76 % av det Multiconsult beregnet at utleier måtte ha til dekning av eiers FDV. Vedkommende fortalte videre at det var virksomhetenes regnskap året før kontraktsinngåelse som ble lagt til grunn for det beløp som ble overført til utleier. En annen respondent fra utleier uttalte at eiers FDV var kostnadsdekkende for nye skolebygg fra og med 2013, i den forstand at leien til dels var fastsatt med grunnlag i Holteneøkkelens normtall for 2013. Den siste respondenten fra utleier uttalte seg slik: «Husleien blir fastsatt av Fylkesdirektøren ved Økonomi som del av fylkeskommunens årsbudsjettet hvert år.» En av leietaker respondentene forklarte seg i samme retning og slik: «Virksomhetene satte opp en oversikt over hvor mye de hadde brukt de siste åra både til innkjøp og personal, - utgifter da. Og så ble våre budsjett redusert for det beløpet som ble bestemt, det ble bestemt over hodet på oss egentlig. Og da fikk Eiendom det beløpet som vi tidligere hadde fått for å drive drift og vedlikehold. Det ble da overført til Eiendom og det har vel vært det som har vært husleia hele tida.» En leierrespondent uttalte at de ikke hadde hatt nok penger til å dekke eiendomsforvaltningskostnadene, og at det da var sannsynlig at utleier heller ikke hadde tilstrekkelig midler til å dekke eiers FDV. Respondent fra Fylkesrådet uttalte seg imidlertid slik mht. om eiers FDV var kostnadsdekkende: «Det spørres og avhenger av den oppfølging utleier har på det. Kostnadsdelen som er virkelige penger er lik budsjettdekning og så er internhusleia en avspeiling av det. «Inntektene» som utleier får, skal dekke de faktiske utgiftene utleier har. Disse reguleres med prisjusteringsfaktoren som ligger i statsbudsjettet».



---

På spørsmål om respondentene var kjent med om leien ble regulert årlig med konsumprisindeksen (KPI) og eller ved arealendringer slik det var avtalt i internhusleiekontrakten, mente alle respondenter at internhusleien ikke ble regulert iht. KPI eller iht. noen annen indeksregulering. Fylkesrådets respondent brukte begrepet «likksomhusleien» om internhusleien og opplyste at den ikke ble regulert, men at den burde bli regulert i samsvar med den deflator-reguleringen som årlig fant sted for de virkelige utgiftene. Det fremkom for øvrig at respondentene hadde ulike oppfatninger mht. om internhusleien ble regulert ved arealendringer. En utleierrespondent mente at leien ble regulert ved faktisk arealendring. En annen utleierrespondent mente at internhusleien kun ble regulert når det ble oppført helt nye skoler. En tredje respondent fra utleier mente at det ikke skjedde justeringer ved arealendring. En av leierrespondentene mente at det ikke forekom justeringer ettersom vedkommendes internhusleie hadde stått fast i alle år. En annen leier hadde oppdaget at internhusleien ett år hadde blitt mye høyere, uten at vedkommende visste hvorfor. Dette spilte ingen rolle for vedkommende ettersom det samme beløpet ble kreditert.

#### **4.1.2.4 Kostnadseffektivitet**

Respondentene ble spurt om i hvilken grad de mente at internhusleiekontrakten påvirket skolens vurderinger hva angår ønsker om eller behov for leietakertilpasninger eller behov når det skal bygges ny skole.

Når det gjaldt leietakertilpasninger mente utleierrespondentene at internhusleiekontrakten hadde hatt en virkning. Dette ble begrunnet med at skolen etter internhusleiekontrakten må bekoste leietakertilpasninger selv, ev. be om penger i sin linje. Slike kostnader dekkes ikke av utleier. En leierrespondent uttalte at fokuset ikke er på kostnader, men på gode undervisningsarealer. En annen leier sa: «Kostnadene har ingen betydning fordi de ikke gir utslag, - en får i prinsippet den samme husleie før som etter, så om vi hadde 'rivd hele skiten' og fått like stor skole før som etterpå, så hadde vi fått den samme husleien».

Ettersom eiendomsforvaltning tidligere ble utført av leier som en støttevirksomhet som del av kjernevirksomheten, var det interessant å avklare om det som følge av internhusleieordningen, i det daglige hadde blitt frigjort ressurser til skolens kjernevirksomhet.

---

Utleierrespondentene mente at det måtte ha blitt frigjort ressurser når man ser på administrasjonen som utføres av Eiendom. Den ene begrunnet dette med at leier måtte ha fått frigjort tid til oppfølging av vedlikehold og tid i forhold til avklaring av hvem som skal gjøre hva. En utleierrespondent uttalte imidlertid at: «Det ble utført et én til én oppgjør mellom leietaker og utleier ved etablering av ordningen. Dette frigjorde ingen intern ressurs. Profesjonell drift av bygningsmassen har ført til en mer energieffektiv drift. Denne besparelsen er en ressurs som er frigjort. Skolens ledelse og ansatte har ikke lenger ansvar for teknisk drift». Leierrespondentene uttalte at skolens ledelse har samme belastning nå som før, og at vaktmestrene ble overtatt av eiendom. En rektor uttalte at han hadde fått frigjort ressurser på forvaltningssiden.

Før intervjuene startet var jeg svært interessert i å få avklart om leier hadde fått større fokus på m<sup>2</sup> kostnader etter innføring av internhusleieordningen.

Det fremgikk at leierrespondentene ikke kjente m<sup>2</sup> kostnadene for sitt leieobjekt. En leierrespondente at m<sup>2</sup> ikke har noen økonomisk betydning og at det dermed heller ikke var interessant å drøfte den. En utleierrespondents uttalelse støttet opp under dette idet vedkommende sa at skolen ikke ser m<sup>2</sup> kostnaden for de enkelte utgiftskategorier. En annen utleierrespondent hadde inntrykk av at leier hadde fått et større fokus på m<sup>2</sup> kostnadene, fordi internhusleien fremkommer som en kostnad i virksomhetens budsjett. En annen leierrespondent uttalte seg tilsvarende. Fylkesrådets respondent tvilte på at leier hadde fått større fokus på m<sup>2</sup> kostnadene.

Det ble videre stilt spørsmål om internhusleieordningen har hatt noen virkning i forhold til verdiøkning, -skapning og/eller -bevaring for kjernevirksomheten.

Utleierrespondentene svarte slik: Fagkompetanse hos utleier har medført verdibevaring av bygningsmassen. Verdiskapning er de resultatene skolene har i forhold til innsatsfaktor. I den grad godt vedlikeholdte og driftede skolebygg medvirker direkte eller indirekte til bedre resultater for elevene, så har sentraliseringen og internhusleieavtalen bidratt til verdiskapning. Vår drift har f.eks. ført til lavere energikostnader og da betyr det at innsatsfaktoren blir mindre, og at det blir lavere kostnader som skolen sparer og kan bruke til annet. Mao. både økonomisk effekt og innsatseffekt. Internhusleie kunne gjort effekten bedre. Leierrespondentene kunne ikke se at internhusleieordningen hadde noen betydning i så måte, eller

---

de mente at den hadde liten virkning. En uttalte at såfremt vi får frigitt tid, så får vi mer tid til kjernevirksomheten og større fokus dit.

Det ble forsøkt avklart om skolen har oppnådd kostnadsreduksjon i forhold til drift og vedlikehold av leieobjektet.

En av utleiers respondenter svarte at det kan dokumenteres at skolens kostnader til energi er redusert. Dette som følge av mer kompetent oppfølging av tekniske anlegg. Den andre utleierrespondent påpekte at driftsoperatørens kompetanse er hevet, og at dette hadde medført en gevinst for skolen. Videre uttalte han at i den grad pengene til drift og/eller vedlikehold av skolen ble saldert før i forhold til undervisningsvirksomhet, skjedde dette i hvert fall ikke nå for teknisk drift og utvendig vedlikehold. To av leierrespondentene stilte seg tvilsomme til at skolen hadde oppnådd noen kostnadsreduksjon. En av disse uttalte at de opplevde den største fordelene på forvaltningssiden. Den tredje mente at skolen i noen grad hadde fått frigjort ressurser, dog ikke rektor selv. Fylkesrådets respondent uttalte at han ikke hadde belegg for å uttale seg om dette, men at han antok det som sannsynlig i og med at Eiendom kan disponere sitt totale vedlikeholdsbudsjett på en best mulig måte. «Eiendom ser helheten, de har et mer langsiktig vedlikeholdsperspektiv, og jeg antar derfor en mer effektiv og bedre ressursbruk».

For å avklare eventuell profesjonalitet og kostnadsfokus nærmere, ville jeg ta rede på om internhusleieordningen hadde fått noen virkning på hvordan utgifter til eiendomsforvaltning bokføres.

Respondenten fra Fylkesrådet uttalte at kompetansen til en egen eiendomsforvaltning skulle tilsi en mer korrekt kontering/bokføring enn når det gjøres av 22 forskjellige som ikke er eiendomsforvaltere. Vedkommende tilføyde at dette ikke nødvendigvis hadde med internhusleieordningen å gjøre, men med sentralisert eiendomsforvaltning. Utleiers respondenter svarte i bunn og grunn det samme. De begrunnet dette med at eiendomsforvaltning var utleiers kjernevirksomhet, og at medarbeiderne hadde høy kompetanse innen dette området, samt at de hadde så vel eierinteresse som utleierinteresse i at dette ble riktig ført. Det ble opplyst at utleier bruker en fridimensjon for å spesifisere hvor kostnadene hører hjemme. Det foreligger dermed mer detaljerte opplysninger over omfanget

---

av de enkelte typer utgifter. En leierrespondent forklarte at vaktmesters tidsbruk ble ført samme sted uavhengig av om han kjørte buss eller malte vegger. En annen leierrespondent opplyste at verken vedlikehold, service, drift eller kontoradministrasjon rapporteres i KOSTRA, slik alt det øvrige gjør for å vise hva en elevplass koster pr. utdanningsprogram. Alle utleierrespondentene anså at bygningsforvaltningen var blitt mer kostnadseffektiv. De begrunnet dette med profesjonalitet både mht. bygningsforvaltning, herunder riktig prioriteringer og mht. bestillingskompetanse. Leierrespondentene var imidlertid svært tvilende til at kostnadseffektivitet var oppnådd. En av disse uttalte imidlertid at fagkunnskap nok har bidratt til kostnadseffektivitet. Det samme mente Fylkesrådets respondent.

#### **4.1.2.5 Finansiering av arealbehov**

Av hensyn til å få et helhetsbilde av hvordan internhusleieordningen fungerer og virkninger av denne, anså jeg det interessant å avklare hvordan skolens økte arealbehov med varighet utover regnskapsåret blir finansiert.

Det fremkom av respondentens uttalelser at dette ble løst ulikt, - fra ingen løsning på behovet, til enten at skolen dekket det selv, eventuelt avdeling for videregående opplæring, økonomi-avdelingen, et spleiselag eller at det unntaksvis skled over i det som ble fylkeskommunens resultat. Alle respondentene syntes å mene at den finansielle løsningen dels var betinget av hvem og/eller hva som hadde initiert behovet, hva slags type arealbehov det dreide seg om og behovets omfang. I tillegg hadde det betydning hvorvidt det dreide seg om investeringer eller innleie av eksternt areal, samt når på året behovet oppsto. En leierrespondent nevnte dessuten at en relevant faktor også var om skolens holdninger til utdanningstilbudet.

#### **4.1.2.6 Sikre midler til vedlikehold**

I forhold til spørsmålet om hvorvidt man nå hadde fått sikret tilstrekkelig midler til vedlikehold slik at vedlikehold ikke skulle bli en salderingspost i kampen om de årlige bevilgninger, uttalte Fylkesrådets respondent:

*Det har ikke skjedd. I den grad det er reelle behov som krever økte midler innenfor eiendomsforvaltning, så er det faktisk en bevilgningssak og en prioriteringssak. Ikke nødvendigvis en saldering, men det må opp på lik linje med andre behov. Og så inn i*

---

*den vanlige rulleringa. Internhusleie sikrer ikke tilstrekkelig midler til vedlikehold, så sånn sett så er det vanlig prioritering.*

Utleierrespondentene mente at vedlikeholdsetterslepet var redusert som følge av at man hadde sentralisert og profesjonalisert eiendomsforvaltningen. Forvaltningsenheten har derved årlig kunnet legge frem en oversikt over det helhetlige vedlikeholdsetterslepet og har gjennom denne synliggjøring oppnådd økte midler til å redusere etterslepet. En utleierrespondent uttalte dessuten at med resultatansvar for skolene, vil de nå også i større grad få mulighet til å ta igjen sitt vedlikeholdsetterslep. Bare en leier uttalte seg om vedlikeholdsetterslepet og vedkommende uttalte: «Vedlikeholdsetterslepet er tydeliggjort, jeg er usikker på om pengene kommer lettere».

#### **4.1.2.7 Insentiver**

For å avklare kostnadsfokus i forhold til eiendomsrelaterte kostnader, ble det stilt spørsmål om hvilke besparelser leier kan oppnå dersom leier klarer å redusere arealet. Utleiers respondent som hadde sendt inn et skriftlig svar i forkant av intervjuet svarte slik mht. mulige besparelser:

- a. Reduksjon av husleias drift- og vedlikeholdsandel
- b. Reduksjon av kostnader til energi
- c. Reduksjon av kostnader til renhold
- d. Reduksjon av kostnader til egen intern service (drift).

Leierrespondentene mente at det var hypotetisk å si opp areal. Den eneste erfaringen de hadde med å si opp var eksternt innleid areal. Fylkesrådets respondent svarte på sin side slik: «Ikke for annet enn for leiers FDV. Eiendom sitter med gevinsten der hvis det ikke gjøres rammekorrigeringer samtidig».

I og med at eier i fylkestingssak 00/0057 hadde vedtatt at det var svært viktig å utforme en effektiv incitamentsordning der virksomhetene tok direkte del i gevinstene, hadde jeg stilt nok et spørsmål om leietaker hadde fått beholde eventuell besparelse/gevinst ved reduksjon av

---

areal. Jeg viser til at jeg i mitt foregående spørsmål først hadde prøvd å avklare hvor det eventuelt kunne ligge et potensiale for besparelse.

Utleierrespondentene kunne ikke svare på hva som ville skje dersom areal ble sagt opp utover at leier sparte egne drifts- og vedlikeholdskostnader. På dette spørsmålet gjentok leierrespondentene at det var en teoretisk problemstilling, fordi det ikke var aktuelt å si opp areal. Problemet var at de hadde for lite areal. Respondent fra Fylkesrådet mente at leier kun fikk gevinst ved fremleie, og at det ellers ville være HFK eller Eiendom som nøt godt av redusert areal.

#### **4.1.2.8 Arealeffektivitet**

På spørsmål om internhusleieordningen har virket som et incitament til arealeffektivitet, fremkom noe ulik informasjon. To respondenter fra utleier mente at så ikke var tilfelle, likevel slik at den ene nyanserte dette ved å si «men kanskje på innleid areal». Den tredje av utleierrespondentene svarte slik: «I noen grad når det gjelder drift- og vedlikeholdskostnader. Og det er fordi skolene har ansvar for fyringskostnader og innvendig vedlikehold (f.eks. så kan de sørge for ikke ha det for varmt eller ha færre m<sup>2</sup> å varme opp)». To av leierrespondentene mente at det ikke har vært noe incitament i internhusleieordningen til å si opp areal. En av disse uttalte: «Vi får jo disse pengene, det spiller ingen rolle for vårt budsjett det». En leier mente at synliggjøring av kostnader medførte kostnadsfokus, men ikke så mange praktiske endringer i forhold til konsekvenser. Ingen av respondentene mente at internhusleieordningen hadde hatt arealeffektivitet som virkning. En respondent uttalte riktignok at kanskje bevisstheten om kostnadene i noen grad medfører arealeffektivitet, men at det i tilfelle bare er leiers FDV som i så fall påvirkes av arealeffektivitet.

I forhold til oppføring av ny skole uttalte Fylkesrådets respondent at han ikke å kunne se at eiers FDV har noen betydning i det hele tatt. Han uttalte videre at virksomhetene vil ha mest mulig, best mulig, finest mulig osv. og så justeres det ned i forhold til hva som blir vedtatt.

Utleierrespondentenes uttalelser var nogen lunde sammenfallende hva angikk internhusleiekontraktens eventuelt betydning ved oppføring av ny skole. En av utleierrespondentene mente at skolens behov i stor grad ble ivaretatt ved bygging av ny skole,

---

men at tilpasninger ikke i særlig grad antas å være påvirket av at det inngås en internhusleiekontrakt. Dette fordi skolen får justert sitt budsjett etter ny fastsatt internhusleie.

#### **4.1.2.9 Etterlevelse av kontraktsbestemmelser**

Respondentene ble bedt om uttale seg om hvorvidt internhusleiekontraktens avtalebestemmelser etter deres skjønn ble etterlevd. På dette spørsmål hadde partene divergerende syn. Leier mente avtalebestemmelsene i hovedsak ble etterlevd, mens utleier mente det motsatte.

Det ble stilt spørsmål om hvilke andre virkninger av internhusleieordningen de eventuelt så utover de spørsmål de allerede hadde uttalt seg til.

Som en positiv virkning nevnte en av utleierrespondent at vaktmesterne hadde fått bedre kompetanse, annen funksjonstittel (driftsoperatør), har blitt høyere lønnet, mer ansett og verdsatt, og fått endret status. Som en negativ virkning ble nevnt at økonomiavdelingen blander seg for mye og bare treffer avgjørelser som har fått uheldige virkninger for internhusleieordningen. En leierrespondent nevnte at det var negativt å miste ansvar for helheten. En annen leierrespondent syntes i det hele at det var mer negative enn positive virkninger av sentraliseringen og internhusleieordningen, herunder at den siste omorganisering hvor driftsoperatørene ble fordelt mellom Eiendom og rektorene har medført mange uoverensstemmelser mellom driftsoperatørene. Samme person mente at husleieordningen har medført en veldig sterk grad av byråkratisering av husforvaltningssystemet og at alle prosesser har blitt veldig tungvinte.

