

Christin Barstad

## Internhusleie i kommunesektoren

- Har innføring av internhusleie hatt effekt på eiendomsforvaltningen?

Tønsberg, den 28.05.2019



Oppgavens tittel: Internhusleie i kommunesektoren - Har innføring av internhusleie hatt effekt på eiendomsforvaltningen?	Dato: 21. juni 2019		
	Antall sider (inkl. bilag): 92		
	Masteroppgave	X	Prosjektoppgave
Navn: Christin Barstad			
Faglærer/veileder: Tore Brandstveit Haugen			

<p><b>Ekstrakt:</b></p> <p>Formålet med denne oppgaven er å kartlegge dagens erfaringer med internhusleie i de store kommunene, som har et innbyggertall over 20000 med unntak av Oslo kommune. Målet er å sammenstille de generelle erfaringene i kommunesektoren og finne ut av om innføring av internhusleien har hatt noen effekt på eiendomsforvaltningen.</p> <p>Oppgaven har følgende problemstilling: Har innføring av internhusleie i kommunesektoren hatt effekt på eiendomsforvaltningen?</p> <p>Problemstillingen besvares gjennom følgende forskningsspørsmål:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Har innføring av internhusleie i kommunesektoren ført til at ulike målsetninger som klarere rolleforståelse, synliggjøring av kostnader, mer effektive arealer og systematisk vedlikehold er innfridd? Hva er dagens erfaringer?</li><li>2. Hva er generelle fordeler og utfordringer med internhusleie blant norske kommuner?</li><li>3. Hvilke forbedringer kan anbefales dersom internhusleiemodellen skal videreføres i nye Tønsberg kommune?</li></ol> <p>For å svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene er det benyttet både kvantitative og kvalitative metoder. Det er gjennomført litteraturstudier, dokumentstudier om erfaringer fra statlig sektor, spørreundersøkelse blant store kommuner på taktisk nivå, og enkeltcase-studie av Tønsberg kommune med dokumentstudier og dybdeintervju av nøkkelpersoner på strategisk og taktisk nivå.</p> <p>Oppgavens resultater viser at kommunene har delvis motstridende erfaringer med innført internhusleie. Funnene i oppgaven viser at internhusleien har hatt positiv effekt på klarere rolleforståelse og synliggjøring av kostnader, mens den har hatt varierende effekt på målsetning om mer effektive arealer og systematisk vedlikehold. Internhusleien har ført til større forståelse og fokus på arealeffektive bygg, samtidig som den generelt sett ikke har stimulert til mer effektiv arealutnyttelse i eksisterende bygg. Oppgavens funn viser videre at internhusleien har ført til mer forutsigbare budsjetter, samtidig som tiltenkte vedlikeholdsmidler benyttes til andre formål i kommunen..</p>
--

Stikkord:

1. Internhusleie
2. Eiendomsforvaltning
3. Eiendomsledelse
4. Kommunale bygg

  
(sign.)

## Forord

Masteroppgaven er skrevet som avsluttende eksamen ved det erfaringsbaserte studieprogrammet eiendomsutvikling og –forvaltning ved NTNU. Studiet er fullført ved siden av full jobb som rådgiver i Tønsberg kommune Eiendomsutvikling og familieliv med tre barn.

Studieprogrammet er veldig relevant og lærerikt, og kan anbefales til andre som jobber innenfor fagfeltet. Gode forelesere, og kunnskapsrike og fine medstudenter har bidratt til at dette har vært tre flotte år, både faglig og sosialt.

Temaet for masteroppgaven er innføring av internhusleie i kommunesektoren. Jeg synes det har vært interessant å se på hvordan internhusleie kan benyttes som et virkemiddel for en profesjonell eiendomsforvaltning i kommunene. Tønsberg kommune har innført internhusleie og praktisert ordningen i mange år. Jeg har derfor benyttet egen kommune som case i oppgaven for å få et dypere innblikk i hvordan husleieordningen fungerer i praksis i en kommune, knyttet opp mot de generelle erfaringene fra flere store kommuner. Det må for øvrig presiseres at oppgaven er skrevet på eget initiativ og er ikke bestilt av arbeidsgiver.

Til daglig jobber jeg med forvaltning av kommunens grunneiendommer, og ikke med forvaltning av kommunale bygg. Det har vært spennende å sette seg inn i et helt nytt tema, og gjennom masteroppgaven har jeg tilegnet meg mye ny kunnskap. Tusen takk til alle informanter; kollegaer som har svart på spørsmål og stilt opp i intervju, alle dere som har svart på spørreundersøkelsen og dere som har gitt meg tilleggsinformasjon om deres kommunes erfaringer.

Takk til veileder ved NTNU, professor Tore B Haugen, for gode råd og inspirasjon underveis i skriveprosessen. Takk til min venninne, Hedda Lian, for gjennomlesing av oppgaven og gode innspill.

Til slutt vil jeg si tusen takk til min arbeidsgiver Tønsberg kommune, som har lagt til rette for at jeg har fått gjennomføre dette studiet ved siden av full jobb.

Tønsberg, den 28.05.2019

Christin Barstad

## Sammendrag

Kommunene eier og forvalter en betydelig eiendomsmasse, hvorav årskostnadene til bygningsmassen utgjør opptil en fjerdedel av kommunenes budsjett. En kartlegging av den kommunale bygningsmassen viser at kommunene har et betydelig vedlikeholdsetterslep etter et stort forfall over tid. Flere kommuner har innført internhusleie som et virkemiddel for en profesjonell eiendomsforvaltning. Målsetningen med dette har blant annet vært å få en klarere rolleforståelse, synliggjøre at areal koster penger, oppnå mer effektive arealer og mer systematisk vedlikehold. Tønsberg kommune innførte internhusleie i år 2000, og skal slå seg sammen med Re kommune fra 2020 som ikke har internhusleie. Det er foreløpig ikke bestemt hvorvidt kommunen skal fortsette ordningen med internhusleie i nye Tønsberg kommune.

Formålet med denne oppgaven er å kartlegge dagens erfaringer og praksis med internhusleie i de store kommunene med mer enn 20.000 innbyggere. Oppgavens problemstilling er som følger:

### **Har innføring av internhusleie i kommunesektoren hatt effekt på eiendomsforvaltningen?**

Problemstillingen besvares gjennom følgende forskningsspørsmål:

1. Har innføring av internhusleie i kommunesektoren ført til at ulike målsetninger som klarere rolleforståelse, synliggjøring av kostnader, mer effektive arealer og systematisk vedlikehold er innfridd? Hva er dagens erfaringer?
2. Hva er generelle fordeler og utfordringer med internhusleie blant norske kommuner?
3. Hvilke forbedringer kan anbefales dersom internhusleiemodellen skal videreføres i nye Tønsberg kommune?

Det er benyttet både kvantitative og kvalitative metoder for å besvare spørsmålene. Det er gjennomført litteraturstudier, dokumentstudier om statlig sektors erfaringer, spørreundersøkelse, og enkeltcase-studie av Tønsberg kommune. Spørreundersøkelsen er gjennomført blant de store kommunene på taktisk nivå for å kartlegge deres generelle erfaringer. Undersøkelsene viser at 15 av 55 kommuner praktiserer internhusleie på sine formålsbygg. I tillegg er det 6 kommuner som har avviklet husleieordningen igjen etter flere års praksis. Det er gjennomført dybdeintervju av nøkkelpersoner i Tønsberg kommune på

taktisk og strategisk nivå. Resultater fra egne undersøkelser knyttes opp mot teori og det som fremkommer av dokumentstudier om erfaringer i statlig sektor.

Resultater fra undersøkelsene som er gjennomført viser at kommunene har delvis motstridende erfaringer med internhusleie. Funnene viser at internhusleien har hatt positiv effekt på rolleforståelse og synliggjøring av kostnader gjennom mer forutsigbare budsjetter, mens den har hatt varierende effekt på mer effektive arealer og mer systematisk vedlikehold. Funnene fra oppgavens undersøkelser viser at de kommunene som har avvirket husleieordningen har fortsatt praksisen som har gitt mest positiv effekt fra internhusleien; med klar fordeling av ansvar mellom virksomhetene og synliggjøring av arealkostnadene gjennom budsjettfordeling av eiendommenes kostnader.

Undersøkelsenes funn viser at internhusleien har ført til større forståelse for arealeffektive løsninger ved nybygg og økt fokus på arealbruk og optimalisering av arealer, samtidig som den generelt sett ikke har stimulert til mer effektiv arealutnyttelse i eksisterende bygg. Husleien er generelt et nullsumspill hvor økte arealer gir økte budsjettmidler. Tiltente økonomiske insentiver i en kommune, hvor virksomheten fikk beholde overskuddet ved arealreduksjon, viste seg å være utfordrende å gjennomføre i praksis. Resultatene fra undersøkelsene viser videre at internhusleien generelt sett ikke har sikret midler til mer systematisk vedlikehold. Noen av utfordringene er knappe økonomiske ressurser i kommunesektoren, og at tiltente vedlikeholdsmidler fra internhusleien kan benyttes til andre kommunale formål. Kultur, kompetanse, holdninger og ledelsesstrategier er underliggende faktorer som kan ha betydning for å lykkes med husleieordningen og kunne innfri målsetningene.

Oppgavens analyse og diskusjon viser til at internhusleien har hatt en positiv effekt på eiendomsforvaltningen i Tønsberg kommune. Dersom husleieordningen skal fortsette i den nye kommunen etter sammenslåing med Re kommune, anbefales det at modellens formål kommuniseres ut til virksomhetene, og at det gjennomføres jevnlige evalueringer og benchmarking av eiendomsforvaltningen. Internhusleien bør være forutsigbar og enkel å beregne, og midler til verdibevarende vedlikehold bør «låses». Videre anbefales det at utarbeides ledelsesstrategier for arealeffektivitet og systematisk vedlikehold, som gjøres kjent i organisasjonen. Det bør gjøres en nærmere vurdering av hvorvidt kommunen skal innføre insentiver for optimalisering av arealene i eksisterende lokaler.