#### **4.1.2.10 Saldering av vedlikehold**

Respondentene ble stilt spørsmål om hvorvidt det var sannsynlig at forebyggende innvendig vedlikehold blir saldert.

Utleierrespondentene anså det som sannsynlig at skolen prioriterte sine midler til egen kjernevirksomhet. To av leierrespondentene helte mer til den andre retning. En leier uttalte at alt må tas fra samme budsjett og at vedlikehold kanskje blir saldert dersom man ikke får noe ekstra til nødvendig vedlikehold. Vedkommende trodde at sjansene for saldering ville være mindre dersom Eiendom hadde hatt ansvaret for innvendig vedlikehold. Fylkesrådets

---

respondent uttalte at endog fylkeskommunen salderte vedlikehold, men at man var kommet lengre nå og at det innførte resultatansvar gav mulighet for langsiktig planlegging og dermed mer tid og rom til å gjøre det som er nødvendig totalt sett.

## **4.2 Forskningsfunn relatert til suksessfaktorer**

Dette forskningsspørsmålet er avgrenset til å gjelde det som ifølge litteraturen angis å være suksessfaktorer for at internhusleie skal være et effektivt virkemiddel for eiendomsforvaltning. Det er derfor ikke foretatt intervju. Forskningsfunn mht. dette spørsmålet er presentert foran i teorikapitlets pkt. 2.6 og ikke gjentatt her.

## **4.3 Forskningsfunn relatert til forbedringsforslag**

I intervju er respondentene bedt om å foreslå forbedringer for internhusleieordningen, slik at fylkeskommunens målsettinger bedre kan oppnås med ordningen. Nedenfor presenteres respondentens uttalelser knyttet til forbedringsforslag.

### **4.3.1 Forretningsmessighet**

Alle utleierrespondentene mente at det måtte innføres reel internhusleie som også omfatter kapitalleie. Denne måtte være gjenstand for regulering iht. internhusleiekontraktens bestemmelser. To utleierrespondenter uttalte spesifikt at leien måtte være kostnadsdekkende. Den ene av disse poengterte at leien måtte fastsettes på bakgrunn av leieobjektets livssyklus-kostnader, og ikke bare ut fra historiske tall, norm- og nøkkeltall. Vedkommende uttalte også at leie måtte kunne avsettes på fond, i alle fall deler av denne, og det måtte gjøres avskrivninger. Såfremt sistnevnte ikke lot seg gjøre, måtte en i det minste melde inn i økonomiplan i hvilket år det skal utføres planmessig forebyggende vedlikehold på de ulike bygg. Det ble også uttalt at det var nødvendig å få fokus på internhusleiekontrakten. En leierrespondent mente også at dersom forretningsmessighet skulle gjennomføres, mente vedkommende at man da måtte man agere som i det private næringsliv og gi anledning til å drive med avskrivninger. Denne respondenten mente også at såfremt areal kunne sies opp uten av at det gikk på bekostning av undervisningstilbudet, så ville vedkommende gjøre det, men bare hvis det gav vedkommende handlingsrom. Vedkommende uttalte at det var noe motstridene at Fylkestinget pålegger direktøren å drive forretningsmessig, når direktøren er avskåret fra å drive langsiktig planlegging og bruke fylkeskommunal kapital som en investeringskapital.



---

Fylkesrådets respondent mente at målsettingene, med unntak for forretningsmessighet, kunne nås uten internhusleie.

#### **4.3.2 Sikre midler til vedlikehold**

En utleierrespondent uttalte at eier måtte prioritere å gi tilstrekkelig midler til vedlikeholdsetterslep og reparerende, samt forebyggende vedlikehold.

#### **4.3.3 Organisasjonsform**

En av utleierrespondentene mente det var behov for kortere beslutningsveier og at opprettelse av et AS ville medføre større grad av måloppnåelse.

Fylkesrådets respondent mente at såfremt reel internhusleie skulle innføres, så burde eiendomsforvalter fortrinnsvis organiseres i et AS fremfor et FKF, da sistnevnte alternativ ikke var et fullgodt alternativ.

---

## 5. Diskusjon

### 5.1 Virkninger, diskusjon

I dette kapitlet vil jeg se på sentrale virkninger av internhusleieordningen i HFK. Det som først og fremst kan være interessant å ta stilling til, er om internhusleieordningen har medført at HFK har oppnådd sine mål. Ettersom HFKs mål bl.a. er uttrykt som profesjonalitet, forretningsmessighet, kostnadseffektivitet og arealeffektivitet, er det vanskelig å ta stilling til grad av måloppnåelse. Likevel kan funn som er presentert i resultatkapitlet indikere måloppnåelse. Ved bruk av metodetriangulering har jeg fått et bedre grunnlag for å finne valide og reliable svar på mine forskningsspørsmål.

Internhusleie er i følge Eikeland (2005) betinget av et organisatorisk skille mellom forvalter/utleier og bruker/leier. Ettersom en sentralisert eiendomsforvaltning kan ha sin berettigelse uten innføring av internhusleie, er det relevant å drøfte om virkningene man ser etter innføringen av internhusleieordningen kan henføres til internhusleieordningen, eller om virkningene utelukkende følger av selve sentraliseringen, eventuelt klart skyldes andre forhold.

#### 5.1.1 Rolleforståelse

Funn fra intervjuer viser at rektor i tillegg til å lede den pedagogiske virksomhet, ivaretok rollene som så vel bruker, eier og forvalter av undervisningsbyggene. Dette ble endret med sentralisering av eiendomsforvaltningen og innføring av internhusleie.

Av de bedriftsinterne dokumenter fremgår at HFK engasjerte Multiconsult til å kartlegge eiendomsforvaltningen i HFK. Det fremkommer av Multiconsults kartlegging i forbindelse med eiendomsprosjektet i HFK at ansvaret og oppgavefordelingen mellom sentraladministrasjonens ulike avdelinger og rektorene var uklar for områdene forvaltning og vedlikehold. Leierrespondentene mente at det var klarere hvem som hadde ansvaret før internhusleieordningen ble innført, ettersom alt ansvaret da lå hos rektor.

Kartleggingen førte til at HFK vedtok å innføre internhusleie. HFK vedtok samtidig å organisere eiendomsforvaltningen i en sentral forvaltningsenhet. Sentraliseringen er ingen virkning av internhusleieordningen, men en betingelse for den. Virkningen av sentraliseringen var at rollene, i samsvar med anbefalinger av bl.a. Eikeland (2005) og Næspe (2008), som

---

utleier og leier ble skilt. På den annen side var det ikke i samsvar med anbefalinger fra verken teori, f.eks. NOU 2004:22, eller Multiconsult å velge en slik organisasjonsmodell. Dette fordi en slik modell iht. nevnte utredning i mindre grad er egnet til måloppnåelse for internhusleieordninger.

Det følger av den bedriftsinterne dokumentasjon at forvaltningsenheten fikk ansvaret for hele eiendomsporteføljen og fikk eiendomsforvaltning som sin kjernevirksomhet. All eiendomsforvaltning ble iht. dagjeldende Norsk Standard (NS) 3454:2000 samlet hos utleier. Dette er også iht. tilrådingen fra bl.a. Næspe (2008). I den inngåtte internhusleiekontrakt med vedlegg, klargjøres roller og ansvarsforhold, herunder hvem av partene som skal besørge og bekoste de ulike oppgavene.

I intervju uttrykte en av leierrespondentene at «avstanden mellom bygningsmassen og forvalter var blitt for stor, og at rektor nå må påse at ting blir gjort». Vedkommende uttrykte også at ting tar for lang tid, og at alt er blitt veldig byråkratisk. En av utleierrespondentene uttalte at leier nå har fått fokus på hva som er utleiers ansvar etter internhusleiekontrakten. En av leierrespondentene uttalte at «internhusleieordningen hadde medført en mye bedre avklaring og forhold på forvaltningssiden», men syntes oppsplittingen av de øvrige oppgaver som før lå hos rektor, nå var mer forvirrende enn oppklarende. 5 av 7 respondenter mente at internhusleiekontrakten hadde etablert mer ryddige ansvarsforhold. Forannevnte informasjon indikerer etter mitt skjønn at partenes ulike ansvarsområder har blitt klargjort. Etter dette vil jeg konkludere med at ulike roller er synliggjort, likeledes at ansvarsområder og oppgaver er klargjort. Disse funn samsvarer med de funn som er gjort av Næspe (2007).

Rolleforståelsen er dels en følge av sentraliseringen og dels en følge av internhusleiekontrakten som regulerer henholdsvis utleier og leiers roller og ansvar. Man kunne imidlertid også oppnådd klargjøring av ansvar og oppgaver i en annen type kontrakt.

Eliassen (2010) konkluderer i sin masteroppgave at rolleforståelsen var stor i forsvarets militære organisasjon, men at rolleaksepten ikke syntes like stor. En av utleierrespondentene i denne undersøkelsen viste til at utleier hadde funnet det nødvendig å etablere retningslinjer for å forklare hvorfor endringer av leieobjektet må godkjennes av utleier, slik internhusleiekontraktens § 11 bestemmer. Behovet for slike retningslinjer indikerer at rolleaksepten kunne vært bedre hos enkelte leietakere i HFK også.

---

### 5.1.2 Profesjonalisering

Det fremgår av bedriftsintern dokumentasjon at sentraliseringen blant annet medførte at byggseksjonen og seksjon for drift på Fylkeshuset ble slått sammen i en ny forvaltningsenhet. Her ble det ansatt flere fagfolk. Driftsoperatører som før var ansatt hos rektor ble overført til den nye enheten og fikk et fagmiljø.

Det fremgår av handlingsplaner at forvaltningsenheten har et kontinuerlig fokus på kompetanseutvikling innen eiendomsforvaltning på så vel taktisk som operativt nivå. Det er f.eks. påpekt i intervju at driftsoperatørens formelle kompetanse har blitt styrket, anerkjennelse og lønn har økt. 6 av 7 respondenter uttaler i intervju at eiendomsforvaltningen i HFK har blitt profesjonalisert. To av disse uttrykker eksplisitt at dette ikke kan tilskrives internhusleieordningen, men etableringen av en sentral forvaltningsenhet.

En samling av eiendomsforvalteransvaret på én hånd innebar at forvaltningsenheten fikk ansvar for helheten. Med god fagkompetanse rettes fokuset på en rasjonell og helhetlig forvaltning av hele porteføljen. Fylkesrådets respondent uttalte følgende:

*/.../ Tettere oppfølging, bedre oversikt, /.../ Nå disponerer forvalter ressursen og får satt inn ressurser der det trengs. Før kunne det sitte en skole med stort behov og ingen ressurser eller omvendt, slik er det ikke nå. En sentral eiendomsforvaltning kan sette inn ressursene der det trengs og kanskje redusere totalkostnaden fordi de kommer inn i tide. Profesjonalisering har medført en mer energieffektiv drift og dermed besparelse for leier.*

Forvaltningsenheten har dessuten innkjøpskompetanse og hovedfokus på at innkjøpsregelverket skal overholdes.

Når et arbeid utføres av personer som har fagkompetanse på et område, er sannsynligheten større for at disse vil vite å gjøre de rette tingene først og gjøre disse korrekt, enn hva tilfellet vil være når arbeidet utføres av personer uten relevant formell kompetanse. Med riktig kompetanse og nødvendige ressurser er det sannsynlig at de mest hensiktsmessige løsninger velges i tidligfase. Det at arbeidet utføres av kompetent fagpersonell tilsier økt kostnadseffektivitet.

---

Det fremgår av intervju at utleier har gode rutiner for å kartlegge porteføljens tilstand. Rektor har kun ansvar for sin skole, mens utleier bruker midlene som rektor før fikk til de tiltak i den totale porteføljen som det er viktigst å ta tak i.

Utleier, som har eiendomsforvaltning som sin kjernevirksomhet, har fokus på kostnader som bygninger genererer og at utgiftene posteres korrekt og detaljert i regnskapet iht. NS 3454. Dette er av stor betydning for bl.a. budsjettering, benchmarking og KOSTRA-rapportering.

Sannsynligheten for at bokføringen hva angår de eiendomsrelaterte utgifter utleier posterer er korrekt, er større nå enn da dette ble utført ved flere virksomheter som kan ha håndtert dette ulikt. Dette fordi virksomhetene verken måles eller rapporter på vedlikehold, service, drift eller kontoradministrasjon i KOSTRA. Dette er således ikke et område leier prioriterer å få detaljert kunnskap om.

Et annet forhold knytter seg til etterlevelse av de lovpålagte krav til eiendomsforvaltning. Eikeland (2005) nevner at ikke alle bygningseiere etterlever alle krav som gjelder for virksomheten. I intervju uttaler en respondent fra utleier at lovkrav til HMS og internkontroll knyttet til teknisk drift og utvendig vedlikehold anses bedre ivaretatt nå enn før internhusleieordningen. Dette fordi utleier har eiendomsforvaltning som sin kjernevirksomhet. Utleier kjenner lovbestemmelsene innenfor eiendomsforvaltning og har fokus på HMS og internkontroll. Siktemålet er å tilby brukerne gode og funksjonelle bygninger. Eikeland (2005) uttaler at private eiendomsforvaltere har et spesielt incitament til å sørge for god ivaretagelse av HMS og internkontroll, da de ikke vil kunne drive sin virksomhet effektivt om lovpålagte krav ikke er overholdt. Det samme incitamentet har ikke kommunale eiendomsforvaltere i og med at de uansett har sine brukere. Det kan derved forekomme at det ikke blir bevilget tilstrekkelig midler til å sørge for at HMS-krav blir utbedret. Utleier vil imidlertid innenfor sine rammer, og med unntak for prekære situasjoner, likevel ivareta krav til HMS først. På bakgrunn av ovennevnte vil jeg konkludere med at eiendomsforvaltningen i HFK har blitt profesjonalisert. Imidlertid har profesjonaliseringen skjedd som følge av sentralisert eiendomsforvaltning. Sentraliseringen var som nevnt en betingelse for internhusleieordningen og ikke en virkning. Etter mitt skjønn er derfor verken sentralisering eller profesjonalisering en virkning av internhusleieordningen.

---

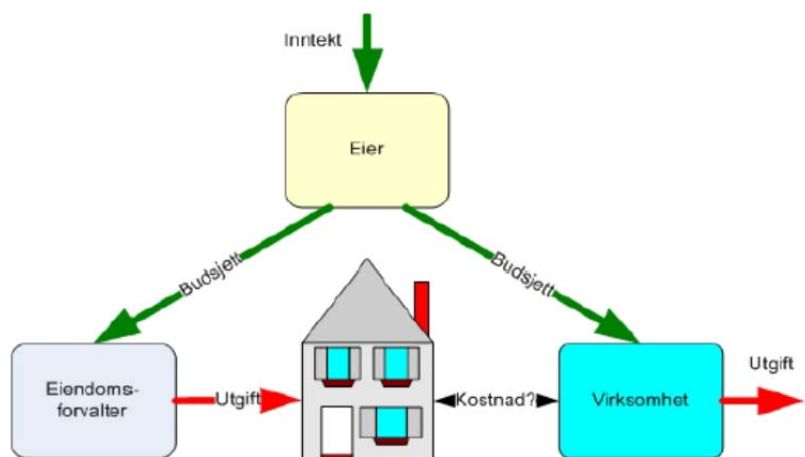
Som følge av sentralisering, kan strategisk ledelse søke samlet og særskilt informasjon hos forvaltningsenheten over den totale eiendoms- og bygningsporteføljen. Derved har styringsinformasjon blitt lettere tilgjengelig og mulighetene for å treffe gode strategiske beslutninger mht. eiendomsporteføljen er bedret.

### 5.1.3 Forretningsmessighet

Det fremgår av fylkestingssak 00/0057 at utarbeidelsen av et husleiesystem må ses nøye i sammenheng med hvilken organisasjonsmodell man ender opp med. Dette har også kommet til uttrykk i NOU 2004:22. Likevel ble utleier som ovenfor nevnt organisert i en forvaltningsenhet, som i liten grad er egnet til forretningsmessighet eller annen måloppnåelse for internhusleie, kfr. eventuelt mer om dette under punkt 5.2.3.

Det sentrale med en husleieavtale er ifølge husleielovens § 1-1, 2. ledd, 2. pkt. å regulere at det skal svares vederlag for bruksrett til husrom, herunder for bruk av lokale. I dette ligger et element av forretningsmessighet. Dersom elementet med vederlag ikke er sentralt, står man i realiteten overfor en annen type kontrakt enn en husleieavtale. Bruk av internhusleie er ment å bidra til bedre økonomistyring/ressursforvaltning, herunder at leiekostnadene belastes riktig kostnadssted. Sistnevnte er i følge Eikeland (2005) et selvsagt og prinsipielt viktig prinsipp som er et direkte resultat av internhusleie. Husleien er som innledningsvis nevnt ment å finansiere eiendomsforvaltningen.

Det første forskningsfunnet som ble stadfestet på bakgrunn av intervjuer, var at det ikke foretas noen aktiv handling mht. å utgiftsføre eller betale internhusleien, - internhusleien trekkes automatisk ved regnskapsavslutning. En leierrespondent forklarte det slik: «Vi får en budsjettpost for å betale husleie, og så har vi en i regnskapet hvor vi blir belastet leie, og disse to er like, så vil jo det si at hvis den ene går opp så går den andre opp, og hvis den ene går ned så går den andre ned.» I årsbudsjett for 2004 fremgår at det er etablert en dummypost på tjeneste 9999 som kun brukes til internhusleie. Utleier bevilgningsfinansieres som vist i figur 6 nedenfor, og ifølge årsbudsjett 2003 samles alle faktiske utgifter til FDV av fylkeskommunens portefølje budsjett- og regnskapsmessig på utleier sitt ansvar. Dette innebærer at leiekostnadene ikke belastes riktig kostnadssted. Denne løsningen har sitt grunnlag i at Fylkesrådet er overordnet forvaltningsenheten og har benyttet sin styringsmyndighet.