## Innhold

1.0 Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn .....	1
1.2 Formål og problemstilling .....	3
1.3 Avgrensninger.....	4
1.4 Rapportens oppbygging .....	4
1.5 Begreper og definisjoner .....	5
2.0 Teori og empiri .....	7
2.1 Generelt om eiendomsforvaltning .....	7
2.1.1 Fasilitetsstyring (FM) .....	7
2.1.2 Kommunal eiendomsforvaltning.....	8
2.1.4 Roller i kommunal eiendomsforvaltning .....	11
2.1.5 Organisering av kommunal eiendomsforvaltning .....	13
2.1.6 Effektiv arealutnyttelse.....	14
2.1.7 Verdibevarende vedlikehold .....	16
2.2 Internhusleie .....	18
2.2.1 Prinsipper for internhusleie .....	18
2.2.2 Fordeler med internhusleie .....	20
2.2.3 Utdfordringer .....	21
2.2.4 Suksessfaktorer i henhold til litteraturen .....	23
2.3 Erfaringer med innført internhusleie i staten.....	25
2.3.1 Erfaringer fra Statsbygg.....	25
2.3.2 Erfaringer fra Forsvarsbygg .....	26
2.3.3 Erfaringer fra Helseforetak.....	27
2.3.4 Erfaringer fra Universitetene.....	30
2.3.5 Sammenstilling av erfaringer fra staten.....	32
3.0 Metode .....	34
3.1 Generelt om metode .....	34
3.1.1 Kvantitative og kvalitative metoder .....	35
3.1.2 Metodetriangulering .....	36
3.1.3 Validitet og reliabilitet.....	36
3.2 Anvendt metode og forskningsdesign .....	36
3.2.1 Litteraturgjennomgang.....	37
3.2.2 Spørreundersøkelse .....	38
3.2.3 Dokumentstudier .....	39

3.2.4 Casestudie .....	39
3.2.5 Dybdeintervju .....	40
3.2.6 Vurdering av validitet og reliabilitet ved anvendt metode .....	40
4.0 Resultater fra egne undersøkelser.....	42
4.1 Resultater fra spørreundersøkelse.....	42
4.1.1 Besvarelse fra kommuner som har avviklet husleieordningen.....	43
4.1.2 Resultater fra spørreskjemaet.....	45
4.2 Enkeltcase-studie.....	52
4.2.1 Fakta om nye Tønsberg kommune .....	52
4.2.2 Kartlegging av nåsituasjonen i Tønsberg kommune .....	53
4.3 Resultater fra dybdeintervju .....	55
5.0 Analyse og diskusjon.....	64
5.1 Erfaringer med internhusleie i kommunesektoren .....	64
5.1.1 Rolleforståelse.....	64
5.1.2 Synliggjøring av kostnader .....	64
5.1.3 Mer effektive arealer .....	65
5.1.4 Systematisk vedlikehold .....	67
5.1.5 Oppsummering av kommunenes erfaringer med internhusleie .....	69
5.2 Generelle fordeler og utfordringer med internhusleie blant norske kommuner.....	71
5.2.1 Rolleforståelse.....	71
5.2.2 Synliggjøring av kostnader .....	71
5.2.3 Mer effektive arealer .....	72
5.2.4 Systematisk vedlikehold .....	73
5.2.5 Oppsummering generelle fordeler og utfordringer med internhusleie blant norske kommuner .....	74
5.3 Forslag til forbedringer av interhusleiemodellen i nye Tønsberg kommune .....	75
5.3.1 Rolleforståelse.....	75
5.3.2 Synliggjøring av kostnader .....	76
5.3.3 Mer effektive arealer .....	76
5.3.4 Systematisk vedlikehold .....	78
5.3.5 Refleksjon og oppsummering av forslag til forbedringer av internhusleiemodellen i nye Tønsberg kommune.....	79
6.0 Konklusjon.....	80
6.1 Erfaringer fra kommunesektoren.....	80
6.2 Generelle fordeler og utfordringer med internhusleie .....	81

6.3 Forslag til forbedringer av internhusleiemodellen i nye Tønsberg kommune .....	82
6.4 Forslag til videre forskning .....	82
Referanser .....	83
Vedlegg .....	88
Vedlegg 1 – Følg brev til spørreskjema.....	88
Vedlegg 2 – Spørreskjema.....	89
Vedlegg 3 – Intervjuguide .....	91



## Figurliste

Figur 1 De tre hovedinteressene i offentlig eiendomsforvaltning (Arge, 2008, s.12).....	9
Figur 2 Eier-, forvalter- og brukerrollen (NOU 2004:22, s.30).....	11
Figur 3 Kommunikasjon mellom eier og forvalter (Askeland, Jødahl og Horjen, 2007, s.15) .	12
Figur 4 Ansvars- og utførelsesnivå innen eiendomsdrift (Multiconsult, 2011, s.9, basert på Multiconsult 2005) .....	13
Figur 5 Illustrasjon over utviklingen av et byggs standard og funksjonalitet over tid, Valen et al (2011, s.8) (Basert på Bjørberg, 2008).....	16
Figur 6 Sammenhengen mellom årsaks- og virkningsforhold i offentlig eiendomsforvaltning, Valen et al. (2011, s.27) .....	17
Figur 7 Faser over tid (Lædre, Lohne og Haugen, 2012, s. 100) .....	19
Figur 8 Synlig og mindre synlig del av en organisasjon (Næspe, 2007, s. 24) .....	24
Figur 9 Sammenhengen mellom teori, empiri og virkelighet, Jacobsen (2016, s.14).....	34
Figur 10 Oversikt over kommuner og internhusleie, med innbyggertall over 20.000 (unntatt Oslo) .....	42
Figur 11 Påstand 6, 7 og 8 fra spørreundersøkelsen .....	46
Figur 12 Påstand 19 og 20 fra spørreundersøkelsen .....	46
Figur 13 Påstand 18 fra spørreundersøkelsen.....	47
Figur 14 Påstand 9 og 12 fra spørreundersøkelsen .....	48
Figur 15 Påstand 10 og 11 fra spørreundersøkelsen .....	48
Figur 16 Påstand 13, 14 og 15 fra spørreundersøkelsen .....	50
Figur 17 Påstand 16 og 17 fra spørreundersøkelsen .....	51
Figur 18 Norgeskart og oversikt over kommuner i Vestfold fylke (SSB, 2019) .....	52
Figur 19 Organisasjonskart, Tønsberg kommune (2019).....	53

## Tabelliste

Tabell 1 Oppsummering av litteratur- og dokumentstudier om statlige virksomheter .....	33
Tabell 2 KOSTRA-tall, Tønsberg kommune vs gjennomsnittet av de store kommunene unntatt de fire største byene (Kostragruppe 13).....	55
Tabell 3 Oppsummering av funn fra kommunenes generelle erfaringer med internhusleie ...	70

## 1.0 Innledning

### 1.1 Bakgrunn

Kommunesektoren er en betydelig eiendomsbesitter, og forvalter en bygningsmasse på til sammen 24,8 millioner kvadratmeter (SSB, 2018). I følge Multiconsult (2011) utgjør årskostnadene til bygningsmassen rundt 15-20% av kommunenes budsjett, og majoriteten av kommunens realverdi ligger i bygningsmassens verdi.

God forvaltning av kommunale bygg er viktig for brukernes helse, trivsel og miljø, men kan også være viktig for kommunens omdømme (Valen *et al.*, 2011). Stortingsmelding NOU 2004: 22 – «Velholdte bygninger gir mer til alle» definerer god eiendomsforvaltning som «det å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å kunne gi brukernes virksomhet de beste rammevilkår for deres lokaler over tid». Som generelle delkriterier for god eiendomsforvaltning nevnes blant annet effektiv arealutnyttelse, godt verdibevarende vedlikehold, kostnadseffektiv eiendomsforvaltning og hensiktsmessig organisering. Eikeland-utvalget (NOU 2004:22) anbefaler at kommunene innfører internhusleie, men kom etter en vurdering frem til at det ikke bør stilles noen lovkrav om dette. Det er dermed opp til hver enkelt kommune hvorvidt de velger å innføre en intern husleieordning.

Rådgivende Ingeniørers forening (RIF) har kartlagt tilstanden for offentlige bygg og infrastruktur i rapportene «Norges tilstand 2015» og «Norges tilstand 2019». Den kommunale bygningsmassen i Norge hatt et stort forfall over tid, og er preget av et betydelig vedlikeholdsetterslep. I følge RIF (2019) kan det forventes en forverring av tilstanden sammenlignet med dagens situasjon og 10 år frem i tid, dersom bevilgningene til vedlikeholdet i kommuner og fylkeskommuner ikke øker. Økte krav om mer energivennlige bygg og reduserte klimagassutslipp, og sikring av bygg mot økende klimapåkjenninger og uønskede hendelser er fremtidige utfordringer. I følge RIF (2019) kan dette oppnås gjennom bærekraftige oppgraderinger av eksisterende bygg, nybygg og ved mer effektiv bruk av arealene.

En mer effektiv arealutnyttelse kan gi store økonomiske besparelser for kommunene. Det offentlige har tidligere innført internhusleie som et virkemiddel for å gjøre brukerne mer bevisst på at areal er kostnadskrevende. Statsbygg innførte internhusleie i 1993, som den første blant de offentlige etatene. RIF (2015) hevder at internhusleie er en av årsakene til at

Statsbygg kommer godt ut i tilstandsrapporten. Tilsvarende funn er gjort i en annen undersøkelse basert på tilstandsregistreringer for universitets- og høyskolebygg (Valen *et.al*, 2007). Denne viste at bygninger forvaltet under Statsbyggs husleieordning var klart bedre vedlikeholdt, mens tilsvarende bygninger utenfor husleieordningen blant annet hadde store vedlikeholdsetterslep og manglende strategi for verdibevarende vedlikehold. RIF (2015) viser til at Statsbygg har hatt et godt vedlikehold av sine bygg og at de ikke forfaller.

Rapporten sier følgende i sin utredning:

Forsvarsbygg og Statsbygg har gjennom mange år vært forbilde innen bygg- og eiendomsforvaltning i offentlig sektor. De tar blant annet høyde for det årlige vedlikeholdsbehovet i sine leiekostnader. Også kommuner og fylker bør kunne gjøre det samme (RIF, 2015, s.3).

Flere kommuner har valgt å innføre en internhusleieordning, og har praktisert denne i flere år. Blant disse kommunene er Tønsberg kommune. Kommunen har ifølge SSB (2019,1) over 40.000 innbyggere og innførte internhusleie i år 2000. Fra 01.01.2020 skal Tønsberg kommune slå seg sammen med Re kommune. Sistnevnte kommune har ikke praktisert ordningen. Kommunen vil etter sammenslåingen ha over 50.000 innbyggere. Det er foreløpig ikke bestemt hvorvidt man skal videreføre praksisen med internhusleie i nye Tønsberg kommune.

Flere kommuner, deriblant noen av Norges største kommuner, har valgt å avvikle ordningen med internhusleie etter flere års praksis. Blant disse er Bergen kommune som vedtok å avvikle ordningen med internhusleie fra 2017 etter 18 års praksis. Bakgrunnen for vedtaket var at man ikke har oppnådd sine målsetninger ved innføring av internleie, og at det ikke kunne vises til noen sammenheng mellom internhusleie og vedlikeholdsnivå. I følge Bergen kommune kan ordningen ha «bidratt til et lavere investeringsnivå gjennom et sterkere fokus på driftskonsekvenser» (Budsjetekniske spørsmål nr 7, 2017).

I 2007 ble det foretatt en kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger i kommunene, basert på undersøkelse av sju kommuner (Næspe, 2007). Det fremkom av undersøkelsen at de fleste kommunene hadde lyktes med målsetningene om klarere rolleforståelse og synliggjøring av kostnader. Kommunene hadde generelt lyktes dårligere med målsetningene om mer effektive arealer og systematisk vedlikehold. De kommunene som

sannsynligvis hadde lyktes best i forhold til arealeffektivitet og vedlikehold, var de som hadde gjort større og viktige grep.

## **1.2 Formål og problemstilling**

Formålet med masteroppgaven er å kartlegge dagens praksis og erfaringer med internhusleie i kommunesektoren for store kommuner som har et innbyggertall over 20.000. Oppgaven søker å finne svar på om internhusleie har hatt effekt på den kommunale eiendomsforvaltningen i form av klarere rolleforståelse, synliggjøring av kostnader, mer effektive arealer og systematisk vedlikehold, basert på Næspes kartlegging av kommunale husleieordninger fra 2007. Målet med oppgaven er å kunne sammenstille dagens erfaringer med internhusleie i kommunesektoren, peke på generelle fordeler og utfordringer, og tilslutt å kunne anbefale mulige forbedringer til dagens internhusleiemodell i Tønsberg kommune dersom denne skal videreføres i den nye Tønsberg kommune, etter sammenslåing med Re kommune.

Basert på ovennevnte ønskes følgende problemstilling besvart i oppgaven:

### **Har innføring av internhusleie i kommunesektoren hatt effekt på eiendomsforvaltningen?**

Opgavens problemstilling besvares gjennom følgende forskningsspørsmål:

1. Har innføring av internhusleie i kommunesektoren bidratt til at ulike målsetninger som klarere rolleforståelse, synliggjøring av kostnader, mer effektive arealer og systematisk vedlikehold er oppnådd? Hva er dagens erfaringer?
2. Hva er generelle fordeler og utfordringer med internhusleie blant norske kommuner?
3. Hvilke forbedringer kan anbefales dersom internhusleiemodellen skal videreføres i nye Tønsberg kommune?

### **1.3 Avgrensninger**

Den kommunale bygningsmassen er omfattende og består av administrasjonsbygg, barnehager, skoler, sykehjem, idrettsanlegg, kulturbygg og boliger. Oppgaven er begrenset til kommunenes formålsbygg som administrasjonsbygg, skoler, barnehager, kulturbygg, idrettsbygg og sykehjem. I denne oppgaven benyttes formålsbygg og yrkesbygg om hverandre, som en fellesbetegnelse for kommunens bygningsmasse unntatt boliger.

Multiconsult (2011) viser til at de store kommunene, med innbyggertall over 20.000, forvalter en betydelig større bygningsmasse enn de små og mellomstore kommunene. I denne oppgaven er det foretatt et enkeltcase-studie av Tønsberg kommune. Kommunen har over 40.000 innbyggere. Jeg har dermed valgt å fokusere på de store kommunene i denne oppgaven, med innbyggertall over 20.000, unntatt Oslo kommune da denne er betydelig større og ikke anses som representativ for andre store kommuner i Norge.

Med kommunesektoren i denne oppgaven menes kommuner med unntak av fylkeskommuner.

Av hensyn til oppgavens omfang har jeg valgt å fokusere på erfaringer med internhusleie i Norge. Det er dermed kun foretatt litteraturstudie fra kommunal- og statlig sektor i Norge, og ikke forsket på hva som fremkommer av erfaringer fra Norden og andre land.

### **1.4 Rapportens oppbygging**

Oppgaven er bygget opp etter Olssons (2015) anbefalte struktur på rapport. Oppgaven inneholder 6 kapitler. Kapittel 1 beskriver bakgrunn for oppgaven, problemstilling og formål, avgrensninger og forklaring av begreper og definisjoner. Kapittel 2 omhandler teori og empiri rundt temaet «internhusleie». Teorikapittelet er inndelt i tre delkapitler; Generelt om eiendomsforvaltning, internhusleie og erfaringer om internhusleie fra statlige foretak. I kapittel 3 beskrives generelle metoder og hvilke metoder som er brukt for å finne svar på forskningsspørsmålene og problemstilling. Resultater fra egne undersøkelser presenteres i kapittel 4. I kapittel 5 analyseres og diskuteres resultater fra egne undersøkelser opp mot teori. Konklusjon og anbefaling av videre forskning presenteres i kapittel 6.

## 1.5 Begreper og definisjoner

### *Benchmarking*

Benchmarking defineres av Mørk *et al.* (2008, s.5) som følger:

Proessen med kontinuerlig å måle og sammenligne egne forretningsprosesser mot tilsvarende prosesser i ledende organisasjoner for å få informasjon som kan hjelpe organisasjonen til å finne og gjennomføre forbedringstiltak.

### *Fasilitetsstyring (FM)*

Internhusleie hører innunder fagfeltet Facilities Management (FM). FM er i NS-EN 15221-1 (2007, s.4) definert som:

Integrasjon av prosesser i en organisasjon for å opprettholde og utvikle avtalte tjenester som støtter og forbedrer aktiviteten til organisasjonens primære aktiviteter.

### *Formålsbygg – definisjon*

Lærdre, Lohne og Haugen (2012, s.91) definerer formålsbygg som «eiendommer hvor brukeren er uløselig knyttet til nettopp de angjeldende bygg». I følge forfatterne er et av kjennetegnene at det kan være vanskelig eller tilnærmet umulig å finne alternative lokaler som passer for det aktuelle formålet uten en omfattende ombygging av bygningsmassen eller at det må bygges nytt.

### *Holtes FDV-nøkkel*

FDV-nøkkelen er et oppslagsverk som inneholder en mengde kostnadsdata knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV). Tallene i FDV-nøkkelen kan brukes som sammenligningsgrunnlag mot egne tall og til budsjettering av FDV-kostnader. (holte, 2019)

### *Internhusleie*

Internhusleie er en form for kostnadsfordeling av areal mellom ulike virksomheter internt i en organisasjon. Husleien skal dekke eiers kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV), samt eiers kapitalkostnad (Eikeland, 2005).

### *KOSTRA (KOMmune – STAT – RAPPORTERING)*

KOSTRA er et felles regnskaps- og rapporteringssystem som synliggjør kostnader pr innbygger og bringer frem nøkkeltall. Tallene sammenligner hvordan kommunen ligger an i forhold til andre kommuner. Innrapportering til KOSTRA er obligatorisk for alle kommuner. (Mørk *et al.*, 2008). I følge Regjeringen (2019) skal informasjonen fra KOSTRA bidra til åpenhet og gjennomsiktighet, samt muligheter for å forbedre det kommunale tjenestetilbudet.

### ***Kommunalt foretak – KF:***

Foretaket opererer selvstendig utenfor kommunens administrasjon. Det har et eget styre som rapporterer til kommunestyret som eier (Mørk *et.al.*, 2008).

### ***Livssyklus kostnader for byggverk (LCC)***

LCC står for «Life Cycle Costs», oversatt til livssyklus kostnader på norsk. Dette omfatter alle kostnader gjennom et byggs levetid, fra utvikling og gjennom ulike faser av byggeprosessen, forvaltning, drift og vedlikehold av bygningen gjennom dens skiftende bruk, til riving av bygget (Haugen, 2008). Beregningsmodeller for LCC-kostnader vises i Norsk standard NS 3454. Disse beregningene synliggjør behovet for årlig kostnadsnivå for forvaltning, drift og vedlikehold (Larsen og Bjørberg 2007, Haugen, 2008).

## **2.0 Teori og empiri**

Teorikapittelet består av tre deler. Den første delen handler generelt om eiendomsforvaltning og hvilke aktiviteter som kan knyttes til en profesjonell forvaltning av kommunenes eiendomsportefølje. Dette er for å få en bedre forståelse av bakgrunn for innføring av internhusleie, og hvordan denne kan benyttes som virkemiddel for å oppnå god eiendomsforvaltning. Den andre delen omhandler internhusleie og hva litteraturen sier om fordeler, utfordringer og suksessfaktorer. I den tredje og siste delen oppsummeres erfaringer med internhusleie i statlige virksomheter etter dokumentstudier.

### **2.1 Generelt om eiendomsforvaltning**

Multiconsult (2011, s. 7) gir følgende definisjon av bygg- og eiendomsforvaltning:

Omfatter alle aktiviteter knyttet til forvaltning av en bygning over hele livssyklusen: planleggings- og byggefase, bruksfase og utfasing i form av avhending, restaurering eller riving.

#### **2.1.1 Fasilitetsstyring (FM)**

FM omfatter forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eiendom, samt støttetjenester som for eksempel vaktmestertjenester, renhold, kantinedrift, vakt og sikkerhetstjenester. I følge Sæbøe og Blakstad (2009) omfatter FM også forvaltning av eiendoms kapitalen for å synliggjøre verdien av eiendommene og kostnadene ved å bruke dem.