Figur 6 – Bevilningsfinansiert eiendomsforvaltning (Figur fra Næspe 2008)

Med en slik løsning har primærhensikten med en intern husleiekontrakt og hensynet til forretningsmessighet blitt undergravd. Dette er et eksempel på at organisering i en forvaltningsenhet er en lite egnet organisering for eiendomsforvaltningen, ettersom enheten har liten grad av autonomi og er underlagt Fylkesrådets instruksjonsmyndighet. Dersom eiendomsforvaltningen hadde blitt organisert i et fylkeskommunalt foretak, hadde resultatenheten hatt større autonomi, og forretningsmessighet ville i større grad kunne ha blitt praktisert i samsvar med målsettingen.

De bedriftsinterne dokumenter og intervju viser videre at dummyposten ikke gjenspeiler alle faktiske kostnader utleier har til FDV av leieobjektet. Dummyposten omfatter iht. årsbudsjett 2005, kapittel 4.2 ikke kapitalleie. Den omfatter kun FDV-kostnader som tidligere har ligget i virksomhetenes budsjett (med andre ord omfatter dummyposten ikke forvaltningskostnader som har ligget i sentraladministrasjonen), og dummyposten omfatter bare det virksomhetene hadde brukt på FDV iht. budsjett og regnskap for 2001. Dette vil igjen si at virksomheter som hadde budsjettert med høye kostnader til FDV i 2001, mistet en tilsvarende del av sin driftsramme. De som hadde budsjettert og brukt lite, mistet en tilsvarende liten del av sin driftsramme. I tillegg fremkom av intervju at dummyen verken er regulert som følge av arealendringer eller endringer i deflatoren. (Endret areal har kun fått betydning for leiers egne reelle kostnader til drift og innvendig vedlikehold). Grunnet forannevnte synliggjør dummyen på ingen måte det det reelt sett koster å leie leieobjektet. Dette har blant annet som følge at

---

eier på langt nær får et fullstendig kostnadsbilde av internhusleiens størrelse, som er en forutsetning for å treffe riktige beslutninger (Eikeland, 2005). Det har også som følge blant annet at dummyen gir et dårlig grunnlag for leiers beregning av leie ved eventuell fremleie og for eventuell sammenligning med eksterne utleieres leiepriser. Elementene i leien er heller ikke egnet for benchmarking.

Ettersom midler til eiers FDV bevilges direkte til utleier som vist i figur 6 ovenfor, har det fått som konsekvens at flere bestemmelser i internhusleiekontrakten ikke kan praktiseres. Den valgte løsning for implementering av internhusleieordningen i HFK, medfører blant annet at leier ikke kan gjøre sin tilbakeholdsrett av leien gjeldende overfor utleier, dersom utleier ikke leverer kontraktmessig. Det er således ikke usannsynlig at den manglende etterlevelse av flere av kontraktens bestemmelser påvirker kontraktspartenes forhold til kontraktens reelle betydning og etterlevelse for øvrig. Dette har hatt konsekvenser for muligheten til å oppnå forretningsmessighet.

Belastning på riktig kostnadssted skjer kun når virksomhetslederne ikke får andre til å bekoste økt arealbehov, eventuelt bygningsmessige endringer, og leier prioriterer å dekke kostnadene innenfor egen ramme.

#### **5.1.4 Insentiver**

Insentivordninger nevnes her fordi det i fylkestingssak 0057/00 ble vedtatt at det var svært viktig å utforme en effektiv incitamentsordning, der virksomhetene fikk ta direkte del i gevinstene ved besparelser. Sammenholdt med målsettingen om arealeffektivitet er det tydelig at dette var ment å gi leier insentiv til å være arealeffektiv. Vedtaket samsvarer med råd gitt i litteraturen om bruk av incitament overfor partene av bl.a. MC/PwC (2008) Næspe (2007), Eikeland (2005). På bakgrunn av den dokumentasjon jeg har tilegnet meg gjennom bedriftsinterne dokumenter og intervjuer, er dette vedtaket verken særskilt videreformidlet til leier eller praktisert. Dette er også en virkning av hvordan internhusleieordningen i HFK har blitt implementert.

#### **5.1.5 Synliggjøring av kostnader**

Næspe (2007 s. 13) antar at synliggjøring av kostnader, ved siden av bedre rolleavklaring, sannsynligvis er en av de viktigste forutsetninger for å effektivisere og profesjonalisere



---

eiendomsforvaltningen, spare areal og innføre systematisk verdibevarende vedlikehold. Det fremgår ikke direkte av teorien at synliggjøring av kostnader er en tilsiktet effekt av internhusleie. Leien er snarere et nødvendig element for å oppnå de tilsiktede virkninger med internhusleie. Alle respondentene uttalte i intervju at de mente at kostnader til eiendom var blitt synliggjort. Dette ble forklart med at så vel forhandlinger om internhusleie, inngåelse av internhusleiekontrakt og månedlig reduksjon av dummytjenesten synliggjør kostnader. I hvilken grad denne synliggjøringen har hatt noe særlig effekt er et annet spørsmål. F.eks. uttalte en leierrespondent at internhusleien ikke betyr noe, da de får pengene kreditert.

Til tross for at dummyen ikke viser total og reell leiekostnad, viser den tross alt at lokaler har en kostnad. Slik sett og fordi husleien er spesifisert i leiekontrakten, kan det hevdes at HFK har oppnådd synliggjøring av kostnader. Imidlertid kan det stilles spørsmål om hvor stor betydning den nevnte synliggjøring av kostnader har som formålseffektivt virkemiddel for god eiendomsforvaltning i HFK. Hensikten med internhusleie er ikke å dokumentere overfor eier at arealkostnadene er synliggjort. Hensikten er å oppnå de tilsiktede virkninger med ordningen, særlig arealeffektivitet. På den annen side er synliggjøring av kostnader et skritt i retning av god eiendomsforvaltning.

Synliggjøring av kostnadene kommer særlig som følge av prosessen med og implementeringen av leien i internhusleiekontrakten, og kan derfor tilskrives internhusleieordningen. En sentralisering alene ville ikke medført synliggjøring av kostnader i samme grad.

### **5.1.6 Arealeffektivitet**

Psilander og Lind (1994) mener at internhusleie kan være et egnet virkemiddel for arealeffektivitet. Eikeland (2005) er mer usikker, fordi en innføring av en internhusleieordning som sådan ikke medfører arealeffektivitet, men påvirkes av de rammebetingelser internhusleieordningen virker under.

Man kan vurdere arealeffektivitet i tre perspektiv:

- reduksjon av areal,
- nøkternhet mht. anskaffelse av nytt areal,
- fokus på mer optimal bruk av areal.

---

Reduksjon av overflødig areal kan være vanskelig oppnåelig ved formålsbygg hvor det enten ikke finnes alternativ bruk for de overfløydige lokaler, eventuelt ikke bruk som lar seg forene med undervisning i videregående skole, lokalene ikke lar seg avhende, rive eller leie ut f.eks. på grunn av bygningskroppens form eller innvendig arealløsning. Vern, beliggenhet eller hensynet til fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør, kan også være til hinder for arealreduksjon.

Det er tidvis likevel behov for, eller ønskelig, å si opp areal, f.eks. fordi leieobjektet eller deler av dette er lite funksjonelt, forfalt eller overflødig. Alternative løsninger må vurderes i det enkelte tilfellet.

Som nevnt i litteraturkapitlet, vil ikke innføring av reell husleie alltid alene medføre slik reduksjon. Andre rammebetingelser vil virke inn, f.eks. økonomisk autonomi og insentiv til besparelser. Dette kommer jeg tilbake til nedenfor.

Internhusleiekontraktene i HFK bestemmer at leier kun kan si opp areal som representerer en selvstendig bruksenhet, og som lar seg leie ut. Oppsigelsesfristen er 8 måneder. En strikt fortolkning av bestemmelsen iht. dens ordlyd innebærer restriksjoner i forhold til muligheten for arealreduksjon. Dette ville være en uheldig tolkning, ettersom arealeffektivitet faktisk er en sentral, tilsiktet virkning med internhusleieordningen. Det har neppe vært intensjonen at oppsigelse utelukkende kan skje ved mulighet for utleie og ikke ved avhending. Bestemmelsen bør derfor endres. En fri oppsigelsesadgang vil på den annen side også kunne gi grunnlag for utilsiktede negative konsekvenser. En gylden middelvei kan derfor være at partene i fellesskap søker en løsning, samt at eventuell tvist løses av strategisk ledelse. Det bør drøftes om oppsigelsesfristen på 8 måneder er en hensiktsmessig lengde, eventuelt kan gjøres mer fleksibel og enkel.

Uavhengig av ovennevnte vil internhusleie kunne bevirke arealoptimalisering og nøkternhet i forhold til fremtidige ønsker om økt areal. Påstanden baserer seg på en antakelse om at leier ikke vil bestille mer enn nødvendig areal, hvis leier innenfor eksisterende driftsramme selv må bekoste anskaffelse, drift og vedlikehold av ønsket økt areal. Med internhusleie vil eier kunne oppnå større grad av samsvar mellom ønsker og behov og dessuten sparte midler til bygningsforvaltning. Mindre areal å drifte vil dessuten innebære besparelse av driftskostnader til f.eks. energi og renhold som er de mest kostnadsdrivende utleggene.

---

Begrensede midler vil kunne innebære at leier velger å bruke mindre penger på leie og drift av lokaler og dermed om mulig fokusere enda mer på alternativ organisering av undervisningen. Skolen kan f.eks. vurdere rombelegg, sambruk, flerbruk, timeplanlegging, omrokking og omorganisering. Fylkessjef for videregående opplæring kan f.eks. vurdere om tilbud bør legges ned, legges til annen skole, eller i det hele tatt opprettes under hensyntagen til de totale kostnader som tilbudet utløser, herunder også de totale arealkostnader som tilbudet utløser.

I intervju påpekte en av leie respondentene at det i forhold til tilbudsstrukturen bør være en tettere dialog mellom eiendomssjef og fylkessjef for videregående opplæring. Etter mitt skjønn bør det være en selvfølge at beslutningsgrunnlaget for tilbudsstrukturen også omfatter kostnader til husing. Eikeland (2005) uttaler også at beslutningsgrunnlaget bør omfatte det totale reelle kostnadsbildet.

Et kriterium for god eiendomsforvaltning er kostnadseffektivitet. Kostnadsbevissthet vil kunne bevirke nøkternhet når leier trenger økt areal, samt oppsigelse av eventuelt overflødig eller lite funksjonelt areal. Ettersom det i dag ikke kreves reell internhusleie for bruk av lokalene i HFK, trenger leier heller ikke ha fokus på arealkostnader. Dermed foreligger ingen grunn til arealeffektivitet eller nøkternhet mht. til ønsker om arealomfang og standard. Når leie ikke betales, vil det være vanskelig å få leier til å bli kostnadseffektiv på dette området.

På spørsmål om internhusleieordningen har virket som et incitament til arealeffektivitet svarte da også 5 av 7 respondenter at internhusleieordningen ikke har medført arealeffektivitet. Den ene av de to som hadde et avvikende syn mente at kostnader var synliggjort etter innføring av internhusleieordningen, og at det var blitt mer fokus på bygningskostnader. Den andre mente at «internhusleieordningen i noen grad bevirker arealeffektivitet når det gjelder drift- og vedlikeholdskostnader, og det er fordi skolene har ansvar for fyringskostnader og innvendig vedlikehold.» Disse kostnadene erfarer leier i form av at reel driftsramme reduseres i forhold til forbruk.

### **5.1.7 Kostnadseffektivitet**

Et kriterium for god eiendomsforvaltning er kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitet vil si at et mål nås til lavest mulig kostnad for samfunnet. Dersom anskaffelser av økt areal baseres på

---

livssyklusluskostnader, slik de skal ifølge § 6 i lov om offentlige anskaffelser, kan de fastsatte målene for eiendomsforvaltningen nås med en lavest mulig samlet årskostnad. I hvilken grad det tas hensyn til livssyklusluskostnader ved ulike anskaffelser, har jeg ikke funnet svar på i mine forskningsfunn.

Bygninger fremstår fortsatt som tilnærmet gratis for leier i HFK, ettersom leier ikke betaler internhusleie. Dette har også betydning for oppnåelse av kostnadseffektivitet i hvilken grad arealomfang og arealstandard vektlegges kostnadmessig ved bestillinger.

I intervju uttalte en leierrespondent at m<sup>2</sup> ikke har noen økonomisk betydning, og at det dermed heller ikke er interessant å drøfte den. En annen leierrespondent uttalte at fokuset ikke er på kostnader, men på gode undervisningsarealer. En tredje leierrespondent uttalte: «Vi får jo disse pengene, det spiller ingen rolle for vårt budsjett det». Fylkesrådets respondent uttalte at «virksomhetene vil ha mest mulig, best mulig, finest mulig osv. og så justeres det ned i forhold til hva som blir vedtatt». Uttalelsene over indikerer at leierne har liten fokus på arealkostnader.

I de tilfellene oppsigelse av areal lar seg gjennomføre, vil leier spare leie og midler til egen drift og innvendig vedlikehold av det oppsagte areal. Hvis utleier ikke oppnår å leie ut eller avhende arealet, overtar utleier kostnadene for drift og vedlikehold av disse arealene i sin helhet. I enkelte av slike tilfeller vil utleier kunne redusere eiers FDV som følge av minimumsdrift. Dersom arealene lar seg avhende eller leie ut, vil utleier i førstnevnte tilfelle spare midler til forvaltning, teknisk drift og utvendig vedlikehold. I sistnevnte tilfelle vil utleier få inndekning for disse utgiftene.

I de tilfeller hvor det verken lar seg gjøre å leie ut overflødig areal eller avhende, herunder rive arealene, har internhusleie etter mitt syn likevel sin berettigelse. Årsaken er at med en kostnadsdekkende internhusleie, vil leier bli belastet med de reelle utgiftene ved behov for økt areal. Dette vil kunne mane til nøkternhet mht. bestillingens omfang og standard, og derved har internhusleie en selvstendig berettigelse.

For øvrig uttalte en leierrespondent i intervju at fagkunnskap hos utleier nok har bidratt til kostnadseffektivitet. Utleier har ved kartlegging av hele eiendomsporteføljen fått et grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som bør prioriteres, og har innenfor tilgjengelige rammer, kunnet

---

iverksette tiltak før det utvikles følgeskader og utgifter eskalerer. Det må antas at utleier med sin bygningsfaglige, innkjøpsfaglige, økonomiske og juridiske kompetanse i større grad har grunnlag for å sørge for at riktige tiltak er iverksatt, og at disse er utført korrekt første gang. Sentraliseringen har medført at utleier har kunne ivareta helheten og samordne FM-tiltak, hvilket sannsynligvis har medført kostnadseffektivitet. Av bedriftsinterne dokumenter fremgår at f.eks. telefonitjenester har blitt samordnet og sentralisert. Ulike ENØK-tiltak som f.eks. holdningsskapende arbeid og bruk av SD-anlegg, har medført at utleier har kunnet redusere leiers energikostnader.

Kostnadseffektivitet er oppnådd og kan dokumenteres på enkelte områder, mens dokumentasjon på andre områder ikke foreligger. Kostnadseffektiviteten har ikke sin årsak i en ikke innført husleie, men kommer som følge av sentralisering, profesjonalisering og til dels av enkelte av internhusleiekontraktens bestemmelser som ikke vedrører husleie.

#### **5.1.8 Sikre midler til vedlikehold**

Eikeland (2005) uttaler at en av de viktigste tilsiktede virkningene med internhusleie er at man sikrer midler til systematisk forebyggende vedlikehold. Han uttaler videre at husleie frikobler beslutninger om vedlikeholdsmidler fra den årlige budsjetteringen av driften. Man oppnår at midler til vedlikehold ikke salderes. Som følge av at internhusleie ikke ble innført i HFK, har utleier ikke blitt sikret midler til vedlikehold.

Utleier må i dag i de årlige budsjettbehandlinger argumentere for midler til vedlikehold og til å dekke virksomhetenes bestillinger. Forskjellen fra tidligere er at utleier nå har fått denne argumentasjonsbelastningen og risikoen i stedet for leier. De midlene utleier imidlertid har til vedlikehold vil ikke bli saldert til fordel for annen virksomhet, ettersom utleier har eiendomsforvaltning som kjernevirksomhet. Det kan forholde seg motsatt mht. midler leier skal bruke til innvendig vedlikehold. To av leierrespondentene mente nokså kategoriske at innvendig vedlikehold ikke ble saldert. Den tredje leierrespondenten uttalte at alt måtte tas fra samme budsjett, så det var ikke umulig at saldering kunne skje. Vedkommende uttalte at å bruke penger på forebygging kanskje var det siste man gjorde, i alle fall hvis forebyggende vedlikehold var pengekrevenne. Reparerende vedlikehold ble ansett som viktig å prioritere. Samtidig ble det uttalt at sjansen for saldering nok ville være mindre om utleier hadde hatt ansvaret for innvendig vedlikehold.

---

Reell dekning av utleiers faktiske kostnader til FDV er betinget av at Fylkestinget prioriterer å bevilge midler til utleiers reelle kostnader til eiers FDV, herunder ekstern innleie. Dette innebærer at utleier ikke er sikret midler.

En konsekvens av at utleier ikke er sikret tilstrekkelig inntekter og får for lave ordinære bevilgninger til eiers FDV, er at vedlikeholdsbehovet hvert år har økt, selv om man de senere år ser en tendens til at den årlige økningen er mindre. Dersom utleier hadde vært sikret kostnadsdekkende internhusleie i et langsiktig perspektiv, ville det vært behov for å kunne spare deler av disse midlene til planlagte, senere behov. Dette fordi utgiftene det enkelte år varierer, jf. figur 8. Når utleier verken sikres inntekter eller får avsette midler til sparing utover de 5 % som HFKs reglement om resultatansvar tillater pr. år, begrenses utleiers muligheter til å utbedre forsømt vedlikehold og forebygge ytterligere forfall.

### 5.1.9 Byråkratisering

I intervju uttalte en leierrespondent at husleieordningen har medført en veldig sterk grad av byråkratisering av husforvaltningssystemet. Vedkommende uttalte også at alle prosesser har blitt veldig tungvinte. Grunnet sammenhengen begrepet byråkratisering er brukt i, tolker jeg at begrepet i denne sammenheng er ment som noe negativt.