Sæbøe og Blakstad (2009) deler eierskapet inn i finansielt-, industrielt-, og offentlig eierskap. Det finansielle eierskapet har gjerne som formål å oppnå høyest mulig avkastning av investert kapital, mens motivet for det industrielle eierskapet gjerne er knyttet til virksomhetens produksjon. Målet med det offentlige eierskapet er som regel knyttet til samfunnsnytte, produksjon av offentlige tjenester, vern og fredning av bygg. Når det offentlige innfører internhusleie blir ikke bygningene bare en kostnadspost i budsjettet, men kan også gi en inntektsside med egne resultatmål (Sæbøe og Blakstad, 2009).



### 2.1.2 Kommunal eiendomsforvaltning

Kommunenes eiendomsportefølje omfatter bygninger som er i ulike faser av bygningens livssyklus. Multiconsult (2011) nevner noen hovedutfordringer i kommunal bygningsforvaltning, som oppsummeres punktvis under:

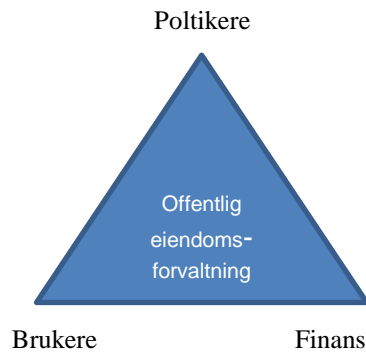
- Omfattende vedlikeholdsetterslep og behov for oppgradering
- Begrensede økonomiske rammebetingelser
- Tilgang på riktig kompetanse
- Uklar rolleforståelse
- Mangelfulle kommunale mål og strategier for bygg- og eiendomsforvaltningen
- Dårlig kommunikasjon mellom eier og forvalter, samt manglende oversikt, rapportering og oppfølging over tid når det gjelder ressursbruk og tilstandsutvikling

Den offentlige utredningen (NOU 2004:22) «Velholdte bygninger gir mer til alle» evaluerer eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner. Rapporten definerer god eiendomsforvaltning som det «å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulige rammevilkår for brukerens virksomhet over tid» (NOU 2004:22, s.13). Rapportens kriterier for god eiendomsforvaltning gjengis her:

1. Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen
2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen
3. Generelle delkriterier:
  - 3.1 Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
  - 3.2 Effektiv arealutnyttelse
  - 3.3 Godt, verdibevarende vedlikehold
  - 3.4 Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
  - 3.5 Måltrettet 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.13)

I rapport om strategisk porteføljeforvaltning av kommunal eiendom viser Arge (2008) at kommunal eiendomsforvaltning er preget av et etterspørselsdominert perspektiv, der bygningene benyttes som et redskap for å oppnå virksomhetsrelaterte målsetninger. Arge (2008) viser til tre hovedinteresser i offentlig eiendomsforvaltning (basert på Evers et al., 2002):



Figur 1 De tre hovedinteressene i offentlig eiendomsforvaltning (Arge, 2008, s. 12)

De politiske interessene handler om bygningenes verdiskapning innenfor økonomi, kultur, sysselsetting, stedsutvikling og turisme. De finansielle interessene innenfor kommunal eiendomsforvaltning er knyttet til at eiendommene forvaltes på en optimal måte knyttet til både økonomi og arealeffektivitet. Brukerinteressene er knyttet til at arealene understøtter virksomhetenes behov på en god og effektiv måte, til lavest mulig kostnad.

I følge Arge (2008, s.8) bygger beste praksis for porteføljeforvaltning av eiendom på integrering av følgende faktorer:

- Kunnskap, forståelse og erfaring når det gjelder hvordan bygningsporteføljer kan brukes i virksomhets- og forretningsplanlegging, som for eksempel kjøp og salg av eiendom, arbeidsplass-strategier, ombygginger, benchmarking osv.
- Erfaring med å utvikle en integrert forretningsstrategi som klarer å møte organisasjonens krav til leveranser og tar i betraktning hvordan det påvirker alle ressurser: Personal (bemanning), Eiendom (arealer) og Økonomi (finansiering).
- En gjennomgripende forståelse av de økonomiske virkemidlene som er til rådighet, for å sikre at en tar de riktige finansielle beslutningene, for eksempel forberedelse av forretnings sak og mulighetsvurdering, LCC analyse og effektivitetsmåling.

### **2.1.3 Kort om kommunenes rammebetingelser**

Kommunestyret er kommunens øverste organ, og ordfører er kommunens rettslige representant (kommunelovens § 6 og 9). Rådmannen er kommunens øverste administrative leder, og skal sørge for at saker blir lagt frem for de folkevalgte organer og at ulike vedtak blir iverksatt (kommunelovens § 23).

Kommuneloven (koml) inneholder bestemmelser om låneopptak og regnskapsprinsipper.

Kommunen kan blant annet lånefinansiere investeringer i bygg og anlegg (koml §50).

Kommunens regnskap føres etter «anordningsprinsippet», som innebærer at alle kjente utgifter og inntekter i året skal tas med i årsregnskapet for vedkommende år (NOU 2004:22 / koml §48). Kommuneregnskapet skiller mellom drifts- og investeringsregnskap.

Investeringsregnskapet omfatter anskaffelse og avhending av anleggsmidler. Løpende vedlikehold føres i driftsregnskapet (NOU 2004:22). Kommunen er videre underlagt krav om at avskrivninger skal føres i driftsregnskapet for å kunne vise kapitalslitet ved bruk av bygg, anlegg og øvrige driftsmidler, men de skal ikke gis resultateffekt (NOU 2004:22).

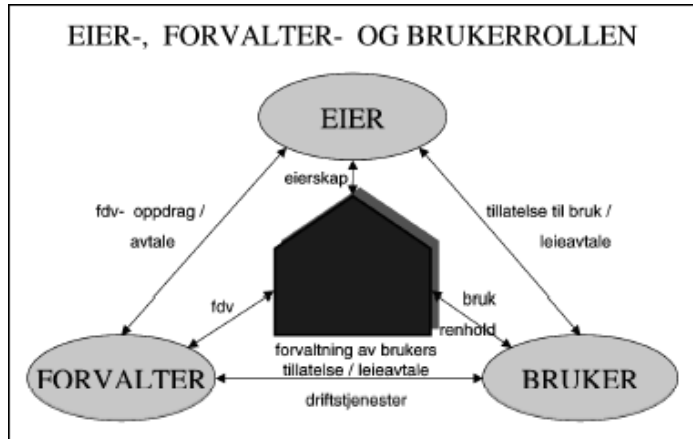
Kommunene har et lovfestet krav om å balansere utgiftene mot inntektene. Kommunenes inntektsramme fastsettes hvert år av Stortinget for det kommende år. Formålet med inntektssystemet er, ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019), å sørge for at kommuner og fylkeskommuner kan gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere.

Inntektsrammen fremkommer som summen av frie og bundne inntekter. De bundne inntektene er knyttet til de spesifikke kommunale tjenestene og består hovedsakelig av øremerkede tilskudd, gebyr og egenbetalinger. De frie inntektene består av skatteinntekter og rammetilskudd. Kommunene rår fritt over de frie inntektene, uten andre føringer enn det som følger av gjeldende lover og regler (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019).

### 2.1.4 Roller i kommunal eiendomsforvaltning

NOU 2004:22 deler eiendomsforvaltningen inn i tre ulike roller: Eier, forvalter og bruker.

Dette er illustrert i figuren under:

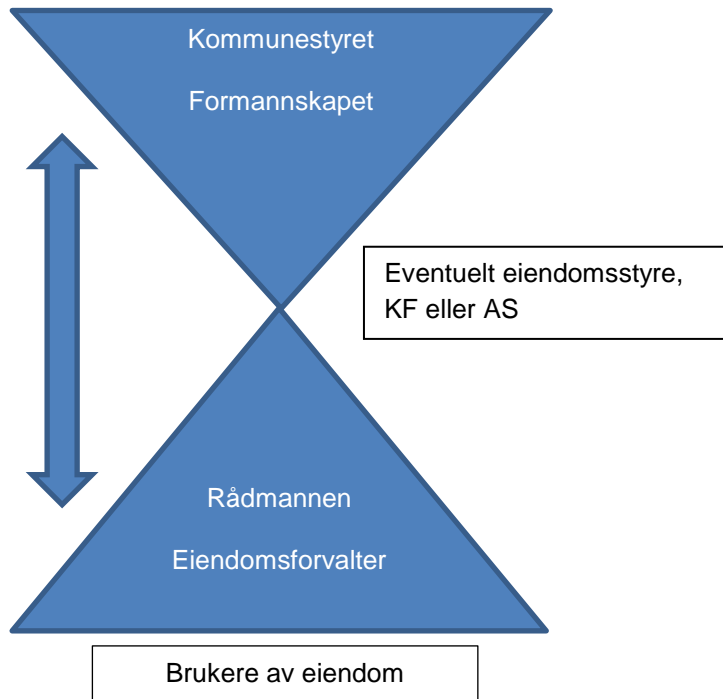


Figur 2 Eier-, forvalter- og brukerrollen (NOU 2004:22, s.30)

Kommunestyret og kommunens øverste ledelse innehar eierrollen. Eieransvaret omfatter økonomisk og rettslig ansvar. Forvalterrollen ivaretas gjerne av en eiendomsavdeling, enten som en virksomhet under rådmannen eller den besittes av et kommunalt foretak eller AS. Forvalteren følger opp eierens løpende plikter og rettigheter, samt drift og vedlikehold av bygningene på vegne av eier. Eksempler på brukere av kommunale bygg er den enkelte kommunale virksomhet, elever og ansatte ved skoler, kommunestyret og politiske grupper, idrettslag og foreninger (NOU 2004:22).