Forvaltningsenheten har både innkjøpskompetanse og eiendomsforvaltningskompetanse. Forvaltningsenheten er rimelig profesjonell på dette området, og har god kunnskap om lovregler innenfor området. Leier har fokus på måloppnåelse innenfor pedagogisk virksomhet, og har behov for å få utført bygningsmessige endringer raskt. Det sistnevnte hensynet later til å være viktigere for leier enn at bygningsmessige endringer utføres iht. enhver regel og rutine som gjelder innen dette området. Presumsjonen baseres på uttalelser fra leierrespondenten som bl.a.: «Haster det med å få noe gjort, så får vi det bare gjort». Utleier som har eiendomsforvaltning som kjernevirksomhet og derved har andre målsettinger, interesse og kompetanse, vil, når han skal løse rektors behov, drifte eller vedlikeholde bygningsmassen, måtte vurdere å vektlegge andre faktorer enn bare den enkelte leiers interesser. Hensyn må tas til gjeldende regler innen fast eiendoms rettsforhold, slik som blant annet universell utforming, langsiktige løsninger, LCC-vurderinger, regler om sosial dumping, brannhensyn, bestemmelser om ansvarsretter og søknadsplikt, hvilke tiltak som utleier ut fra en helhetlig vurdering bør prioritere, når det gjelder kostnader eier har ansvar for og så videre. Med

---

bakgrunn i dette, sier det seg selv at utleiers utførelse naturlig nok vil ta lengre tid enn å bestille tjenesten utført av nærmeste leverandør. For øvrig kan forvaltningsenhetens kapasitet også tilsi at ting tar tid. Det høres derfor ikke usannsynlig ut at sentraliseringen har medført at ting tar lenger tid.

Jeg kan vanskelig se at byråkratisering i ordets rette, positive forstand er en virkning av internhusleieordningen. Denne virkningen kommer som følge av ansvarsfordelingen (sentraliseringen), og at en profesjonell eiendomsforvalter har mer kunnskap om regelverket innen sin kjernevirksomhet enn det er sannsynlig at leier har, som har pedagogisk virksomhet som sin kjernevirksomhet. Det at ting nok tar lenger tid, skyldes heller ikke internhusleieordningen, men må henføres til sentralisering og profesjonalisering.

## **5.2 Suksessfaktorer, diskusjon**

Det er flere faktorer som bør være til stede for at internhusleie skal bli mest mulig vellykket og bidra til god eiendomsforvaltning. Av hensyn til rammene for denne oppgaven, må jeg avgrense drøftingen nedenfor til å omfatte de faktorer som etter mitt skjønn er de viktigste faktorer som må på plass for å oppnå suksess. Litteraturkapitlets pkt. 2.6 belyser hva som i følge litteraturen er suksessfaktorer for at internhusleie skal være et effektivt virkemiddel for god eiendomsforvaltning.

### **5.2.1 Forankring**

Psilander og Lind (1994) uttaler at det er en forutsetning for positiv effekt at resultatene før internhusleiemodeller innføres, gjennom deltagelse får den nødvendige informasjon om hva som er bakgrunnen for og hensikten med internhusleieordningen, og hvordan internhusleie er ment å fungere. Det er viktig å synliggjøre at internhusleie ikke kun medfører at resultatene får en mindre driftsramme, men at man også synliggjør de positive effekter som en internhusleieordning har for partene, - også for leier. Dersom eier ikke oppnår å forankre internhusleieordningen og dens mekanismer tilstrekkelig og skape forståelse for felles målsettinger på så vel strategisk, taktisk og operativt nivå i organisasjonen, kan det f.eks. føre til misnøye og motarbeidelse som det tar tid å endre. Det kan også medføre at ordningen ikke fullt og helt blir implementert. Det gjelder å involvere de rette funksjoner og personer, administrativ ledelse (rådmann/fylkesråd), leier (rektor og/eller administrativ leder) og utleiers markedskontakt. Næspe (2008) fremhever også at forankring er en suksessfaktor.

---

Lædre mfl. (2012) uttrykker at det er en suksessfaktor at internhusleiemodellens «formål og mekanismer er godt kjent, og at det vanskelig kan overvurderes hvor viktig organisasjonsmessig forankring er».

I kapitel 4 og 5.1 ovenfor fremkom at reell internhusleie ikke ble innført i HFK iht. Fylkestingets vedtak. Det vedtatte gevinstincitamentet er dermed heller ikke er innført. Man har valgt å organisere eiendomsforvaltningen i en forvaltningsenhet som bl.a. har liten grad av økonomisk og juridisk autonomi. Forvaltningsenheten er grunnet anordningsprinsippet heller ikke sikret riktige, økonomiske rammer i et langsiktig perspektiv. Disse forhold sammenholdt med forklaringer i bedriftsintern dokumentasjon, samt intervju av respondent fra Fylkesrådet, kan tyde på at man ikke har klart å forankre internhusleieordningens formål og mekanismer i tilstrekkelig grad hos sentrale nøkkelpersoner på taktisk nivå.

I temahefte om *Kommunal eiendomsforvaltning* uttrykkes at dersom man skal oppnå god eiendomsforvaltning, må man «ikke gjøre det stykkevis og delt, men fullt og helt». Dette er en sentral faktor som også kommer til uttrykk hos Lædre mfl. (2012) når de uttaler at graden av virkningene av internhusleie, avhenger av graden av implementering. I HFK er som nevnt ovenfor, flere av de vedtatte faktorer for internhusleieordningen ikke implementert. Etter mitt skjønn er det adekvat årsakssammenheng mellom de manglende faktorer og manglende oppnåelse av mål om forretningsmessighet og arealeffektivitet. For øvrig kan tilføyes at ikke bare graden av implementering, men også oppfølging av at ordningen etterleves, evalueres og forbedres, er en viktig suksessfaktor.

### **5.2.2 Klare mål**

Det er videre viktig å være klar over at bruk av internhusleie som virkemiddel forutsetter et langsiktig strategisk valg (se f.eks. Lædre mfl. 2012), (Næspe 2008). Dersom eier ønsker måloppnåelse på kort sikt, er internhusleie ikke riktig virkemiddel. Implementering av internhusleie medfører en radikal endring for brukerne, fordi de fratras eiendomsforvaltningsansvaret og blir leietakere i bygg som de har oppfattet som sine egne. Dette kan medføre uvilje og manglende lojalitet og tilsi at måloppnåelse kan ta tid.

Ett av de uttalte mål for HFKs eiendomsforvaltning er uttrykt slik: «Utvikle, forvalte, drive og vedlikeholde eiendomsmassen på en profesjonell og forretningsmessig måte». Et annet mål er uttrykt



---

slik: «Effektivisere arealbruken». I litteraturen bl.a. i Næspe (2008), anbefales at mål utformes konkret og er målbare. Dette fordi det i motsatt fall er vanskelig å vite hva man styrer etter. Som en følge av dette vil det være vanskelig å ta stilling til oppnådd måloppnåelse. I de nevnte eksempler fra HFK er det uttrykt hva man styrer etter, men det er vanskelig å vite når målet er nådd, fordi det er uklart hva som menes med målsettingen «forretningsmessig». Det er vanskelig å vite hvilke kjennetegn på måloppnåelse eier har hatt i tankene, og dermed hva som må til for at målet skal anses å være nådd.

I NOU 2004:22 nevnes det at det er vesentlig at det er samsvar mellom de mål og strategier den enkelte kommune har satt, og den organisasjonsmodell som velges. Årsaken er at det blir spesielt vanskelig å nå de uttalte mål dersom eier vedtar en organisasjonsmodell og rammebetingelser som ikke støtter opp om de uttalte målsettinger. Som eksempel kan nevnes at man i HFK vedtok å organisere utleier i en forvaltningsenhet til tross for at en slik organisasjonsmodell er den som ifølge NOU 2004:22 er minst egnet til å oppnå de tilsiktede virkninger med internhusleie. En slik modell er for øvrig lite forenlig med et mål om forretningsmessighet. Målet om å «effektivisere arealbruken» er også vanskelig å operasjonalisere. Det ville vært mer konkret og målbart å formulere et mål om 2 mill. m<sup>2</sup> arealreduksjon i perioden 2002 - 2005, slik Forsvarsdepartementet gjorde i sitt iverksettelsesbrev for 2011. Gode målformuleringer og målbare mål tilsier økt sannsynlighet for en mer effektiv måloppnåelse.

### **5.2.3 Eiendomsforvaltningens rammebetingelser**

I pkt. 2.3 ovenfor er utfordringer mht. de økonomiske rammebetingelser for en fylkeskommunal forvaltningsenhet beskrevet. I bl.a. NOU 2004:22 uttales en forutsetning for å lykkes med internhusleie er at eiendomsforvaltningen som et minimum er samlet på ett sted. Ifølge (Næspe 2008) bør den være organisert som en egen resultatenhet slik at en hensiktsmessig rolledeling mellom eier, utleier og leier av bygget oppnås.

Når roller og funksjoner er sammenblandet i en og samme resultatenhet, får en part mange hatter. I HFK var det slik at rektor frem til 01.01.2000 bar alle disse 3 «hattene» som har ulike funksjoner. Likevel var det slik at rektors kjernevirksomhet var ledelse av den pedagogiske virksomheten ved skolen. Rektors primære målsettinger var relatert til kjernevirksomheten, og på dette ble rektor målt. Slik sett kunne det aksepteres at eiendomsforvaltning eventuelt ble en

---

salderingspost hos rektor. Rektors hovedfokus skulle ikke være rettet mot rollen som eier av lokalene og det bygningsmessige. Skolens fagkompetanse var og er relatert til pedagogisk virksomhet og ikke eiendomsforvaltning som er et eget fag. Ved å frata rektor eier- og forvalterrollen og legge det til en egen resultatenhet, kunne rektor og hans stab konsentrere seg om sin kjernevirksomhet. En særlig ulempe ved endringen var antagelig at midler til forvaltning av disse to rollene ble trukket ut av rektors budsjett. Dette medførte at rektor mistet midler som han kunne brukt til kjernevirksomhet. En annen ulempe for rektor var at han også mistet arbeidsgiveransvaret og styringsretten over vaktmesterne, og derfor ikke lenger kunne disponere disse slik rektor av hensyn til sin primærvirksomhet så seg best tjent med. Fordelen er at rektor kan ha fått frigjort tid til å arbeide med sin kjernevirksomhet og i større grad kan utnytte sine medarbeideres fagkompetanse formåleffektivt.

For eier er sentralisert eiendomsforvaltning en fordel. Som nevnt innledningsvis i rapporten, har bygninger en lang levetid og må derfor forvaltes med dette for øye. Eier må ivareta helheten. Ved å samle fagkompetanse og porteføljen i en enhet, legges et grunnlag for en enhetlig og profesjonell forvaltning. Det stilles stadig nye og strengere krav til eiendomsforvaltning. På grunn av dette og de betydelige verdier som er bundet i fast eiendom, er det viktig med en profesjonell forvalter som har riktig og god fagkompetanse.

Rammebetingelser som gir utleier handlefrihet og riktige, økonomiske rammebetingelser i et langsiktig perspektiv er suksessfaktorer av avgjørende betydning (NOU 2004:22). En langsiktig husleiekontrakt med forutberegnelighet om årlige husleieinntekter i perioden vil ikke nødvendigvis sikre riktige, økonomiske rammebetingelser i et langsiktig perspektiv. En årsak til dette er at nødvendige vedlikeholdstiltak kan koste mer enn de årlige inntekter. Det er således viktig at utleier får muligheter til å sikre tilstrekkelig midler til å bekoste planlagt periodisk og forebyggende vedlikehold som beløper seg til mer enn de årlige husleieinntekter. Utfordringer i denne sammenheng kan skyldes anordningsprinsippet og/eller at utleier kan være underlagt sentraladministrativ ledelses instruksjons- og omgjøringsmyndighet, og/eller eventuelt at utleiers budsjett- og regnskap er innlemmet i fylkeskommunens løpende økonomi. I sistnevnte ligger at administrativ ledelse kan komme til å gjøre helhetlige vurderinger som påvirker utleiers økonomiske rammer på en uheldig måte for god eiendomsforvaltning. Med andre ord kan eiendomsforvaltningen bli en salderingspost også når den er lagt under sentraladministrasjonens ledelse.

---

Imidlertid finnes det tiltak som kan kompensere for ovennevnte begrensninger for utleierens måloppnåelse. Fylkestinget kan f.eks. gjøre utleieren ansvarlig for deler av mer- eller mindreforbruk. I HFK vedtok Fylkestinget i sak 0052/11 at hver virksomhet skal kunne overføre til det påfølgende budsjettår virksomhetenes netto besparelser og netto overskridelser inntil 5 % av brutto driftsutgifter i revidert årsbudsjett. Dette var etter mitt syn et positivt tiltak som etablerte et visst handlingsrom for virksomhetene.

Fylkestinget kan sørge for at utleieren får anledning til å avsette til og bruke av disposisjonsfond (ubundet fond). Fordelen med disposisjonsfond er at finansiering av utleiers tiltak til en viss grad sikres, til tross for at avsetning til og bruk av fondet må godkjennes i årsbudsjett, eventuelt i egen fylkestingssak. I fylkeskommuner hvor økonomien er svak, kan utleier som er organisert i en forvaltningsenhet imidlertid risikere at årets avsetninger i disposisjonsfond blir trukket inn for å dekke underskudd/merforbruk. Uten at en slik mulighet gis eller at finansiering sikres på annet vis, vil ikke utleier ha riktige økonomiske rammebetingelser i et langsiktig perspektiv. Derved vil muligheten for å gjennomføre dyrere periodiske tiltak med bortfalle.

Det er dessuten strenge vilkår for låneopptak i kommunal forvaltning, og lån til drift er ikke mulig. En forvaltningsenhet har for øvrig ikke adgang til å oppta lån, mens et FKF kan gis en slik mulighet innenfor kommunelovens rammer.

Hvilken organisasjonsmodell som er valgt for utleier, har også betydning for utleiers rammebetingelser. Når utleier er organisert i en forvaltningsenhet, har utleier f.eks. ingen fullmakter uten å ha fått slike særskilt delegert. Det er derfor behov for at Fylkestinget gir adgang til videredelegering av fullmakter og at slike fullmakter tas i bruk. Det kan lett få uheldige konsekvenser både mht. effektivitet, herunder kostnadseffektivitet, profesjonalitet og forretningsmessighet dersom utleieren ikke har de nødvendige fullmakter før forhandlinger og forpliktende avtaler mv. skal inngås.

Når eiendomsforvaltningen organiseres innenfor kommunelovens rammer, er det langsiktige perspektivet usikkert mht. grunnlaget for god eiendomsforvaltning. Som nevnt i litteraturkapitlet skyldes dette at eiendomsporteføljen eies av Fylkestinget og at de folkevalgte i Fylkestinget i utgangspunktet bare sitter for en periode på 4 år. For det alt vesentlige har nok de folkevalgte fokus på offentlig tjenesteytelser og ikke støttevirksomhet. Det er ingen

---

forutsigbarhet mht. om det neste Fylkesting vil opprettholde og videreføre vedtak som det forrige Fylkesting har fattet. Dette vil kunne få uheldige følger for eiendomsforvaltningens mål, i og med at bl.a. internhusleie som virkemiddel fordrer langsiktighet. Dersom eiendomsforvaltningen ikke hadde vært underlagt politisk styring, men hadde blitt privatisert, ville sannsynligvis standarden på bygningsmassen blitt hevet. Simons (1994) er en talsmann for dette.

Brattås mfl. (2009) skisserer ulike organisasjonsmodeller for praktisering av internhusleie, kfr. figur 4. Alternative organisasjonsmodeller utenfor kommunelovens bestemmelser er IKS, AS eller Stiftelse. Slike organisasjonsmodeller har i ulik grad, rammebetingelser som bedre tilrettelegger for innføring av kostnadsdekkende husleie. Autonomien i slike selskaper er bedre enn det organisering under politisk ledelse innebærer.

### **IKS**

Organisering i et IKS vil forde samarbeid med andre kommuner eller fylkeskommuner. IKS er egne rettssubjekt, og deltagerne hefter fullt ut for selskapets forpliktelser. En fordel med IKS er blant annet at f.eks. små kommuner kan slå seg sammen og få en større profesjonell eiendomsforvalter. På den annen side igjen, kan slikt kompaniskap innebære styringsmessige utfordringer.

Dersom samarbeid ikke er aktuelt, kan AS eller Stiftelse være aktuelle organisasjonsmodeller. Ved slike organisasjonsmodeller svekkes politikernes styringsmuligheter betraktelig i forhold til de andre nevnte modeller. I begge tilfeller mister fylkeskommunen eierskapet til bygningsmassen. En stiftelse eier seg selv og ev. innflytelse kan kun skje iht. vedtektene for stiftelsen.

### **AS**

De rettslige rammebetingelser med hensyn til profesjonalitet og forretningsmessighet er størst dersom utleier organiseres i et aksjeselskap. Da vil utleier være helt fristilt fra fylkeskommunen i det daglige. Fylkeskommunen kan kun øve gjennom generalforsamlingen. Risikoen med et AS er at selskapet kan gå konkurs. Aksjeeierne har begrenset ansvar. Fordelen i forhold til internhusleie er at avskrivninger gir direkte effekt i driftsresultatet, slik at regnskapet kan gi et riktigere uttrykk for den finansielle situasjonen. Det er også flere

---

ulemper ved organisering i AS, f.eks. får et AS vanligvis dyrere lånevilkår pga. det begrensede ansvar, og dessuten må offentligrettslige organer følge lov om offentlige anskaffelser, noe private organer som hovedregel ikke må.

Innenfor kommunelovgivning er også autonomien ulik for hhv. enheter som er organisert under Fylkesrådet og fylkeskommunale foretak som er underlagt Fylkestinget etter kommunelovens § 62 flg. Det lar seg likevel vanskelig gjøre å etablere samme grad av forretningsmessighet innenfor rammene av kommunelovgivning som innenfor rammene av hhv. lov om interkommunale selskaper, aksjeloven eller stiftelsesloven.

### **FKF**

Et FKF trenger ikke særskilte fullmakter for myndighet til å binde fylkeskommunen, kfr. kommunelovens § 73. Foretakets styre har så å si lovfestet delegert avgjørelsesmyndighet (Bernt mfl. 2002). Begrensninger kan forekomme i vedtekter. FKF fører regnskap etter kommuneloven, men kan føre regnskap etter regnskapsloven, dersom foretaket driver et visst omfang av eksternt utleie. Føring av sideregnskap er for øvrig mulig ved så vel organisering i forvaltningsenhet som i FKF. Formålet med å føre et sideregnskap er å holde oversikt over det reelle driftsresultatet under hensyntagen til de årlige reelle kostnader ved bruk av bygg.

Organisering i et FKF gir i utgangspunktet større grad av frihet enn organisering i en etat innebærer, men dersom fylkeskommunen har en parlamentarisk styreform, kan Fylkesrådet etter kommunelovens § 62. 2. ledd 1. pkt. gis rett til å velge styre. I så fall får Fylkesrådet etter § 62, 2. ledd 2. pkt. samme myndighet som Fylkestinget har overfor styret, med mindre innskrenkninger er gjort i vedtekter. Muligheten for at politiske interesser vektlegges og at foretakets autonomi svekkes blir i så tilfelle større, hvilket kan være uheldig av hensyn til utleierens måloppnåelse.

Styrets sammensetning og utforming av vedtektene er viktig. Det er for eksempel viktig at styret ikke består av personer med for mange «hatter», Næspe (2007). Ifølge Næspes undersøkelse ser organisering i kommunalt foretak ut til å fungere bra.

En detaljert drøftelse av fordeler og ulemper med ulike organisasjonsmodeller faller utenfor denne oppgaven. I Næspe (2008) later det til at man mener valg av organiseringsform er en suksessfaktor, til tross for at det fremheves at det sentrale er at utleier som et minimum er organisert i en egen resultatenhet. Totland mfl. (2011) anser at organisasjonsform ikke er en

---

suksessfaktor, men at grad av økonomisk og juridisk autonomi er viktigere. Poenget er at man vanskelig vil oppnå suksess med en organisasjonsform som tilrettelegger for internhusleie, hvis ikke handlingsrommet eller de økonomiske rammebetingelser er tilfredsstillende i et langsiktig perspektiv.

Dersom utleier detaljstyres, ikke får nødvendige fullmakter til effektiv drift, eller ikke får ta i bruk virkemidler som er nødvendige for måloppnåelse, begrenses mulighetene for måloppnåelse. Det essensielle er at valg av en organisasjonsmodell som understøtter internhusleieordningens mål i «symbiose» med andre formåls effektive tiltak vil være en suksessfaktor.

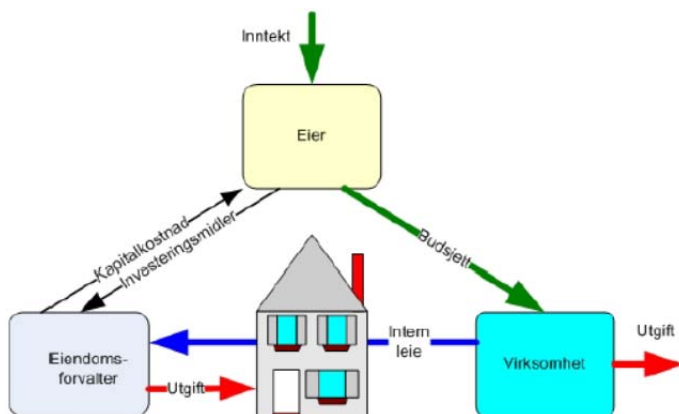
#### **5.2.4 Inngåelse av internhusleiekontrakt**

Som nevnt innledningsvis i oppgaven er hovedformålet med en internhusleiekontrakt å regulere betaling av leie. En grunnleggende og en selvfølgelig forutsetning for suksess med internhusleie, er at det som et minimum inngås en skriftlig internhusleiekontrakt som etterlevs. Den bør i tillegg til å regulere leien, være tydelig på bl.a. ansvars- og oppgavefordeling mht. f.eks. drifts- og vedlikeholdsoppgaver. Den bør inneholde minst mulig gråsoner. I HFK er det inngått en slik internhusleiekontrakt, men som det fremgår av pkt. 5.1.3 praktiseres ikke internhusleie. I denne sammenheng kan for øvrig nevnes at MC/PwC (2008) uttaler at internhusleie uansett er bedre enn ikke noen form for avtale om bruk av kommunens areal. Det er viktig at alle parter, ikke bare utleier og leier, men også sentraladministrasjonen og eier har respekt for den inngåtte kontraktens bestemmelser og er lojale til vedtatte rammebetingelser, herunder internhusleiekontraktens bestemmelser. Det er også viktig at man har et kontinuerlig fokus på oppfølging av kontraktsforholdet, på brukerens prioriterte interesser, på evaluering, forbedring og samhandling.

#### **5.2.5 Reell økonomisk transaksjon**

Ovenfor i pkt. 5.1 fremkommer det at HFKs løsning med et nullsumspill ikke har medført forretningsmessighet. Skal internhusleieordninger ha mulighet for lykkes, må det skje en reell økonomisk transaksjon fra leiers driftsramme til utleier. Grunnlaget for dette bør være en faktura fra utleier og ikke et teknisk trekk som utføres av Fylkesrådet. I førstnevnte tilfelle vil begge parter få et bevisst forhold til den reelle kostnaden. I sistnevnte tilfelle vil ikke partene

merke stort til ordningen. Dersom man skal klare å etablere forståelse av at areal ikke er vederlagsfritt og dessuten motivere til arealeffektivitet, er det nødvendig at leier belastes kostnadene for de lokaler leier bestiller. Ved fakturering vil utleier bli inntektsfinansiert som vist i figur 7 nedenfor, og utleier får større grad av forutsigbarhet mht. sine økonomiske rammer.



Figur 7 – Inntektsfinansiert eiendomsforvaltning (Figur fra Næspe 2008)

### 5.2.6 Beregning av leie

I KS-rapporten *Vedlikehold i kommunesektoren* fremheves betydningen av at kalkulert leie avspeiler riktige kostnader. Dette fordi begrunnelsen for husleie vil bortfalle dersom avviket mellom husleie og kostnader blir for stort (MC/PwC 2008).

Leien bør fastsettes slik at den bevirker den handlemåte hos leier som eier ønsker å oppnå, verken mer eller mindre. Settes leien for lavt, vil det ikke være noen grunn for leier til å være nøktern. Settes leien for høyt, vil f.eks. utleier ikke være konkurransedyktig i tilfeller hvor utleier konkurrerer i et marked. Feil prising kan medføre at leier, hvis han har muligheten, velger ekstern leie i stedet for sin eiers eiendomsportefølje. Dette vil ikke tjene totaløkonomien som internhusleieordninger er ment å ivareta. Selv i tilfeller hvor leier ikke fritt kan velge utleier, vil feil prising kunne få uheldige konsekvenser i tilfeller hvor leier har knapt med ressurser. F.eks. kan for høy leie medføre oppsigelse, dersom det finnes rimeligere eller vederlagsfrie alternativ (Lædre mfl. 2012). I forsvarssektoren har man sett flere eksempler på tomme garasjer og et utall kjøretøy parkert utenfor, f.eks. på Terningmoen leir.

---

Hvordan riktig leie bør fastsettes avhenger bl.a. av om utleier har monopol på utleie til intern leier, og om utleien gjelder formålsbygg og/eller andre administrasjonsbygg. Dersom utleier leier ut så vel internt som eksternt i et marked i konkurranse med andre, vil markedsleie være riktig leie for den eksterne utleie. Hvis derimot utleier f.eks. kun eier formålsbygg som leies ut internt, bør ifølge Eikeland (2005) leien være kostnadsdekkende.

Det er flere fremgangsmåter for beregning av kostnadsdekkende leie. Man kan ta utgangspunkt i historiske erfaringstall, normtall, nøkkeltall, benchmarkede tall, eller man kan fastsette leien på bakgrunn av leieobjektets livssyklus-kostnader iht. NS 3454. Normtall finnes f.eks. i Holteprosjektets Holtenøkkel.

I forhold til internhusleie anbefaler Næspe (2008) at livssyklus-kostnadene beregnes som et utgangspunkt for å beregne kostnadsdekkende leie.

Det er videre viktig at utleier etablerer gode rutiner for oppfølging av bl.a. riktig, årlig indeksregulering og reguleringer ved endringer i areal, det være seg i mengde eller standard. I motsatt fall vil leien ikke forbli kostnadsdekkende.

### **5.2.7 Kostnadsbærende nivå**

Sæbøe og Hunnes Blakstad (2009) uttaler at internhusleie bør innføres på et lavest mulig kostnadsbærende nivå. Dersom leien innføres på et for høyt nivå i organisasjonen, f.eks. på fylkesdirektørens nivå, vil man ikke oppleve at de som påvirker krav om bl.a. areal og standard erfarer kostnadene ved internhusleie. For at leiebetalingen skal få effekt, gjelder det derfor å finne det riktige nivå for innføring av internhusleie.

### **5.2.8 Insentiver**

En annen suksessfaktor i denne sammenheng er bruk av økonomiske incitament for å påvirke brukers motivasjon til å være arealeffektiv. Hvis leier kan oppnå økt handlingsrom i form av økonomiske ressurser ved å optimalisere sin arealbruk, har leier en beveggrunn til å gjøre det, med mindre det går på bekostning av leiers primære, overordnede måloppnåelse. Dersom leier ikke tilbys å beholde hele eller deler av besparelsen ved sine arealeffektiviserende tiltak, vil sannsynligvis motivasjonen for å bruke tid på å tilrettelegge for slike tiltak bortfalle.



---

Likeledes vil det trolig ødelegge leiers motivasjon i forhold til arealoptimalisering, dersom andre leietakere får økte rammer uten å anstrenge seg mht. fornuftig ressursanvendelse.

En annen mulighet til å oppnå at leier handler slik eier ønsker, er å gi instruks om arealnedtrekk. Dette skjedde f.eks. i forsvarsektoren da Forsvarsdepartementet i iverksettelsesbrev (2011) påla forsvarets militære organisasjon å redusere bygningsmassen med minimum 2 mill. kvadratmeter i perioden 2002-2005. Instruks er en modell som neppe er av like generell karakter som belønningsmodellen som er nevnt ovenfor, men som i enkelte henseender kanskje er vel så effektiv som denne. Bruk av instruks bør være basert på en grundig konsekvensutredning.

### **5.3 Forslag til forbedringer, diskusjon**

Oppsummeringen i pkt. 5.1 om forskningsfunn vedrører virkningene av internhusleieordningen i HFK. Funnene viser at HFK i mindre grad har lyktes med å oppnå de vedtatte mål for eiendomsforvaltningen i HFK.

Jeg vil i det følgende drøfte forbedringsforslag for internhusleieordningen i HFK. Drøftelsen er basert på at målene for eiendomsforvaltningen står fast, ev. presiseres og/eller forbedres i samsvar med kriterier for god eiendomsforvaltning, jf. NOU 2004:22. Målsettinger for eiendomsforvaltningen i HFK er sitert i kapittel 4.1.1

.

Av litteraturkapitlet fremgår mange råd mht. suksessfaktorer. Av hensyn til begrenset kapasitet og rammene for denne oppgave, har jeg konsentrert meg om de forhold HFK etter mitt syn bør prioritere for å nå HFKs mål for eiendomsforvaltningen og derved oppnå bedre eiendomsforvaltning.

#### **5.3.1 Mål og forankring**

Det fremgår av fylkestingssak 0057/00 at eiendomsforvaltningen i HFK skal utføres av en forvaltningsenhet på vegne av eierne. I samme sak fremgår hvordan Fylkesrådet har formulert de fremtidige målene for eiendomsforvaltningen i HFK.

I 2005 ble NOU 2004:22 om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren behandlet i fylkestingssak 0001/05. Vedtakspunkt i saken lyder slik:

---

*Fylkeskommunen tar i bruk de forslag til kriterier som utvalget anbefaler under kap. "God eiendomsforvaltning". Det betyr at de overordnede strategier og mål innarbeides i fylkesplan og økonomiplan. Eiendomsforvaltningen skal ha et samlet eget budsjettområde i økonomiplan basert på leieavtalene i internhusleiesystemet.*

Av NOU 2004:22 fremgår at Eiendomsforvaltningsutvalget mener at eieren må fastsette de overordnede mål, prioriteringer og rammer som eiendomsforvaltningen skal styres etter. Det er derfor eierne i HFK (Fylkestinget) og ikke Fylkesrådet som skal fastsette målene for eiendomsforvaltningen. Jeg har ikke funnet noen fylkestingssak hvor eierne i HFK har vedtatt slike mål og prioriteringer. Dersom eiendomsforvaltningen hadde blitt integrert i fylkesplan og ev. andre relevant planprosesser, ville dette kunne hatt gunstige følger for eiendomsforvaltningen. Likeledes ville etablering av et eget budsjettområde for eiendomsforvaltningen i tråd med ovennevnte vedtak, kunne gjort budsjettet mer forståelig.

Lædre mfl. (2012), Eikeland (2005) fremhever som nevnt at forankring på strategisk, taktisk og operativt nivå neppe kan overvurderes. Det bør derfor etableres en sak om overordnede mål og strategier for eiendomsforvaltningen som forelegges eierne til drøftelse og vedtak. Ifølge Eiendomsforvaltningsutvalget bør de overordnede målene omfatte de etterfølgende delkriteriene som utvalget foreslår som kriterier for god eiendomsforvaltning, kfr. pkt. 2.2 foran. HFK bør derfor utforme og vedta konkrete og målbare delkriterier for HFK. Eksisterende målsettinger for eiendomsforvaltningen i HFK bør kanskje omformuleres til strategier og konkrete delkriterier for et overordnet mål om god eiendomsforvaltning.

Vedtatte mål og strategier må forankres på alle nivå, slik at alle vet hva man styrer etter. Bl.a. Psilander og Lind (1994) uttaler seg i denne retning. Dersom dette ikke oppnås, vil det være vanskelig å nå målene for de involverte parter, jf. også Næspe (2008 s. 20) som uttaler at det ikke er mulig å forbedre ting som ikke kan måles. Mål og strategi for eiendomsforvaltningen bør derfor innarbeides i fylkeskommunens plandokumenter iht. forslag i NOU 2004:22 og slik Fylkestinget vedtok i sak 0001/05. Målene bør også forankres i virksomhetenes virksomhetsplaner og målstyring. Det bør derfor opprettes resultat- og måleindikatorer, f.eks. grad av tilfredshet, grad av redusert areal, slik at leier og utleier kan rapportere på grad av måloppnåelse.

---

Dersom det ikke oppnås å etablere forståelse, forankring og tydeliggjøring av felles målsettinger, vil det virke inn på hvordan internhusleieordningen praktiseres. Manglende kunnskap om hvordan ordningen i sin helhet er ment å virke, kan medføre motvilje og illojalitet. Lædre mfl (2012) påpeker at en suksessfaktor er at internhusleiemodellens «formål og mekanismer er godt kjent» på alle nevnte nivå.

De radikale endringer rektorene opplevde da de ble leietakere i bygg de betraktet som sine egne, rektorenes misnøye med ordningen (Kayser og Kristiansen 2004), implementering av internhusleieordningen som ble annerledes enn vedtatt, samt forskningsfunn fra mine intervju, tyder alle på at utleier ikke oppnådde å etablere forståelse, forankring og tydeliggjøring av felles målsettinger hos interessentene.

I intervju ble det uttalt at internhusleieordningen burde evalueres, og at man måtte formidle målsettingene med ordningen bedre og skape forståelse og forankring for felles mål på alle nivå.

Det fremkom også at respondentene anså respekt for og etterlevelse av avtalen som viktig. Dette er en nødvendig forutsetning. Avtaler skal holdes. Dersom det ikke skjer bør det få konsekvenser, ettersom passivitet kan oppfattes som aksept.

Med dette som bakgrunn, anbefales at Fylkesrådet fremlegger en sak for Fylkestinget med overordnede mål og krav for eiendomsforvaltningen i HFK som er spesifikke og målbare. Vedtatte mål bør inntas i fylkesplan og virksomhetenes planer. Måloppnåelse bør rapporteres årlig til Fylkestinget.

HFK vil antagelig kunne ta ut en effektivitetsgevinst ved å innføre balansert målstyring.

### **5.3.2 Innføring av reell internhusleie**

Eikeland (2005) argumenterer for at internhusleie er en suksessfaktor for god eiendomsforvaltning. Som det fremgår av litteraturkapitlet foran, underbygger empiri fra svensk offentlig forvaltning og statlig forvaltning i Norge dette.

Med bakgrunn i opplysninger gitt i det foregående, særlig punkt 4.1 og 5.1, fremgår at internhusleieordningen i HFK har liten substans. Kjernen i en husleieordning er

---

vederlaget/husleien. En direkte tilsiktet virkning av virkemidlet internhusleie er at lokalkostnadene belastes rett kostnadssted. Dette skjer ikke i HFK i dag. For å forbedre internhusleieordningen i HFK er det nødvendig å ta i bruk kjernen i ordningen, dvs. at utleier fakturerer leier for avtalt internhusleie.

Av fremstillingene i HFKs årsbudsjett for 2003 og påfølgende år, kan det synes som om slik fakturering ikke er mulig å gjennomføre. Det er imidlertid fullt mulig å fakturere internhusleie. Det gjennomføres også internprising på andre områder i HFK. Utfordringene knytter seg muligens mer til den tekniske løsningen. Reglene om hva som skal rapporteres til KOSTRA er ikke til hinder for at leier faktureres for kapitalleie og eiers FDV, (KRD 2012). Der beskrives hvordan rapporteringsutfordringene ved internhusleie i kommunal sektor kan løses. Avskrivningsreglene som er ulike i hhv. private og offentlige regnskap, har betydning i forhold til hvordan regnskapsføringen og anvendelsen av avskrivningene skal være. Avskrivningsreglene er på den annen side ikke til hinder for at utleier fakturerer leier for så vel kapitalleie som eiers kostnader til FDV.