Kommunens kjernevirksomhet skal gi gode tjenester til sine innbyggere, og eiendomsforvaltning er således en støttefunksjon til kommunens kjernevirksomhet. I følge Valen *et al.* (2007), er eiendomsforvaltning en av de viktigste støttefunksjonene til kommunens kjernevirksomhet. Kommunestyret som eier har ansvar for å både ivareta bygningenes verdiskapning og tilby gode tjenester til brukerne. Det er derfor viktig at politikerne som representerer eier har god kjennskap til kommunens bygningsmasse og bygningens tilstand, og de strategiske beslutningene som tas på vegne av brukerne (Valen *et al.* 2007). NOU 2004:22 påpeker at uklar rolleforståelse og uklare ansvarsforhold hos de ulike aktørene i verste fall kan føre til at oppgaver ikke blir utført og at det oppstår konflikter over hvem som må bære kostnadene. I rapporten om «Bedre eierskap i kommunene» (Askeland, Jødahl og Horjen, 2007) konkluderes det med at god kommunikasjon og et godt samspill

mellom kommunestyret som eier og administrasjon som forvalter er viktig for å ivareta kommunens eierrolle. Forvalteren har ansvar for å informere og rapportere om eiendomssaker, slik at de folkevalgte gjennom dette samspillet blir klar over sitt ansvar. Dette illustreres i figuren under:



Figur 3 Kommunikasjon mellom eier og forvalter (Askeland, Jødahl og Horjen, 2007, s.15)

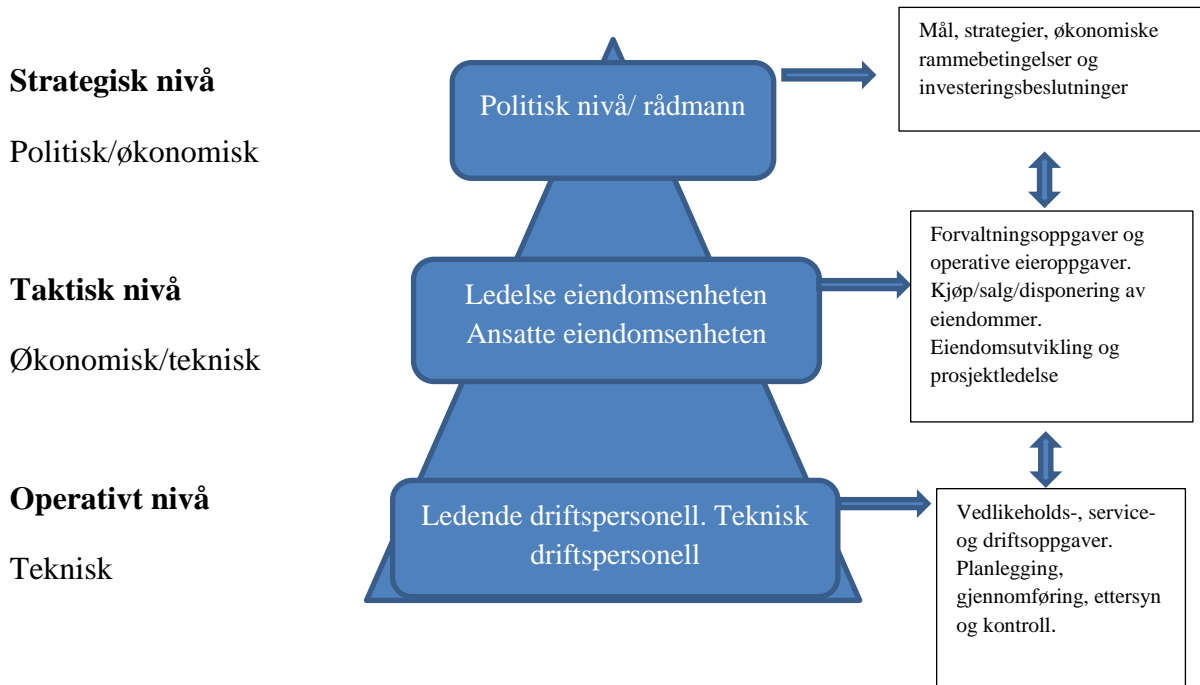
De ulike rollene er i Norsk standard NS-EN 15221-1 delt inn i tre hovednivåer for eiendomsforvaltningen: strategisk, taktisk og operativt.

På strategisk nivå utarbeides tiltak for å oppnå organisasjonens mål på lang sikt. Her foretas beslutninger på eiernivå, som å utarbeide eiendomsstrategier, politikk og retningslinjer for eiendomsforvaltningen, overvåke fasilitetsstyring med mer.

På taktisk nivå iverksettes tiltak for å nå de strategiske målene på middels lang sikt. Dette kan knyttes opp mot forvalterens oppgaver som blant annet består i å implementere de overordnede strategiene, administrere prosjekter og avtaler, optimalisere ressursbruken, med mer.

På operativt nivå utføres de nødvendige oppgavene og tjenestene ut mot sluttbrukeren, de tiltak som er besluttet på strategisk og taktisk nivå.

De ulike nivåene kan knyttes opp mot styrings- og utførelsesnivåer, som vist i figuren under, basert på Multiconsult (2011) sin modell:



Figur 4 Ansvars- og utførelsesnivå innen eiendomsdrift (Multiconsult, 2011, s.9, basert på Multiconsult 2005)

### 2.1.5 Organisering av kommunal eiendomsforvaltning

Eiendomsforvaltningen i kommunesektoren kan ha ulike organisasjonsformer:

- Kommunal etat
- Kommunalt foretak (KF)
- Aksjeselskap (AS)
- Interkommunalt selskap (IKS)

Kommunene står fritt til selv å velge hvilken organisasjonsform som velges for eiendomsforvaltningen. I følge Totland *et al.* (2011) er målsettingen for den kommunale organiseringen vanligvis den samme uansett organisasjonsform; Dette er ønsket om å kunne stille med hensiktsmessige lokaler for kommunens tjenester, bevaring eller økning av eiendomsverdien, samt en profesjonell og effektiv drift og forvaltning av eiendomsmassen.

I følge den offentlige utredningen NOU 2004:22 har samspillet mellom de ulike rollene – eier, forvalter og bruker – på alle nivåer, stor betydning for organiseringen i praksis. «Kommunal etat» er den mest brukte modellen i kommunesektoren. Ved «kommunal etat» er eiendomsforvaltningen direkte underlagt rådmannen, noe som gir grunnlag for en sterk og direkte politisk styring (KoBE, 2011). Kommunestyret kan fatte vedtak om å opprette et kommunalt foretak (KF) (Kommuneloven, kapittel 11). Ved et KF er eiendomsforvaltningen utskilt fra den øvrige kommunale forvaltningen, men er en del av kommunen både rettslig og økonomisk (Totland *et al.*, 2011).

Kommunen kan velge å overføre forvaltningen av formålsbyggene til et aksjeselskap (AS) eller et interkommunalt selskap (IKS). I følge Totland *et al.* (2011) benyttes et AS gjerne for enkelteiendommer. Eierformen begrenser eierens økonomiske ansvar utover innskutt kapital. I et IKS har de deltakende kommunene et felles ansvar for selskapets totale forpliktelser, mens den enkelte kommunes ansvar er begrenset til en prosentandel. Bestemmelser om IKS er regulert i lov om interkommunale selskaper (Totland *et al.*, 2011).

I følge NOU 2004:22 legger organisasjonsformene KF, AS eller IKS best til rette for blant annet innføring av kostnadsdekkende husleie som utvalget anbefaler. En kommunal etat kan beregne internhusleie, men denne vil være integrert i kommunens løpende økonomi. Dette kan medføre at vedlikeholdet blir en salderingspost i budsjettene.

### **2.1.6 Effektiv arealutnyttelse**

For å oppnå en effektiv arealutnyttelse bør antall kvadratmeter som benyttes til det enkelte formål være så lavt som mulig, uten at det går utover kjernevirksomhetens mål og effektivitet (NOU 2004:22). I følge NOU 2004:22 kan kommunene oppnå store kostnadsbesparelser ved mer effektiv arealutnyttelse. Arealer som kommunen ikke har behov for, kan omdisponeres, selges eller rives for annen bruk.

I følge Multiconsult (2019) er det store variasjoner i arealforbruk ut ifra kommunens størrelse. De små kommunene har et vesentlig høyere forbruk av areal pr innbygger enn de store, hvor de store kommunene har et arealforbruk pr innbygger på cirka 5 m<sup>2</sup> og de små cirka 10 m<sup>2</sup>. Multiconsult og PricewaterhouseCoopers (2008) antyder at de små kommunenes arealbruk har mindre fleksibilitet og at demografiske endringer gir klare konsekvenser.

RIF (2015) hevder at arealbehovet pr innbygger i fremtiden forventes å bli noe redusert på grunn av teknologisk utvikling og endring i tjenestetilbud. Samtidig forventes det økte behov for sykehjemsplasser og omsorgsboliger på grunn av flere eldre og krav til enerom. I følge Multiconsult (2019) vil trenden for den demografiske utviklingen for de små kommunene være reduksjon eller eventuelt stabilt folketall, mens befolkningen sannsynligvis vil øke i de store by- og tettstedskommunene. En av konsekvensene for de kommuner som har et stabilt folketall eller får folketallet redusert er at alderstyngdepunktet og derav arealtype forskyves, noe som vil si mer areal pr innbygger.

For å gjennomføre ulike arealendringer og arealeffektiviseringer er det avgjørende hvor tilpasningsdyktig bygningen er. Det vil si hvilken egenskap bygningen har til å kunne tilpasses etter endrede funksjonskrav gjennom *generalitet, fleksibilitet og elastisitet*. Larsen og Bjørberg (2007, s.14) definerer de tre begrepene som følger:

Fleksibilitet: Frihet til planendring innen samme funksjon (for eksempel endring fra cellekontorer til åpne kontorlandskap), dvs. reorganisere bruksarealet eksklusiv bæresystem/kjerner.

Generalitet: Frihet til endret funksjon (for eksempel skole til boliger, fra lagerbygg til bilforretning/verksted el.), dvs. evne til å kunne oppfylle krav til endrede nyttelaster, brannsikring etc. uten altfor store inngrep og kostnader.

Elastisitet: Evnen en bygning har til å utvide eller redusere arealer innenfor en gitt geometri. For eksempel mulighet til å kunne utvide med tilbygg/påbygg eller å fjerne deler av bygningen.