Innføring av en reell internhusleie vil innebære innføring av et finansielt ansvarsprinsipp, fordi lokalkostnadene da må belastes leiers reelle driftsramme. Såfremt leier ikke uten videre krediteres fullt ut for sine bestillinger av Fylkestinget, vil leier oppleve en knapphet i ressursene som igjen vil kunne bevirke nøkternhet og derved arealeffektivitet.

Den store utfordringen synes å være hvordan bevilgningen til leier skal fastsettes uten at bestillingen krediteres fullt ut. Samtidig bør størrelsen på bevilgningen være basert på en fornuftig begrunnelse. I dag kan det synes som om dekningens størrelse er mer eller mindre tilfeldig, jf. uttalelse i intervju hvor det ble uttalt at «virksomhetene vil ha mest mulig, best mulig, finest mulig osv., og så justeres det ned i forhold til hva som blir vedtatt». Ett forslag til en fornuftig tildeling kan være at den del av bevilgningen til den enkelte rektor (leier) som gjelder arealkostnader, forslagsvis baseres på antall elever ved hvert utdanningsprogram skolen tilbyr, samt en særskilt m<sup>2</sup> - kostnad for det enkelte utdanningsprogram.

Praktisering av reell internhusleie vil aktualisere bruk av internhusleiekontraktens øvrige bestemmelser, f.eks. bestemmelsen om indeksregulering. Dette vil medvirke til forretningsmessighet som er en målsetting. På den annen side må utleier påse at skillet

---

mellom utleier og leier ikke fører til atskillelse i form av manglende kontakt og samarbeid Eikeland (2005 s. 21). En må ha i mente at partene tilhører samme rettssubjekt, og at utleier grunnet dette forhold, sin fagkompetanse og funksjon som støttevirksomhet for leier, også bør være en god rådgiver for leier.

For å forbedre internhusleieordningen anbefales at reell internhusleie innføres. Forslaget er i samsvar med hva Fylkestinget vedtok i fylkestingssak 00/0057, med det som anføres i teorien av bl.a. Eikeland (2005), beste praksis (Næspe 2007) og med det utleierrespondentene uttalte i intervju. Flertallet av respondenter uttalte at såfremt målsettingen om forretningsmessighet skulle nås, så var det ingen vei utenom reell internhusleie.

Det anbefales at Fylkesrådet fremlegger for Fylkestinget en ny sak om internhusleie i HFK. Saken bør bl.a. inneholde ovennevnte forslag til forbedringer av internhusleieordningen. I arbeidet forut for slik fremleggelse, må det legges enda større vekt på forklaring av bl.a. internhusleieordningens formål, mekanismer, felles målsettinger og fordeler og ulemper. Det vil være viktig at det settes sammen en gruppe, hvor de som kommer til å være internhusleiekontraktens kontaktpersoner deltar, slik at disse oppnår sams forståelse for internhusleieordningens formål og mekanismer. Dersom Fylkestinget vedtar en endring av internhusleieordningen, bør gruppen lage en strategi for god opplæring og forankring på så vel strategisk, taktisk og operasjonelt nivå, særlig hos funksjoner som vil få med ordningen å gjøre. Her tenkes det på Fylkestinget, Fylkesrådet, Fylkesrådets sentraladministrasjon, fylkessjef for videregående opplæring, leiers representant og utleiers markedskontakt.

Innføring av reell husleie bør skje uavhengig av hvilken organisasjonsmodell som eventuelt måtte bli valgt for eiendomsforvaltningen i HFK i fremtiden.

### **5.3.3 Insentiver**

I fylkestingssak 0057/00 ble det vedtatt at det var svært viktig å utforme en effektiv incitamentsordning der virksomhetene fikk ta direkte del i gevinstene ved besparelser. Sammenholdt med målsettingen om arealeffektivitet er det tydelig at dette var ment å gi leier en belønning for å være arealeffektiv. Vedtaket samsvarer med råd gitt i litteraturen av bl.a. Næspe (2007), Eikeland (2005). På bakgrunn av den dokumentasjon jeg har tilegnet meg gjennom bedriftsinterne dokumenter og intervjuer, er dette vedtaket ikke implementert.

---

Forutsatt at det innføres reell kostnadsdekkende leie i HFK, bør leier få beholde hele eller deler av besparelsen selv, slik at leier får et insentiv til å være arealeffektiv. For som Eikeland (2005, s. 22) sier: «Det er lite å vinne på å finne rimeligere løsninger på sitt lokalbehov, hvis andre tar hånd om innsparingen». Besparelsen vil ved reduksjon av areal bli betydelig større når leien er kostnadsdekkende. Derved vil insentivet til å være arealeffektiv virke bedre. Rent praktisk kan et slikt insentiv implementeres ved at eier ber Fylkesrådet i brev form tilkjennegi overfor leier at leier under nærmere forutsetninger og i en avgrenset betraktningperiode skal få beholde besparelsen eller deler av denne. I samme brev kan dessuten andre forhold som gjelder husleieplikten reguleres, og som ikke naturlig hører hjemme i en kontrakt mellom utleier og leier, f.eks. at leier ikke står fritt til å leie lokaler selv. Det anbefales at Fylkesrådet utformer en avtale som regulerer når og i hvilken grad leier skal få beholde deler av eller hele gevinsten ved besparelser.

#### **5.3.4 Beregning av husleie**

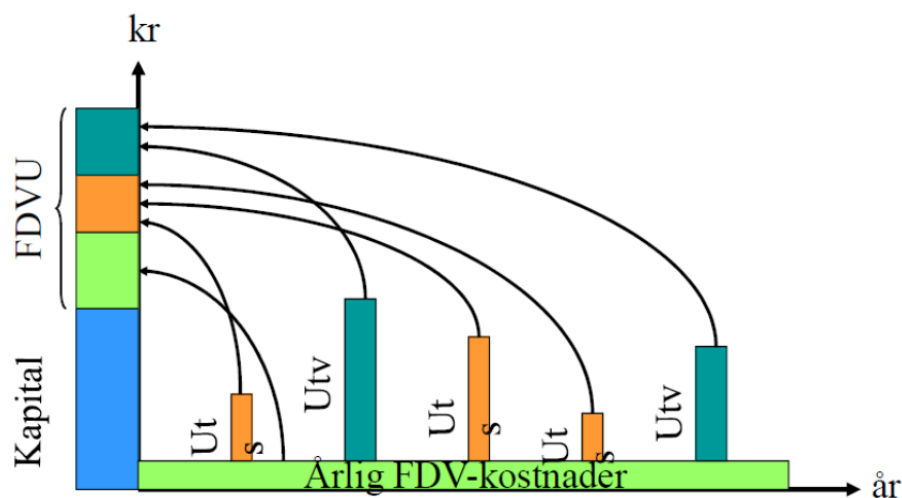
I rapporten *Interne husleieordninger som lykkes*, anbefaler samtlige deltakende kommuner innføring av internhusleie, forutsatt at man ikke lar dette bli et nullsumspill i forhold til eksisterende budsjett. Som nevnt har man så langt latt internhusleien bli et nullsumspill i HFK. I intervjuet uttalte så vel leierrespondenter og utleierrespondenter at reell leie burde omfatte kapitalleie. Kostnadsdekkende leie omfatter bl.a. kapitalleie. Den leien som er synliggjort i dummytjenesten i resultatenehetenes budsjetter i HFK er som nevnt ikke kostnadsdekkende.

Husleien som beregnes av utleier i HFK, beregnes ikke med grunnlag i leieobjektets livssyklusluskostnader. Den leien som utleier i henhold til leiekontrakten skal betale, fastsettes i dag dels på bakgrunn av normtall angitt i Holtenøkkelen og dels på bakgrunn av egne historiske erfaringstall.

Beregning av kostnadsdekkende leie med grunnlag i livssyklusluskostnader kan virke komplisert og omstendelig. Beregning av husleie med grunnlag i NS 3454 innebærer at alle leieobjektets livssyklusluskostnader neddiskonteres til nåverdi (levetidskostnad) og legges ut som en annuitet (årskostnad). Denne annuiteten er et uttrykk for de gjennomsnittlige årlige kostnader til FDVUS som er definert i NS 3454, (herunder også renter og avskrivninger på kapitalen).

(Dette innebærer at kapitalkostnaden beregnes på en annen måte enn den som føres i det kommunale årsregnskapet og også annerledes enn selvkost. Den legges her ut som en annuitet med den fordel at den årlige leien er den samme hvert år, kun justert for pris). Årskostnaden er altså ulik fra de årlige kostnader som kan varieres fra år til år avhengig av hvilke periodiske tiltak som skal gjøres.

Figur 8 nedenfor illustrerer godt hvordan leieobjektets livssyklus-kostnader legges til grunn for beregning av leien. Livssyklus-kostnadene omfatter prosjektkostnaden (dvs. kapitalelementet), kostnader eier har til FDV, samt periodiske tiltak som kan omfatte utskifting, utvikling og servicetiltak.



Figur 8 – Beregning av kostnadsdekkende leie basert på livssyklus-kostnader (Figur fra Bjørberg)

Eikeland (2005) uttaler dessuten at dersom eier ønsker å utfordre virksomhetene på effektivitet og produktivitet med benchmarking, så er dette avhengig av at kostnadsbildet er dekkende for realitetene. Dette innebærer at husleien må synliggjøre alle kostnadene ved eiendomsforvaltningen ned på det enkelte bygg (Næspe 2008). Dette er for øvrig også noe av hoved-hensikten med å innføre husleie.

Aspvik Olsen (2012 s. I), kom i sin masteroppgave som gjelder forsvarssektoren frem til at «Bygninger det er utført en livssyklus-kostnadsberegning (LCC-beregning) på viser at den LCC-beregnete husleien øker kraftig i forhold til den gamle nøkkeltallsberegnete husleien». Dette kan indikere at beregning på bakgrunn av LCC gir en mer riktig husleie i et langsiktig

---

perspektiv enn det de historiske tallene tilsier og derved sørger for tilstrekkelig leie i byggets levetid.

Når en tenker på de enorme verdiene som ligger i offentlig bygningsmasse, synes det samfunnsøkonomisk viktig å opprettholde verdiene, og sørge for at byggene i brukstiden er gode og funksjonelle. Dette krever som nevnt i pkt. 2.5.1 foran, tilstrekkelig midler til vedlikehold. Det er derfor viktig å estimere vedlikeholdskostnadene mest mulig riktig.

Hensynet til enkel beregning av leien tilsier at dette er en modell, som en eiendomsforvalter med liten kapasitet muligens ikke bør velge. Bruk av elektroniske verktøy som f.eks. LCCWeb.no eller LCProfit.com vil effektivisere beregningen. Med mindre gode erfaringstall finnes, vil det kreve kalkuleringskompetanse å finne de mest mulige riktige tall å bruke i modellen. På den annen side er det et krav i § 6 i lov om offentlige anskaffelser at det offentlige under planlegging av den enkelte anskaffelse skal ta hensyn til livssyklus-kostnader. Selv om bestemmelsen ikke gjelder i forhold til beregning av leie, er slik kompetanse noe en eiendomsforvalter bør ha og vil kunne ha nytte av i flere sammenhenger. Det kan således være vel anvendte midler og formålseffektivt for utleier å investere i slik kompetanse.

Til tross for ovennevnte utfordringer anbefaler Næspe (2008) at kommunene følger NS 3454 når de beregner kostnadsdekkende leie. HFK bør med ca. 14 eiendomsforvaltere i egen resultatenheter, ha kapasitet til å tilegne seg og selv gjøre beregninger basert på livssyklus-kostnader. Hedmark fylke har et relativt stort innbyggertall (ca. 195.000) og har en relativt stor fylkeskommunal eiendomsforvalter (230.000 m<sup>2</sup>). Disse forhold styrker til en viss grad hensiktsmessigheten av at leiefastsetting bør fastsettes med grunnlag i NS 3454. I og med at også Statsbygg og Forsvarsbygg har god og lang erfaring med bruk av modellen, tør jeg anbefale at HFK beregner internhusleie basert på bruk av NS 3454.

### **5.3.5 Utleiers rammebetingelser**

Uavhengig av om organisasjonsmodellen for eiendomsforvaltningen endres i HFK, anbefales det at det etableres rammebetingelser som gir utleier handlefrihet til å oppnå de målsettinger som er satt for eiendomsforvaltningen. (NOU 2004: 22). Dette er sentralt, og ifølge Totland mfl. (2011) viktigere enn hvilken organisasjonsmodell som velges for utleier. Her fremgår det



---

at nøkkelen til suksess bl.a. avhenger av hvordan administrativ ledelse etablerer handlingsrom og verktøy for utleieren, og hvordan utleieren selv forvalter sine verktøy og sitt handlingsrom.

En av utfordringene i kommunal sektor er det såkalte anordningsprinsippet som er nevnt i litteraturkapitlets 2.3. Håndheving av prinsippet uten bruk av de muligheter kommuneloven åpner for, innebærer at oppnåelse av god eiendomsforvaltning kan bli illusorisk. Hensynet bak generasjonsprinsippet tilsier at anordningsprinsippet ikke bør håndheves slavisk.

Siden størrelsen på FDVUS-kostnadene er ulik fra år til år, vil det forekomme at det til tider ikke er tilstrekkelig midler til å utføre periodisk eller annet planlagt vedlikehold til planlagte tidspunkt. Det er behov for å ha midler i bakhånd. Det bør derfor gis adgang til sparing av f.eks. mindreforbrukte årskostnader, slik at finansiering er sikret når større, forebyggende og/eller reparerende vedlikeholdstiltak bør utføres.

Dette tilsier at Fylkestinget bør gi utleier mulighet til å avsette bl.a. leie på disposisjonsfond for periodisering av vedlikehold og utskiftninger, MC/PwC (2008), NOU 2004:22 s. 40. Dette gir kommunelovens § 46 nr. 7 adgang til. Leien kan avsettes til både kapital- og driftsformål, Bernt mfl. (2002). Slike avsetninger til disposisjonsfond vil gi utleier mulighet til å gjennomføre langsiktig planlegging og foreta forsvarlige prioriteringer ut fra faglige og økonomiske vurderinger, NOU 2004:22, MC/PwC (2008).

Selv om Fylkestinget rettslig sett ikke er forpliktet til å stå ved et slikt vedtak om avsetninger, vil Fylkestinget kanskje føle seg moralsk eller politisk forpliktet til å stå ved vedtaket. Uansett vil et slikt vedtak gi et viktig signal og indikere at Fylkestinget mener alvor med å tilrettelegge for god eiendomsforvaltning i HFK.

Med hjemmel i § 46, 7. ledd jf. § 45 har dessuten Fylkestinget rett til å vedta at avskrivninger skal gjøres til gjenstand for sparing for senere reinvesteringer, Sunde (2010). Til eksempel finansierer kapitalelementet i Forsvarets husleie investeringer i bygg og eiendom. Fylkestinget har mulighet til å vedta at driftsoverskudd tilsvarende avskrivninger avsettes i regnskapet, f.eks. når låneavdragene som kapitalleien har betjent er nedbetalt. Vedtak om avsetning til disposisjonsfond vil dessuten bidra til opprettholdelse av egenkapitalen, jf. kommunelovens § 46, 6. ledd, kfr. også MC/PwC (2008).

---

På bakgrunn av ovennevnte vil jeg anbefale at Fylkesrådet i et saksfremlegg for Fylkestinget redegjør for behovet for bruk av disposisjonsfond, og foreslår at utleier får adgang til å avsette og bruke midler på ett eller flere disposisjonsfond.

I tillegg til ovennevnte bør Fylkesrådet vurdere i større grad å styrke utleiers autonomi ved å delegere ytterligere myndighet til utleier innenfor rammene av utleierens formål. Det samme gjelder myndighet eiendomssjefen har og som kan videredelegeres. Fullmakter vil gi mer handlingsrom og bidra til effektivisering av arbeidet og at utleier blir mer profesjonell og eventuelt mer forretningsmessig. Som nevnt under intervju er det påpekt at ting tar tid, noe som kan tyde på at det er behov for bl.a. et slikt tiltak. For øvrig bør Fylkesrådet være bevisst på i mindre grad å la politiske interesser og hensyn få betydning for hvordan utleieren forvalter eiendomsporteføljen. Dette vil også gi muligheter for en mer formålseffektiv forvaltning.

Det er også behov for tilstrekkelig handlingsrom og bruk av disposisjonsfond dersom f.eks. eiendomsforvaltningen organiseres i et fylkeskommunalt foretak. Det er ikke ubetinget slik at valg av en organisasjonsform som er bedre tilrettelagt for internhusleie, gir tilstrekkelig handlefrihet og økonomiske rammer i et langsiktig perspektiv.

### **Organisasjonsform**

Valg av organisasjonsform vil bl.a. avhenge av hva som er målene for eiendomsforvaltningen. Det er derfor hensiktsmessig at eventuelt valg av ny organisasjonsmodell for utleier skjer etter at hovedmålene for HFKs eiendomsforvaltning eventuelt er vedtatt justert. Det er f.eks. ikke hensiktsmessig å organisere eiendomsforvaltningen i en forvaltningsenhet dersom det vedtas at utleier skal drive næringsvirksomhet.

Det finnes som nevnt i litteraturkapitlet ulike måter å organisere eiendomsforvaltningen på. Ifølge *Kartlegging av beste praksis for internhusleieordninger*, kan internhusleie egne seg bra både i en resultatenhet, i et FKF og i et AS. Men av samme rapport fremgår at de fleste kommuner som innførte internhusleie med grunnlag i en resultatenhet, har gått bort fra internhusleie. Ifølge NOU 2004:22 er organisering i en forvaltningsenhet ingen suksessfaktor. I HFK er som nevnt eiendomsforvaltningen organisert i en forvaltningsenhet, og dette antas av grunner det ovenfor er redegjort for, å være en medvirkende årsak til at HFK i liten grad

---

har oppnådd de tilsiktede mål med sin internhusleieordning. Organisering av eiendomsforvaltningen i HFK bør derfor vurderes på nytt sett i lys av vedtatt målsettinger for eiendomsforvaltningen i HFK.