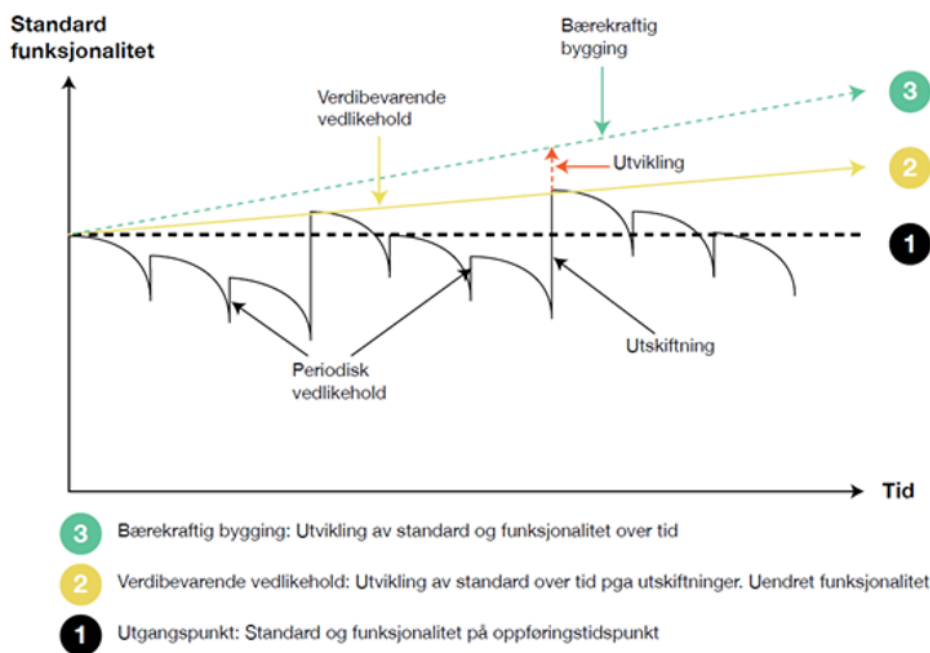
I følge RIF (2019) er nærmere 70 prosent av kartlagte kommunale – og fylkeskommunale bygg over 40 år. Disse byggene har ofte en bygningsstruktur som ikke er tilrettelagt for dagens bruksformål med dårlig logistikk og svak arealutnyttelse. Dette kan føre til at kjernevirksomheten påføres unødige kostnader (RIF, 2019). I følge Multiconsult (2019) vil også sambruk / merbruk av arealene være arealeffektiviserende, og gi reduksjon i både investerings- og vedlikeholdsbehovet.



### 2.1.7 Verdibevarende vedlikehold

Vedlikehold defineres som «den innsats som gjøres/kreves for å opprettholde en bygning eller bygningsdel på dens opprinnelige, eller et nærmere fastsatt, kvalitetsnivå» (Multiconsult, 2011).

Ved et nybygg har bygningen en gitt standard og funksjonalitet. Med tiden synker byggets standard og behovet for oppgradering øker, selv om det utføres jevnlig vedlikehold. Utskifting av enkelte bygningsdeler i bygget, som medfører at opprinnelig standard/kvalitet heves til dagens standard, kalles for verdibevarende vedlikehold. Bygningens funksjonalitet er uendret. Dersom man øker byggets standard og kvalitet ytterligere gjennom utvikling og endring av bygningens funksjonalitet, vil man oppnå bærekraftig bygg (Multiconsult, 2011, Valen *et al*, 2011). Dette illustreres i figuren under:



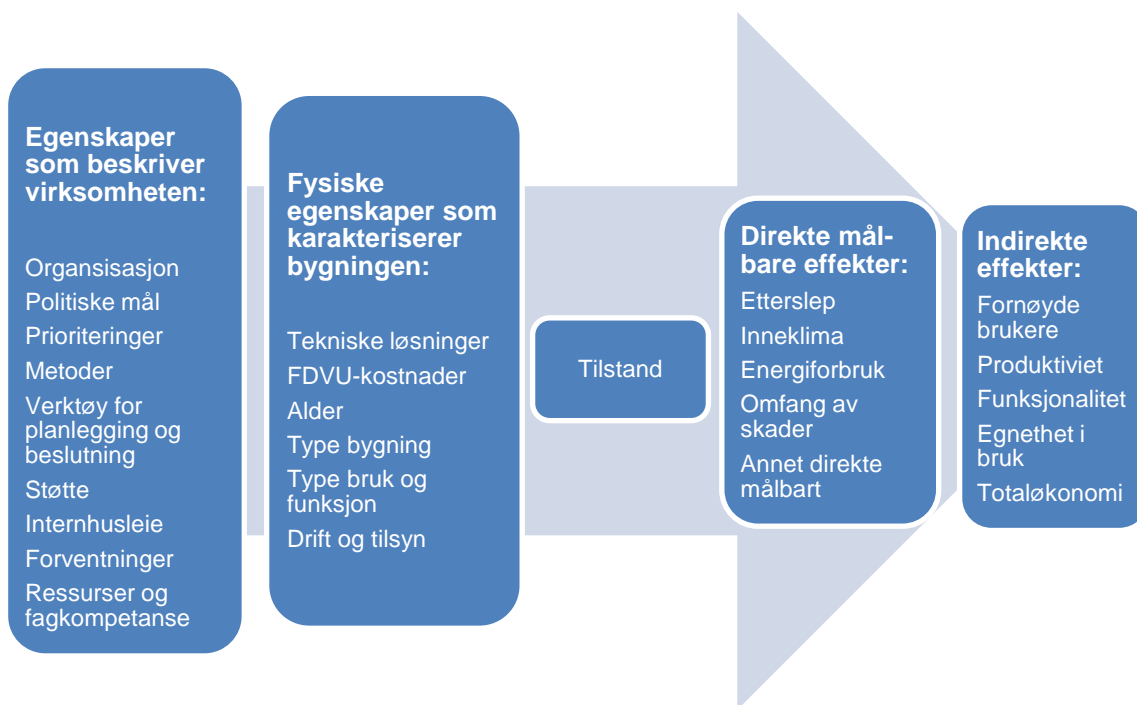
Figur 5 Illustrasjon over utviklingen av et byggs standard og funksjonalitet over tid, Valen *et al* (2011, s.8) (Basert på Bjørberg, 2008)

I følge Valen *et al.* (2011) kan vedlikehold praktisk relateres til de fire tilstandsgradene TG 0-3 som defineres i NS 3424, der TG 0 kjennetegnes med ingen symptom og TG 3 med kraftige symptomer. En definert vedlikeholdsstrategi kan for eksempel ha som mål at ingen komponenter i bygningen skal ha tilstandsgrad 2 eller 3. En vedlikeholdsstrategi bør i tillegg

ses i sammenheng med bygningens egnethet til bruk, og potensiale for tilpasning ved nye krav.

RIF (2015) antyder at vedlikeholdsnivået i kommunesektoren er for lavt i eksisterende bygg i forhold til behovet, og vedlikeholdsetterslepet øker. De største utfordringene med tanke på godt vedlikehold er ifølge RIF (2015) økonomiske ressurser og manglende politisk fokus. I følge RIF (2019) er årlige anbefalte normtall for å kunne opprettholde verdibevarende vedlikehold kroner 115,- per kvadratmeter. Rapporten viser til at det kun er 120 kommuner som i løpet av de siste 3 år har brukt like mye eller mer enn det anbefalte normtall.

Rapport om vedlikehold i kommunesektoren – «Fra forfall til forbilde» (Multiconsult og PricewaterhouseCoopers, 2008) har kartlagt den tekniske tilstanden for kommunal bygningsmasse og presenterer ulike modeller og metoder for å bedre vedlikeholdet. I følge rapporten påvirkes kommunens omdømme negativt ved manglende vedlikehold. Dårlig vedlikehold får konsekvenser for blant annet inneklime som igjen gir negativ effekt for brukerne av bygget og derav den tjenesteutførelsen som skjer i bygget. Dette kan igjen gi store samfunnsøkonomiske konsekvenser. Valen *et al.* (2011) viser til flere sammenhenger mellom årsaks- og virkningsforhold som kan påvirke produktiviteten og hvor fornøyde brukere i en kommunal virksomhet er. Dette illustreres i figuren under:



Figur 6 Sammenhengen mellom årsaks- og virkningsforhold i offentlig eiendomsforvaltning, Valen *et al.* (2011, s.27)

Multiconsult og PricewaterhouseCoopers (2008, s,7) peker på internhusleie som et virkemiddel for å oppnå bedre vedlikehold av den kommunale bygningsmassen, forutsatt at den «kalkulerte husleien avspeiler de rette kostnadene». Det påpekes at dersom avviket mellom husleien og kostnadene blir for stort, vil internhusleie som virkemiddel for å oppnå bedre vedlikehold ikke fungere like effektivt.

## **2.2 Internhusleie**

### **2.2.1 Prinsipper for internhusleie**

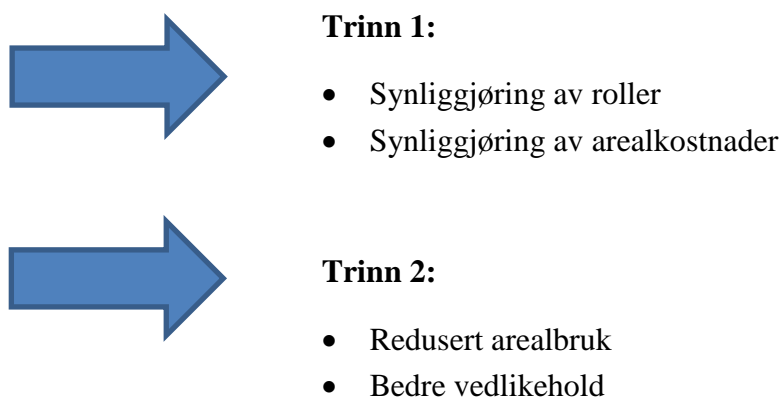
Ved internhusleie betaler brukerne av bygget for de arealene de benytter for deres virksomhet til en intern eiendomsforvalter (Lædre, Lohne og Haugen, 2014). Husleien kan i prinsippet enten fastsettes som en kostnadsdekkende leie eller markedsbasert leie, basert på reell konkurranse eller sammenlignbare leieforhold i det private markedet. For kommunale formålsbygg som sykehjem, skoler, barnehager, der det ikke finnes noe reelt marked for eiendommen, er det gjerne mest relevant å benytte kostnadsdekkende husleie (Bjørberg, Larsen og Øiseth, 2007). Bjørberg, Larsen og Øiseth (2007) viser til LCC-beregninger som nøkkelen for å fastsette den kostnadsdekkende leien.

I følge Sæbøe og Blakstad (2009) består internhusleie av basisleie pluss felleskostnader. Basisleien vil si leiepris per kvadratmeter. Denne kan enten være markedsbasert eller en kostnadsdekkende intern leiepris per kvadratmeter som blant annet dekker vedlikehold, forsikringer, administrasjonskostnader, skatter og avgifter. Felleskostnadene er bygningens driftskostnader og beregnes blant annet etter bruken av bygget, servicegrad, renholds- og innklimakrav (Sæbøe og Blakstad, 2009).

Lædre, Lohne og Haugen (2012) deler internhusleiemodellen inn i tre hoveddeler; kostnadsdel, inntektsdel og en regeldel. Kostnadsdelen beskriver hva internhusleien for leie av arealer skal dekke. Dette er som regel kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold av arealene. I noen tilfeller dekker leien også kostnader til avkastning på kapital. Inntektsdelen skal angi hvordan den interne brukerorganisasjonen skal dekke husleien. Et spørsmål kan være om det er behov for tildelte midler. Lædre, Lohne og Haugen (2012) viser til at det bør være en viss balanse mellom inntekts- og kostnadsdelen for å oppnå en vellykket

internhusleiemodell. Regeldelen inneholder generelle bestemmelser for leie av arealet, i form av leiekontrakt mellom utleier og leietaker, som for eksempel beskriver hvordan leid areal skal beregnes, bruk og tilgang til fellesarealer og oppsigelse av arealer.

Lædre, Lohne og Haugen (2012) poengterer at det er viktig å ha klare mål for innføring av en internhusleiemodell og avklare hva man ønsker å oppnå med den. Modellens formål og mekanismer bør være godt kjent innad i organisasjonen for at den skal bli vellykket. Videre påpekes det at man bør ha en forståelse for at man må gi ordningen tilstrekkelig med tid før den gir noen effekt. Forfatterne illustrerer dette gjennom følgende figur:



*Figur 7 Faser over tid (Lædre, Lohne og Haugen, 2012, s. 100)*

I følge Lædre, Lohne og Haugen (2012) kommer erkjennelsen om at areal koster penger når rollene er synliggjort og forstått. Brukeren vil da i neste omgang kunne forsøke å redusere arealbruken for å få mer ressurser til kjernevirksomheten, noe som igjen kan føre til at bruker opplever økte midler til kjernevirksomheten gjennom et fast vedlikeholdsregime. Husleien vil videre føre til mer forutsigbare midler til vedlikehold for eier og forvalter. Forfatterne påpeker at det forutsettes at modellen får virke over tid for å oppnå de ovennevnte positive virkningene.

### 2.2.2 Fordeler med internhusleie

Eikeland (2005) knytter de ulike kriteriene for god eiendomsforvaltning (NOU 2004:22) opp mot sannsynlige konsekvenser av husleieordninger i statlig eiendomsforvaltning. En husleieordning krever at det skilles ut en egen eiendomsforvaltningsenhet. Dette øker sannsynligheten for at kriterienes punkt 1 og 2, vedrørende «overordnede politisk bestemte mål» og «rasjonelt system for planlegging og styring» er oppfylt for eiendomsforvaltningen. I følge Eikeland (2005) vil en husleieordning blant annet legge rette for at brukernes prioriterte behov blir tilfredsstilt gjennom en klar rolleforståelse mellom bruker og forvalter, kombinert med systematisk samarbeid på de ulike nivåene i eiendomsforvaltningen. Videre vil husleieordningen kunne sikre et økonomisk grunnlag for verdibevarende vedlikehold og investeringsbeslutninger.

Andre fordeler med husleieordningene er ifølge Eikeland (2005) at den gir brukerne økonomiske incitament til å vurdere sine krav til arealer, standard og lokalisering. Eikeland (2005) påpeker at brukerne må ha en viss innflytelse over sine ressurser, for at dette skal ha noen arealeffektiviserende effekt. Det nevnes to vilkår som bør være tilstede:

- Brukerne må selv kunne ta stilling til sine behov, i hvilken grad og på hvilken måte disse best kan dekkes,
- Brukerne må kunne disponere ressursene på alternative måter, dvs at innspart husleie kan brukes til andre driftsformål, og økt husleie vil gå på bekostning av alternativ ressursanvendelse.

(Eikeland, 2005, s.22 )

I følge Multiconsult og PricewaterhouseCoopers (2008) vil balansen mellom eier- og brukerrollen tydeliggjøres med internhusleie ved at bruker i større grad vil stille krav til eiendomsforvaltningen og forvalteren stille krav til leietaker for å opprettholde sine forpliktelser. Rapporten peker på følgende fordeler med internhusleie som virkemiddel:

- Gjøre brukerne og ansvarlige ledere kjent med hva lokalene rent faktisk koster kommunen/fylkeskommunen å bruke
- Danne grunnlag for kostnadsfordeling når flere virksomheter eller juridiske enheter deler samme bygg
- Kunne brukes i forbindelse med markedsvurderinger der eie-alternativet vurderes opp imot eksterneleie

- Være grunnlag for budsjettfordeling mellom virksomheter
- Kunne bidra til å stoppe uønsket vekst i areal og kostnader relatert til arealbruk
- Være nødvendig i forbindelse med å utforme selvstendige resultatenheter

(Multiconsult og PricewaterhouseCoopers, 2008, s.23)

I «Rapport om eierskap og organisering av eiendomsforvaltning i kommunesektoren» (Rohn, 2011) påpekes det at en husleieordning som belaster bruker for arealkostnadene vil gi bedre oversikt over overskytende arealer i eksisterende bygg, og således gi mulighet for omdisponering eller avhending. I tillegg vil husleieordningen kunne gi grunnlag for investeringsbeslutninger for brukervirksomhetene i form av om de kan bære kostnadene som en nyanskaffelse vil medføre over tid. Andre fordeler med en internhusleieordning er at den synliggjør midler til vedlikehold som kreves for å opprettholde verdien av bygg. I følge Rohn (2011) vil en innføring av internhusleie derimot ikke automatisk sikre midler til vedlikehold og utvikling, men vil kunne være et godt styringsverktøy.

Lædre, Lohne og Haugen (2012, s. 14-15) oppsummerer fordelene med internhusleie i fem punkter:

1. Klargjøring av roller
2. Synliggjør at areal ikke er gratis
3. Synliggjør areal som en produksjonsfaktor på lik linje med andre
4. Gir leietagere et mer aktivt forhold til arealene
5. Sikre midler til nødvendig drift og vedlikehold

### **2.2.3 utfordringer**

I følge Lædre, Lohne og Haugen (2014) består ulempene med internhusleie hovedsakelig av den «organisatoriske støyen» som kan følge ved innføring av internhusleie, samt den ekstra administrative oppgaven en internhusleiemodell kan medføre. Dette er i følge Lædre, Lohne og Haugen (2012) økte ressurser til administrasjon som følge av oppfølging, forhandlinger og regulering av internhusleieordningen. Sæbøe og Blakstad (2009) påpeker at innføring av internhusleie kan føre til større etterspørsel fra brukerne om riktige arealmål, måleprinsipper og beregning av felleskostnader, noe som kan føre til betydelig arbeidsbelastning, tid og

kostnader for forvalter. Lædre, Lohne og Haugen (2014) påpeker at ressursene som benyttes til å administrere husleiemodellen må være mindre enn gevinsten ved å benytte den.

En annen utfordring med en internhusleiemodell i den offentlige eiendomsforvaltningen er at det kan oppstå en monopolsituasjon (Lædre, Lohne og Haugen, 2012). Den enkelte virksomhet som leietaker vil da ikke ha reelle muligheter til å kunne leie arealer eksternt. Enten ved at dette må godkjennes fra eier eller forvalter, eller det er en virksomhet som krever spesielle fasiliteter som har et begrenset eksternt marked. I følge Lædre, Lohne og Haugen (2012) kan en monopolsituasjon også føre til feilprising av arealer. Arealene kan bli priset høyere enn markedsleien. Dette kan føre til at brukere i stedet leier kostbare arealer av eksterne tilbydere.

I følge NOU 2004:22 er en av forutsetningene for internhusleie at den skal bidra til riktigere prioritering av ressursene. Brukere som bruker mer på lokaler må regne med å få mindre ressurser til andre formål og omvendt. Dette er forutsetninger som kan være vanskelig å realisere innenfor en stram kommuneøkonomi.

Rohn (2011) påpeker at en internhusleieordning ikke binder kommunestyret til å avsette eller «låse» midler til nødvendig vedlikehold. I følge Rohn (2011, s.14) foreligger det derfor en «innebygd økonomisk risiko i det kommunale eierskapet». De folkevalgte har ofte et stort press på ressurser til viktige formål for kommunens primærtjenester. Dette kan gå utover avsatte midler til vedlikehold og det langsiktige perspektivet til verdibevaring av bygningene.

Eikeland (2005) hevder at det er en rekke andre faktorer som har betydning, dersom en skal se på sammenhengen mellom den bygningsmessige tilstanden og innføring av internhusleie. I følge Eikeland (2005, s. 37) kan slike faktorer/forhold være:

- Andre forhold ved forvaltningsregimet, som organisering, kompetanse, systemer og ressurstilgang
- Bygningens opprinnelige tekniske kvaliteter, alder og bruk,
- Kontekstuelle forhold, politiske, økonomiske og kulturelle forhold, klima osv.