Dersom Fylkestinget ikke ønsker å privatisere eiendomsforvaltningen i et AS eller etablere et IKS som forutsetter et samarbeid med andre kommuner, er et FKF det alternativet som best egnet til praktisere internhusleie og til oppnåelse av forretningsmessighet, som er uttalt målsettingen for ordningen i dag. En slik organisering gir større grad av handlefrihet og selvråderett enn ved organisering i en forvaltningsenhet.

Som nevnt i pkt. 4.1.1. består vel 80 % av HFKs eiendomsportefølje av formålsbygg og i all hovedsak av undervisningsbygg. Denne sammensetningen og det forhold at det i det store og hele ikke eksisterer et utleiemarked for slike lokaler, tilsier at i alle fall denne delen av porteføljen hensiktsmessig kan organiseres i et FKF fremfor i et AS. For formålsbygg er det ikke behov for den grad av forretningsmessighet som et AS åpner for. Ved å unnlate privatisering i et AS, beholder HFK eierskapet til eiendomsporteføljen og en større grad av politisk styring enn organisering i et AS tillater. Et FKF kan dessuten i motsetning til et AS ikke slås konkurs.

Rammebetingelsene for et FKF reguleres primært av kommuneloven og foretakets vedtekter. Et FKF har etter kommunelovens kapittel 11 større grad av økonomisk autonomi enn en forvaltningsenhet. Dette fremgår også av NOU 2004:22. Et FKF er likevel ikke noe eget rettssubjekt. Det er samme juridiske person som fylkeskommunen. De økonomiske rammebetingelsene tilrettelegger bedre for kostnadsdekkende leie og regnskap etter regnskapslovens bestemmelser. Dette kan være aktuelt for deler av eiendomsporteføljen som eventuelt bør leies ut eksternt.

Etter kommunelovens § 62, 1. ledd skal Fylkestinget selv treffe vedtak om opprettelse av kommunalt eller fylkeskommunalt foretak, herunder velge styre og fastsette vedtekter for foretaket. Valg av styre kan i følge § 62, 2. ledd delegeres til Fylkesrådet, men da gir Fylkestinget samtidig fra seg mer myndighet enn kun selve styrevalget.

---

Ulempen med organisering i en forvaltningsenhet er at forvaltningsenheten er underlagt administrativ ledelse. Etter eiendomsforvaltningsutvalgets syn ligger det en «fare i at de da kan prioritere mer kortsiktige og akutte behov i form av brukerrettede tjenester fremfor tiltak som er av langsiktig karakter, slik som et kostnadsoptimalt vedlikehold». Kommunelovens § 72, 1. ledd lyder slik: «Administrasjonssjefen har innenfor styrets myndighetsområde ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder». Dette er antakelig den viktigste forskjellen mellom organisering i en forvaltningsenhet og i et FKF. Det er også dette som innebærer at et FKF har større grad av autonomi, jf. også Næspe (2008).

For at et FKF skal gå i balanse eller drive med overskudd, bør Fylkestinget gi foretaket handlingsrom, slik at det overlates til foretaket å nå målsettingene på den måte foretaket finner mest hensiktsmessig uten politisk eller administrativ ledelses innblanding. For øvrig er det ikke behov for omfattende fullmakter, ettersom en daglig leder i et FKF uten særskilt delegasjon fra styret har myndighet til daglig ledelse som ikke etter foretakets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning. Dette følger av kommunelovens § 71, 1. jf. 3. ledd. Begrensninger kan følge av vedtekter. Siden et FKF er en del av fylkeskommunen, kan foretaket etter kommunelovens § 55 ikke gå konkurs, men det kan gå med underskudd.

For i større grad å kunne oppnå målene med internhusleieordningen, vil jeg anbefale at eier vurderer å innføre en organisasjonsmodell som i større grad er egnet til måloppnåelse enn organisering i en forvaltningsenhet. Alternativene er FKF, AS, IKS og Stiftelse. En grundig gjennomgang av fordeler og ulemper ved disse 4 alternativene vil være for omfattende å gå inn på her. I tillegg til min ovennevnte begrunnelse for å organisere utleier i et FKF, har Multiconsult grunnlagt sin anbefaling om etablering av et FKF da utvikling av eiendomsforvaltningen ble utredet i HFK i slutten av 90-årene. Det finnes flere rapporter som også belyser fordeler og ulemper ved ulike organisasjonsformer, f.eks. FOU – rapport 1/2009, Kommunalteknikk 2001.

---

## 6. Konklusjon

Dette arbeidet har tatt sikte på å finne svar på de tre forskningsspørsmål som fremgår av pkt. 1.3 i rapportens innledning. Pkt. 6.1 nedenfor konkluderer på hvilke virkninger internhusleieordningen i HFK har hatt. Pkt. 6.2 konkluderer på hva som i følge litteraturen er suksessfaktorer for internhusleie. Pkt. 6.3 konkluderer på forslag til forbedring av internhusleieordningen i HFK.

### 6.1 Virkninger, konklusjon

Hedmark fylkeskommune har oppnådd flere positive virkninger etter innføringen av internhusleieordningen, f.eks. synliggjøring av roller, profesjonalisering, kostnadseffektivitet og et bedre vedlikehold. Det har f.eks. hatt en svært positiv effekt at eiendomforvaltningen i HFK ble organisert i en egen virksomhet som fikk eiendomsforvaltning som sin kjernevirksomhet. Imidlertid er det ingen av ovennevnte virkninger, som kan tilskrives en reell internhusleieordning.

Mitt forskningsspørsmål har tatt sikte på å avklare hvilke virkninger internhusleieordningen i HFK har hatt. Som det fremgår av ovennevnte rapport, har HFK ikke innført reell husleiebetaling. Derfor har flere av de tilsiktede mål med internhusleieordningen uteblitt.

De virkninger en ser som f.eks. er nevnt innledningsvis i pkt. 6.1, skyldes enten sentralisering av eiendomsforvaltningen, herunder særlig profesjonalisering og/eller de bestemmelser i den såkalte internhusleiekontrakten som ikke gjelder husleiebetalingen. Sentralisering av eiendomsforvaltningen er etter mitt syn ikke en virkning av den såkalte internhusleieordningen i HFK, men en betingelse for innføring av internhusleie. Den eneste effekt som etter min vurdering direkte kan tilskrives «internhusleieordningen» er synliggjøring av kostnader, jf. pkt. 5.1.5 ovenfor.

### 6.2 Suksessfaktorer, konklusjon

I følge litteraturen bør følgende sentrale faktorer foreligge dersom man ønsker å oppnå suksess med en internhusleieordning. Opplæring om internhusleieordningens formål og mekanismer, samt forankring på strategisk, taktisk og operativt nivå er essensielt. Tydelige, spesifikke og målbare målformuleringer er viktig slik at alle vet hva man skal styre etter og hva man måles på. Rolleforståelse og rolleaksept er viktig. Lojalitet og etterlevelse av

---

internhusleiekontraktens bestemmelser er viktig. Eiendomsforvaltningen bør være organisert i en egen resultatenhet som har eiendomsforvaltning som kjernevirksomhet. Enhetens økonomi bør være adskilt fra fylkeskommunens løpende økonomi. Reell husleie må innføres, - et nullsumspill er ikke formåleffektivt. Internhusleien må være riktig fastsatt og det bør innføres incitament til arealeffektive tiltak. Utleier må sikres riktige økonomiske rammebetingelser i et langsiktig perspektiv. Evaluering og kontinuerlig arbeid med forbedring av internhusleieordningen er sentralt. Fokus på kjernevirksomhetens prioriterte behov er viktig. Vedlikeholdsbehovet bør synliggjøres og konsekvensene ved utilstrekkelig prioritering av midler til vedlikehold. Et godt og nært samarbeid mellom administrativ ledelse, fortrinnsvis regulert i en avtale.

### **6.3 Forslag til forbedringer, konklusjon**

For å oppnå en bedre eiendoms- og økonomiforvaltning av HFKs realkapital, gis i det følgende forslag til forbedringer som etter mitt skjønn er vesentlige.

Ettersom eksisterende mål for eiendomsforvaltningen i HFK ikke er vedtatt av de folkevalgte, anbefales at Fylkesrådet fremlegger en sak for Fylkestinget som inneholder forslag til overordnede mål og krav for eiendomsforvaltningen i HFK som er spesifikke og målbare. Det anbefales at Fylkestinget vedtar målsettinger for eiendomsforvaltningen i HFK, og at Fylkestinget vedtar at de vedtatte målsettinger skal innarbeides i fylkesplan og virksomhetenes planer, samt at virksomhetene årlig skal rapportere på måloppnåelse til Fylkestinget.

Når målene for eiendomsforvaltningen er vedtatt, foreligger det et grunnlag for å vedta en strategi for måloppnåelse. Eiendomsstrategien bør forankres på strategisk nivå i HFK. En strategisak bør bl.a. inneholde forslag om innføring av reell internhusleie. Reell internhusleie innebærer at leietakerne må få bevilget midler til leie, og at utleier blir inntektsfinansiert i stedet for bevilgningsfinansiert. Ved at alle arealkostnadene legges til de øvrige elevkostnadene, vil eier få et kostnadsbilde som omfatter de totale kostnader, og dette vil gi eier et bedre styrings- og beslutningsgrunnlag. Det bør i et særskilt prosjekt utredes nærmere hvordan bevilgning til leietakers internhusleie skal fastsettes. Styringsgruppen for prosjektet bør omfatte økonomisjef, fylkessjef for videregående opplæring og eiendomssjef.

---

Strategisaken bør videre inneholde forslag om at eiendomsforvaltningen organiseres i en organisasjonsmodell som er egnet til å understøtte måloppnåelse for eiendomsforvaltningen, herunder bruk av internhusleie som virkemiddel. Dersom Fylkestinget ønsker å beholde eierskapet til bygningsmassen, anbefales at eiendomsforvaltningen organiseres i et fylkeskommunalt foretak (FKF).

I tillegg bør strategisaken inneholde en redegjørelse om hvilke fullmakter utleieren har behov for, og forslag om at Fylkestinget vedtar å delegerer slik myndighet med rett og ev. plikt til videredelegering innenfor rammene av utleierens virksomhet.

Det anbefales at strategisaken inneholder forslag til avtale mellom eier og leier som regulerer når og i hvilken grad leier skal få beholde deler av eller hele gevinsten ved besparelser som skyldes arealeffektivisering.

Det anbefales at eier vedtar at internhusleie for formålsbygg skal være kostnadsdekkende og beregnet med grunnlag i NS 3454. Videre anbefales at saken redegjør for behovet for bruk av disposisjonsfond og inneholder forslag om at utleier får adgang til å avsette og bruke midler på ett eller flere definerte disposisjonsfond.

Ved å følge ovennevnte forslag som etter mitt skjønn er de viktigste suksessfaktorer, vil internhusleie kunne tjene som et effektivt virkemiddel for god eiendomsforvaltning. Desto flere andre suksessfaktorer som implementeres og andre tiltak som innføres og virker i samme retning, f.eks. langsiktig vedlikeholdsplanlegging og benchmarking, desto bedre vil resultatet kunne bli.

---

## Figurliste

[Figur 1 – Rollene i en internhusleiemodell](#)

[Figur 2 – Skille mellom ulike roller og funksjoner](#)

[Figur 3 – Organisering av eiendomsforvaltningen i en forvaltningsenhet](#)

[Figur 3 – Organisering av eiendomsforvaltningen i et FKF](#)

[Figur 4 – Ulike kommunale organisasjonsmodeller som viser selvstendighet](#)

[Figur 5 – Sammensetning av eiendomsporteføljen i HFK](#)

[Figur 6 – Bevilgningsfinansiert eiendomsforvaltning](#)

[Figur 7 – Inntektsfinansiert eiendomsforvaltning](#)

[Figur 8 – Beregning av kostnadsdekkende leie basert på livssyklus kostnader](#)

## Referanseliste

Bernt, J. F., Overå, O og Hove, H., (2002) *Kommunalrett*. 4. utg. Universitetsforlaget AS, Oslo.

Bjørberg, S., Larsen, A., Øiseth, H. (2007). *Livssyklus kostnader for bygninger* 3. utg. Rådgivende Ingeniørers forening (RIF), Oslo.

Bjørberg, S., (2012) Forelesning om NS 3454. Presentasjon 17. januar 2011, NTNU, Trondheim.

Brattås, H., Gissing, H. K. og Klungseth, N. J. *IKS i Kommunal Eiendomsforvaltning*. FOU-rapport 1-2009 NTNU, Trondheim.

Christensen, T, (2003) *Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management.*, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Rapport til Effektutvalget. Underlagsrapport til NOU 2004:2.

Eikeland, P. T. (2005). *Husleieordninger i statlig eiendomsforvaltning, Teoretisk grunnlag og praktiske erfaringer*. Rapport til Moderniseringsdepartementet. Oslo: Per. T. Eikeland.

Eliassen, T. (2010). Innføring av husleie i Forsvaret – suksess, fiasko eller litt av begge deler? Masteroppgave. NTNU, Trondheim.



---

Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) ( FOR-2000-12-15-1424 KRD ) <http://www.lovdatab.no/for/sf/kr/kr-20001215-1424.html>

Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner (FOR-2000-12-15-1425 KRD) <http://www.lovdatab.no/for/sf/kr/kr-20001215-1424.html>

Fellows, R. og Liu, A. (2008). *Research Methods for Construction*. 3<sup>rd</sup> ed. Chichester: Wiley-Blackwell.

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS). *KRS nr. 3 "Lån - Opptak, avdrag og refinansiering* Foreløpig standard fastsatt av styret i Foreningen for GKRS 20.04.2012. [http://www.gkrs.no/edokumenter/Forelopige%20standarder/KRS\\_3\\_F\\_revidert\\_styrevedtatt\\_20\\_04\\_2012.pdf](http://www.gkrs.no/edokumenter/Forelopige%20standarder/KRS_3_F_revidert_styrevedtatt_20_04_2012.pdf)

Halvorsen, K. (2008). Å forske på samfunnet – En innføring i samfunnsvitenskapelig metode. 5. utg. Oslo: J. W. Cappelens Forlag as.

Haugen, T. I., (2008) Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygninger. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Hood, C. (1991) The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme.” London. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0361368293E0001W>

HolteProsjekt. HolteProsjekt FDV-nøkkelen, Oslo, 2012. [http://www.holte.no/fdv\\_perm.aspx](http://www.holte.no/fdv_perm.aspx)

Iverksettelsesbrevet (2001). Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005. Brev fra Forsvarsdepartementet til underliggende etater datert 22. juni 2001.

Kommunal- og regionaldepartementet (2009) *Bygg for framtida – Miljøhandlingsplan for bolig – og byggesektoren 2009-2012*.

Kommunal- og regionaldepartementet (2007) *Statlig styring av kommunesektoren – veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner*. H-2186

---

februar 2007 utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet.  
<http://www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Veiledere/Veileder%20H-2186.pdf>

Kristiansen, M. og Kayser, F. (2004). *Mellom plommen og egget*. Masteroppgave. Høgskolen i Hedmark, Hamar.

Lind, H. og Tingvall, J. (2002). *Internprising i praktiken*. Stockholm: Svenska Kommuneförbundet.

Larsen, A. K. (2007). *En enklere metode - Veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-1992-09-25-107. Kommunal- og regionaldepartementet. <http://www.lovdatab.no/all/hl-19920925-107.html>

Lov om offentlige anskaffelser. LOV-1999-07-16-69. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. <http://lovdatab.no/all/nl-19990716-069.html>

Lov om stiftelser (stiftelsesloven). LOV-2001-06-15-59. Justis- og beredskapsdepartementet. <http://www.lovdatab.no/all/nl-20010615-059.html>

Lov om interkommunale selskaper. LOV-1999-01-29-6. Kommunal- og regionaldepartementet. <http://www.lovdatab.no/all/nl-19990129-006.html>

Lov om aksjeselskaper (aksjeloven). LOV-1997-06-13-44. Justis- og beredskapsdepartementet. <http://www.lovdatab.no/all/nl-19970613-044.html>

Lybeck, T. D. (2009). *Internhusleie i helseforetak*. Masteroppgave. NTNU, Trondheim.

Lædre, O., Lohne, J. og Haugen, T. (2012). *Internhusleie – Teori og praksis*, Oslo: Universitetsforlaget AS.

---

Meld. St. 28 (2011-2012) *Gode bygg for eit betre samfunn. Ein framtidretta bygningspolitikk*. Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet 15. juni 2012. Fagbokforlaget, Bergen.

Multiconsult og PricewaterhouseCoopers (2008) *Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde*. Oslo: Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS).

Mørk, M. I., Bjørberg, S., Sæbøe, O. E. og Weisæth, O. (2008). *Ord og uttrykk innen Eiendomsforvaltning – Fasilitetsstyring (Facilities Management)*, Norges bygg- og eiendomsforening, Oslo.

Norsk Standard NS 3454:2013. *Livssyklus kostnader for byggverk Prinsipper og klassifisering*, Standard Norge. Oslo. [www.standard.no](http://www.standard.no).

Norsk Standard NS-EN 15221-1. *Fasilitetsstyring. Del 1: Termer og definisjoner*. (2007).

NOU 1991:5. *Modernisering av den statlige eiendomsforvaltning*. Norges offentlige utredninger. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Statens forvaltningstjeneste.

NOU 1995:17. *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*. Norges offentlige utredninger. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet. Avgitt 23. mai 1995. Statens forvaltningstjeneste.

NOU 1996:8. *Forsvarets skyte- og øvingsfelt. Hovedrapport fra Det rådgivende utvalg til vurdering av Forsvarets øvingsmuligheter*. Norges offentlige utredninger. Oslo: Det kongelige forsvarsdepartement. Avgitt 6. desember 1995.

NOU 2000:19. *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? En gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer*. Norges offentlige utredninger. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Avgitt 20. juni 2000.

---

NOU 2004:2. Effekter og effektivitet Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål. Norges offentlige utredninger. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. Avgitt 29. januar 2004.

NOU 2004:22. Velholdte bygninger gir mer til alle, Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren. Norges offentlige utredninger. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. Avgitt 5. november 2004. Statens forvaltningstjeneste.

Næspe, B. (2007). *Fra skippertak til systematisk vedlikehold av kommunale bygninger. Kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger*. Rapport utarbeidet for Forum for offentlige bygg og Eiendommer (FOBE). Porsgrunn: Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF).

Næspe, B. (2008). *Veileder om husleieordninger*. Porsgrunn: Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF).

Olsen, H. Å. A., (2012). *Et optimalt forhold mellom drift og vedlikehold*. Masteroppgave. NTNU, Trondheim.

Olsson, N. (2011). *Praktisk rapportskrivning*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Olsson, N. (2012). Presentasjon på forelesning 26. mars 2012, NTNU, Trondheim.

Psilander, K. og Lind, H. (1994) *Internhyra! Möjligheter och fallgropar med internhyra i offentlig fastighetsförvaltning*. Svenska kommunförbundet, februari 1994, Kommentus förlag, Älvsjö, Sverige.

Robinson Marc (1998). *Accrual accounting and the efficiency of the core public sector*. Financial accountability & Management, 14 (1) February 1998, 0267-4424. Blackwell Publisher Ltd.

Simons, R. A., (1994). Public real estate management and the planner's role. *Journal of the American Planning Association*, volume 60, nr. 3 , 333-343.

---

Sunde, Ø. (2010) *Kommuneregnskapet*. 6. utg. Oslo: NKK (Kommunaløkonomisk forlag).  
Rådgivende Ingeniørers Forening (2010), *State of the Nation*. Oslo: Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF).

[http://www.rif.no/images/Files/State%20of%20the%20Nation\\_RIF\\_22032010.pdf](http://www.rif.no/images/Files/State%20of%20the%20Nation_RIF_22032010.pdf)

Sæbøe, O. E. og Blakstad, S. H. (2009). *Fasilitetsstyring Facilities Management Verdiskaping – Verdiøkning – Verdibevaring*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Totland, B. AA., Stokkereit, M., Espnes, T. og Horjen, F. (2011) *Kommunal eiendomsforvaltning – hva må til for å lykkes med kommunale eiendomsforetak?*

<http://kobe.be.no/index.php/publikasjoner.html>

## Vedlegg

- Vedlegg 1      Kopi av oppgavetekst signert av veileder
- Vedlegg 2      Kopi av intervjuguide
- Vedlegg 3      Kopi av pkt. 8 om anbefalte suksesskriterier fra rapporten *Interne husleieordninger som lykkes*, utarbeidet av sivilarkitekt Bengt Næspe (2007) for Norsk kommunalteknisk forening



Saksbehandler  
Ero

**MASTEROPPGAVE I STUDIEPROGRAMMET MASTER I  
EIENDOMSUTVIKLING OG FORVALTNING**

for

**Masterstudent: Hilde Godager**

**Fagområde** Eiendomsutvikling og -forvaltning:

**Utleveringsdato:** 1. september 2012

**Innleveringsdato:** 22. juni 2013

**Tittel (Norsk):** Internhusleie i Hedmark fylkeskommune

**Tittel(Engelsk):** The practice of tenancy agreements within the organisation  
Hedmark County Council

**Formål** Målsettingen med oppgaven er å få dybdekunnskap om emnet internhusleie og etablere et godt beslutningsgrunnlag for å ta stilling til om ordningen bør videreføres, ev. med hvilke justeringer.

**Følgende hovedpunkter skal behandles:**

- 1) Hvilken effekt har innføring av en internhusleieordning i Hedmark fylkeskommune hatt?
- 2) Hva er suksessfaktorer for at internhusleie skal være et effektivt virkemiddel for eiendomsforvaltning?
- 3) Hvilke mulige forbedringer av internhusleieordningen i HFK kan foreslås?

Trondheim, 31.08.2012

(sted)

*Olav Godager*

Veileder / Faglærer ved NTNU

(dato)

*Ann K. Hestmark*

Leder for studieprogrammet

## VEDLEGG 2

### INTERVJUSKJEMA FOR FORSKNINGSSPØRSMÅL 1 OG 2 OM HHV. EFFEKTER/VIRKNINGER AV INTERNHUSLEIEORDNINGEN I HEDMARK FYLKESKOMMUNE (HFK) OG FORSLAG TIL FORBEDRINGER

*Virksomhet/organ:* .....

*Respondentens navn:* .....

*Respondentens funksjon:* .....

1. Hvordan betales husleien til EID?
2. Husleien består av to deler, kapitalleie (avskrivninger og renter) og leie til dekning av eiers kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold av leieobjektet. Behandles i praksis betalingen av begge deler likt?
3. Hvis nei, hvilken begrunnelse ser du for dette?
4. I hvilken grad er den kontraktmessig avtalte husleien for eiers kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold kostnadsdekkende?
5. Anser du at det er viktig at husleien til enhver tid er kostnadsdekkende?
6. Har internhusleieordningen medført at skolen har oppnådd kostnads reduksjon i forhold til drift og vedlikehold av den bygningsmassen skolen disponerer?
7. Reguleres husleien årlig med KPI og ellers ved arealendringer slik det er avtalt i internhusleiekontrakten?
8. Kan du angi så uttømmende som mulig hvilke besparelser som inntreffer for leier ved reduksjon av areal?
9. I fylkestingssak 0057/00, vedtakspunkt 2 heter det følgende: «Utforming av en effektiv incitamentsordning der virksomhetene tar direkte del i gevinstene er svært viktig.» - Har leietaker fått beholde eventuell besparelse/gevinst?
10. Har du inntrykk av at leier har fått større fokus på m2 kostnader etter innføring av internhusleieordningen?

11. Undervisning er skolens kjernevirksomhet. I hvilken grad tror du at støttetjenestene (forvaltning, drift, vedlikehold og service) bokføres mer korrekt etter innføring av internhusleieordningen?
12. I hvilken grad tror du internhusleiekontrakten påvirker skolens vurderinger hva angår ønsker om eller behov for leietakertilpasninger, reduksjon av areal, behov når det skal bygges ny skole?
13. Hvordan finansieres økt arealbehov med varighet utover regnskapsåret?
14. Har internhusleieordningen virket som et incitament til arealeffektivitet?
15. Husleie er ett av flere virkemiddel for å oppnå god eiendomsforvaltning. HFKs konkrete mål for eiendomsforvaltningen i HFK er blant annet å effektivisere arealbruken og gjennomføre drift av bygningsmassen på en miljøriktig og kostnadseffektiv måte. Hvordan kan internhusleieordningen i HFK forbedres slik at disse målsettingene nås?
16. Før sentralisering av eiendomsforvaltningen og innføring av internhusleie, ble det kartlagt hvordan eiendomsforvaltningen i HFK fungerte. Kartleggingen viste bl.a. at ansvars- og oppgavefordelingen var mest uklar for områdene forvaltning og vedlikehold. På hvilken måte har ev. internhusleiekontrakten hatt noen virkning i forhold til avklaring av ansvars- og oppgavefordelingen?
17. Anser du at internhusleiekontraktens avtalebestemmelser etterlevs?
18. Hvilke virkninger ser du at internhusleieordningen har gitt i forhold til ivaretagelse av eieransvaret?
19. Hvordan tror du internhusleieordningen har påvirket oppfølging av lovkrav til HMS og internkontroll i forhold til situasjonen før 2000?
20. Tror du at eiendomsforvaltningen har blitt profesjonalisert som følge av etablering av internhusleieordningen?
21. Etter internhusleiekontrakten har leier ansvar for å besørge og bekoste innvendig vedlikehold, mens utleier har ansvar for å besørge og bekoste utvendig vedlikehold og tekniske installasjoner. Vedlikehold vil si reparerende og forebyggende tiltak for å opprettholde den standard leieobjektet hadde ved leiers overtakelse av leieobjektet. Hvordan planlegges og bekostes hhv. eiers og leiers forebyggende vedlikehold?



22. Hvilke virkninger ser du at utilstrekkelig vedlikehold kan ha for hhv. eier, utleier, leier og ikke minst elevene ved skolen?
23. Før innføring av internhusleieordningen var eiendomsforvaltning en støttevirksomhet som del av kjernevirksomheten. Har det som følge av internhusleieordningen, i det daglige blitt frigjort ressurser til skolens kjernevirksomhet?
24. Anser du at internhusleieordningen har hatt noen virkning i forhold til verdiøkning, -skapning og/eller -bevaring for kjernevirksomheten?
25. Hvorvidt er det sannsynlig at prioritering av forebyggende innvendig vedlikehold blir saldert?
26. Det fremgår av interne dokumenter knyttet til eiendomsprosjektet at hensikten med internhusleie særlig var å oppnå ryddigere ansvarsforhold, kostnadseffektivitet, arealeffektivitet og reduksjon av vedlikeholdsetterslepet og dessuten gjennom husleie, sikre tilstrekkelig midler til vedlikehold (slik at vedlikehold ikke skulle bli en salderingspost i kampen om de årlige bevilgninger). På hvilken måte har ev. internhusleieordningen hatt noen virkning i forhold til disse målene?
27. Hvilke andre effekter/virkninger av internhusleieordningen ser du eventuelt utover de ovennevnte?
28. Hva kan forbedres med internhusleieordningen slik at god eiendomsforvaltning kan oppnås og i særdeleshet HFKs uttalte mål for eiendomsforvaltningen?

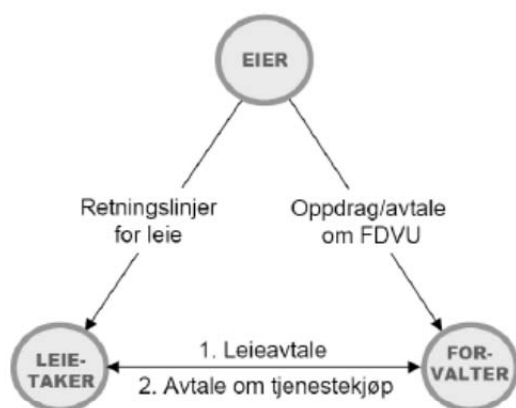
*(Det siktes her til nedenfor nevnte mål som forbedringspotensialet ikke allerede er drøftet for.)*

- *Ha en bygningsmasse som er best mulig tilrettelagt for tjenesteproduksjonen, samt legge til rette for den dynamikk/fleksibilitet som er nødvendig i fremtiden.*
- *Utvikle, forvalte, drive og vedlikeholde eiendomsmassen på en profesjonell og forretningsmessig måte.*
- *Forvalte den kapital som er nedlagt i eiendommer og bygningsmasse etter forretningsmessige prinsipper.*
- *Gjennomføre større investeringssaker på en profesjonell måte.*



## 8. SUKSESSKRITERIER – ANBEFALINGER

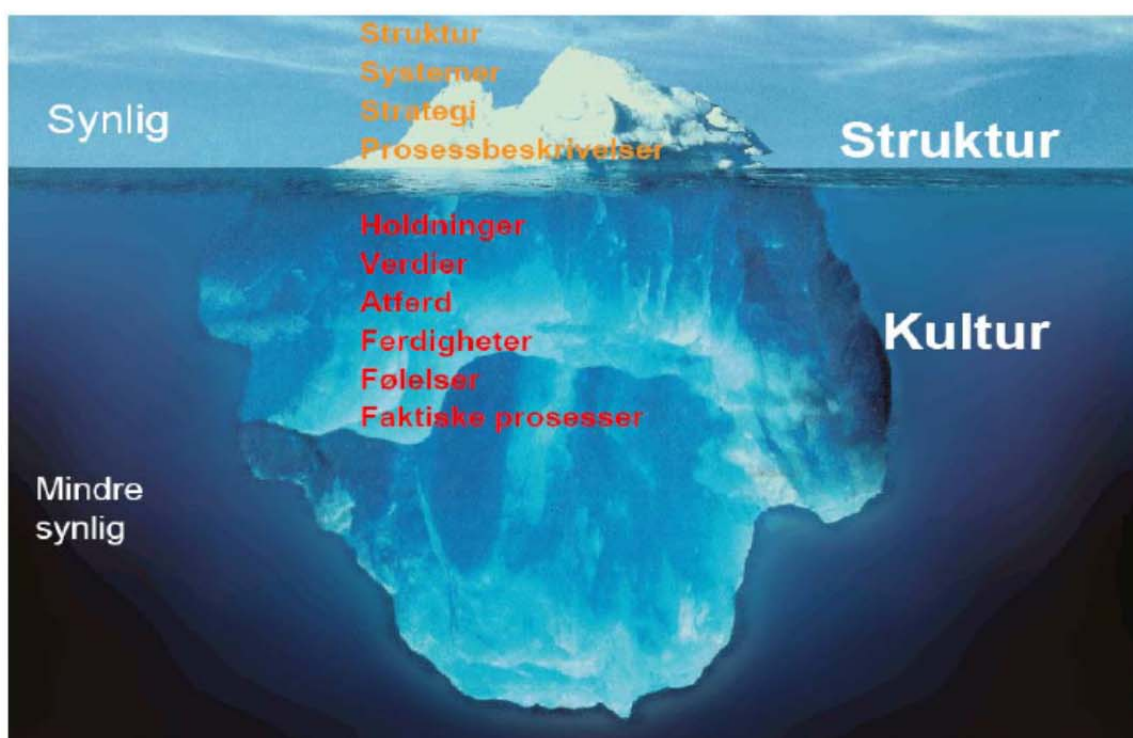
- Det kan være enklere å skape klare roller i en stor organisasjon med internleie enn en liten. Det er derfor viktig at ikke de samme personer sitter med for mange "hatter"
- Forvalter bør ta mest mulig innen sitt område som forvalter har best kompetanse på (vedlikehold inklusive innvendig vedlikehold, renhold, avfallshåndtering, teknisk drift etc) Eventuelt lage kontrakter/avtaler hvor forvalter og leietaker kan være fleksible i forhold til hva forvalter utfører av tjenester i forhold til husleiens størrelse. (Forsvarsbygg kan f.eks. eksempel levere fullt innredede kontorer inklusive møbler og utstyr, dersom forsvarrets leietakere ønsker det.)
- Etablere mest mulig likeverdighet mellom forvalter og leietaker.
- Ha avtaler mellom forvalter og leietaker som klart definerer ansvarsfordeling og i størst mulig grad ikke lar det være igjen uklare gråsoner.



Figur 1

- Legge til rette for at eiendomsforvaltning og drift blir egen "kjernevirksomhet" som skaper drivkrefter og synergier i kommunen.
- Lage enkle men solide organisasjonsformer. Det er viktig at rollene som forvalter, eier og leietaker er klart definerte og kommer til uttrykk i organisasjonen. Organisering av forvalterrollen i et kommunalt foretak ser ut til å fungere bra.
- Ikke ha for høye ambisjoner i starten, begynne med synliggjøring og rolleforståelse, deretter vedlikehold og arealeffektivitet når organisasjonen er moden for det og den nødvendig rolleforståelse blant ansatte, ledere og politikere er etablert.
- Etablere god kommunikasjon mellom forvalter, eier og leietaker om systematisk vedlikehold.
- Lage langsiktige gode vedlikeholdsplaner som blir systematisk oppdatert og godt kommunisert med leietakere og som er lett tilgjengelig for alle (f.eks. på intranett).
- Få aksept fra politikere på at vedlikeholdsmidler til enhver tid skal skjermes og være forutsigbare.
- Få aksept for at vedlikeholdsmidler skal følge vanlig prisstigning og oppjusteres årlig.

- Lage enkle og gjennomførbare modeller for beregning av leie. Få med alle elementer slik at leien blir reell og kostnadsdekkende.
- Arbeide mye med å bygge vinnerkulturer i egen organisasjon, forklare, lære opp og skape forståelse, deretter forvente, kreve og følge opp at alle ledere og nøkkelpersoner er lojale til systemet.
- Som det framgår av figur 1 under, har vi en tendens til kun å jobbe med den synlige delen av en organisasjon, det som går på struktur, systemer, modeller etc. Det viktigste er imidlertid å være bevisst den mindre synlige delen av organisasjonen, bedriftskulturen. Denne viser seg som et isfjell. Den synlige delen utgjør kun ca 10 % av hele isfjellet. Dersom man ikke lykkes med å forankre modellen med internleie / husleie i selve kulturen slik at alle samarbeider i en vinn / vinn situasjon, vil det være vanskelig å unngå sabotasje av mennesker som motarbeider modellen eller systemet.



Figur 2

Samtlige kommuner og begge referansene svarer ja på spørsmålet om de vil anbefale andre kommuner å innføre internleie / husleie for sine bygg. Dette gjelder også de kommuner som har reversert ordningen. Det tas imidlertid noen forbehold:

- Ha vilje til å utvikle modellen over tid. Ikke la dette bli et nullsumspill i forhold til eksisterende budsjett, men ha vilje til å tenke nytt og langsiktig også i forhold til midler. Husleien må kunne dekke reelle kostnader.
- Det er ikke lurt å skille på innvendig og utvendig vedlikehold. Leietaker kan spekulere i dårlig vedlikehold for å oppnå nye investeringer når det er blitt for slitt.
- Eier og forvalter må kunne selge uhensiktsmessige bygninger utfra forretningsmessige prinsipper. Unngå for mye politisk innblanding i taktiske avgjørelser. Eier må sørge for at husleien dekker midler til systematisk verdibevarende vedlikehold. Forvalter må sørge for at dette vedlikeholdet blir utført best mulig og kommunisert med leietakere.

VEDLEGG 3 (S. 3) – KOPI FRA «INTERNE HUSLEIEORDNINGER SOM LYKKES», UTARBEIDET AV BENGT NÆSPE FOR NORSK KOMMUNALTEKNISK FORENING (NKF) FORUM FOR OFFENTLIG BYGG OG EIENDOMMER (FOBE).

- Det må utvikles gode måter for å fastlegge kostnadsdekkende leie på kommunens formålsbygg.

Det som overrasker noe, er at samtlige intervjusteder anbefaler andre kommuner å innføre husleie/internleie, selv om de selv ikke har lykket. Dette tyder på at ordningen med internleie/husleie aksepteres av alle, men at det er viktig å jobbe med en klar og oversiktlig modell som får god forankring i egen organisasjon.