#### **2.2.4 Suksessfaktorer i henhold til litteraturen**

I følge Lædre, Lohne og Haugen (2014) må brukerne først og fremst oppleve at modellen har reelle insentiver dersom en skal lykkes med innføring av internhusleie. For det andre må eiendomsforvalter kunne ta inn nok leie til nødvendig vedlikehold og nye investeringer, forutsatt at investeringene ikke dekkes gjennom ekstra budsjettallokeringer. Multiconsult og PricewaterhouseCoopers (2008) påpeker at det er viktig å ha «is i magen», og at husleiemodellen må utvikles over tid. Husleien bør ikke bli et nullsumspill i de eksisterende budsjettene og bør dekke de reelle kostnadene.

Næspe (2007) anbefaler å skape tydelige roller og ansvarsfordeling i organisasjonen, etablere god kommunikasjon mellom eier, forvalter og leietager om systematisk vedlikehold, og lage enkle modeller for internhusleie og beregning av kostnadsdekkende leie. I følge Næspe (2007) er det viktig å lage gode, langsiktige vedlikeholdsplaner, samt få aksept fra politisk hold på skjerming av vedlikeholdsmidler, slik at disse blir forutsigbare og at de oppjusteres årlig i henhold til vanlig prisstigning. Næspe (2007) anbefaler at det legges til rette for at eiendomsforvaltningen etableres som en egen kjernevirksomhet. I følge Næspe (2007) kan etablering av kommunale foretak være en fordel. Det vises til at de kommunene som har lyktes best med ordningen har organisert eiendomsforvaltningen som KF eller AS, selv om kommuner organisert som kommunale etater også har lyktes bra. Det viktigste er sannsynligvis å «innføre ordningen med internleie fullt ut og ikke lande på halve løsninger» (Næspe, 2007, s.10).

Næspe (2007) deler en organisasjon i en synlig del og mindre synlig del, som vist i figuren under. Den synlige delen er basert på organisasjonens struktur, systemer, strategier og prosessbeskrivelser. Den mindre synlige delen handler om organisasjonens kultur som blant annet menneskelig adferd, holdninger og kompetanse. I følge Næspe (2007) er det viktig at husleiemodellen forankres i organisasjonens kultur, ved å bygge opp kompetansen i egen organisasjon og skape forståelse, for å unngå at enkeltmenneske motarbeider modellen eller systemet.





Figur 8 Synlig og mindre synlig del av en organisasjon (Næspe, 2007, s. 24)

Forankring i virksomhetens toppledelse og god informasjon om rutiner for innføring av internhusleie er viktige suksessfaktorer, ifølge Sæbøe og Blakstad (2009) og Totland et al. (2011). Dersom kommuner skal lykkes med å få en mer effektiv arealbruk blant leietakerne, må de få en klar instruks fra toppledelsen om å effektivisere eller få en form for gevinstrealisering ved at noe av besparelsen kan benyttes til et annet formål (Totland et al., 2011).

Godager (2013) oppsummerer flere suksessfaktorer i sin masteroppgave om «Internhusleie i Hedmark fylkeskommune». Oppgaven støtter Næspes (2007) anbefaling om å organisere eiendomsforvaltningen i en egen enhet hvor eiendomsforvaltning er kjernevirksomhet. Godager påpeker at enhetens økonomi bør være «adskilt fra fylkeskommunens løpende økonomi». Lojalitet og etterlevelse av husleiekontrakten, kontinuerlig arbeid med evaluering og forbedring av husleieavtalen, incitamenter for arealeffektive tiltak, synliggjøring av vedlikeholdsbehov, og tett samarbeid med administrativ ledelse er andre faktorer som nevnes for å kunne lykkes med internhusleieordningen.

## **2.3 Erfaringer med innført internhusleie i staten**

I det følgende kommer en oppsummering av erfaringer med internhusleieordning i statlig sektor etter en gjennomgang av offentlige rapporter og dokumenter.

### **2.3.1 Erfaringer fra Statsbygg**

Statsbygg innførte husleieordningen i 1993. Ordningen innebærer at Statsbygg, på vegne av staten som eier, inngår husleieavtaler med de ulike statlige virksomhetene som leietakere. Statsbygg forvalter en eiendomsmasse på 2,9 millioner kvadratmeter (Statsbygg, 2018,1).

Formålet med den statlige husleieordningen er blant annet å synliggjøre leietakers kostnader ved bruk av arealene. Ordningen skal stimulere til effektiv arealutnyttelse og sikre tilstrekkelige midler til vedlikehold. Husleien beregnes etter kostnadsdekkende leie. I følge «Leieberegninger i statens husleieordning» (Statsbygg, 2018,2), består leien av «kapitalkostnader, kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) og dekning av forventet verdiendring for eiendommen». Husleien er i tillegg ment å dekke nye myndighetskrav (Riksrevisjonen, 2012). Eksempel på myndighetskrav er universell utforming og energimerking av bygg.

I følge Eikeland (2005) er helhetsinntrykket at Statsbygg har en meget god brukertilfredshet, og at de ligger blant de beste på alle områder. Det gjennomføres årlige standardiserte spørreundersøkelser hos samtlige leietakere, hvor svarene gir et nyansert bilde av brukernes tilfredshet med eiendomsforvaltningen. Dette gjør det mulig å sammenligne/benchmarke eiendomsforvaltningen med andre profesjonelle eiendomsforvaltere, og gir grunnlag for videre arbeid med forbedringer på flere områder.

Statsbyggs eiendomsportefølje, som er innenfor statens husleieordning, har god tilstand og kun normalt vedlikeholdsbehov (RIF, 2015). Unntaket er imidlertid bygningene som er utenfor husleieordningen. Dette er fengslene og en liten andel av eiendomsporteføljen. I følge RIF (2015) vil disse bygningene kreve ekstraordinære investeringer.

Det fremkommer av Eikeland (2005) sin rapport til Moderniseringsdepartementet at husleieordningen har hatt positiv virkning på arealutnyttelsen gjennom at brukere mer aktivt har søkt om å kvitte seg med arealer de ikke har behov for ved fornyelse av leieavtalen. I en pressemelding fra regjeringen (2016) opplyses det at det er store variasjoner i

husleiekostnadene som leies av staten, og hvor effektiv utnyttelsen av arealene er. Det er bestemt at maksimumsareal for kontorlokaler i fremtidige statlige byggeprosjekter skal være 23 kvadratmeter bruttoareal per ansatt.

### **2.3.2 Erfaringer fra Forsvarsbygg**

Forsvarsbygg ble opprettet i 2002, og forvalter en bygningsmasse på cirka 4,1 millioner kvadratmeter (Forsvarsbygg, 2018). Forsvarsbygg forvalter eiendommene på vegne av Forsvarsdepartementet som eier. Forsvaret er bruker/leietaker. Ved opprettelsen av Forsvarsbygg ble det samtidig innført kostnadsdekkende husleie. Leien inneholder i tillegg et kapitalelement som forutsetter å dekke fornyelse av eiendomsmassen (Riksrevisjonen, 2017). Eikeland (2005) viser til at den innførte husleien har ført til at lokaler har blitt frigjort og eiendommer har blitt avhendet. Dette har gitt bruker muligheter til å bruke innspart husleie på andre driftsformål. Eliassen (2010) konkluderer i sin masteroppgave med at innføring av husleie i Forsvaret har ført til store årlige besparelser og samlet sett vært en suksess. I følge masteroppgaven har innføring av husleiemodellen «vært et kraftig incitament for å redusere arealmengden».

Senere rapport viser til at husleieordningen ikke har fungert i henhold til intensjonene når det gjelder verdibevaring av eiendomsmassen. Riksrevisjonen (2017) gjennomførte en undersøkelse av forvaltningen av forsvarsets eiendommer, bygg og anlegg. Rapporten oppgir følgende hovedfunn:

- Tilstanden til eiendomsmassen forverres og vedlikeholdsetterslepet øker.
- Husleien dekker ikke godt nok kostnadene til verdibevaring av eiendomsmassen.
- Forsvarsbygg har svak styring og kontroll med gjennomføring av vedlikeholdsarbeidet.
- Det mangler styringssignaler fra departementet om prioritering av vedlikehold av ulike typer eiendommer, bygg og anlegg.

(Riksrevisjonen, 2017, s.8)

På bakgrunn av riksrevisjonens funn, gjennomførte departementet en evaluering av husleieordningen i forsvarssektoren. Evalueringen fremmer følgende anbefalinger (Johnson og Graarud, 2018, s.46):

1. Finansiere (komponent-)utskiftninger over husleien
2. Rendyrke husleie for bygg gjennom å skille ut finansiering av infrastruktur, spesialobjekter, etc.
3. Gjennomgå avtaleregimet knyttet til utvalgte EBA-tjenester
4. Etablere riktig nivå på fremtidige fornyelsestiltak finansiert som investeringer
5. Etablere plan for å håndtere eksisterende vedlikeholdsetterslep
6. Etablere forslag til en differensiert husleie
7. Vurdere på hvilket nivå i Forsvaret husleien bør faktureres

Hansen (2018) har skrevet masteroppgave om internhusleie i Forsvarssektoren og hvordan denne kan understøtte Forsvarets behov. I følge hans masteroppgave synliggjør internhusleieavtalen kostnader forbundet med Forsvarets eiendom, bygg og anlegg, og skaper en forutsigbarhet for eier, forvalter og bruker. Samtidig viser masteroppgavens undersøkelser at det kun er på strategisk nivå at de økonomiske insentivene er reelle. Hansen (2018) viser til at styring bør skje ovenfra og ned for at de økonomiske insentivene knyttet til internhusleien skal gi best mulig effekt. Dette krever god organisering på ledernivå på de ulike nivåene.

Tidligere rapporter har vist til en uklar rolleforståelse mellom Forsvaret og Forsvarsbygg (Hansen, 2018). Funnene i masteroppgaven viser at dette fremdeles er en utfordring, og spesielt på taktisk/operativt nivå. Det konkluderes med at internhusleieforholdet mellom Forsvarsbygg som forvalter og Forsvaret som bruker bør «fokusere på beskrivelsen av rådgivning og arealsamordning».

### **2.3.3 Erfaringer fra Helseforetak**

Staten overtok eierskapet til sykehusbygg og utstyr fra fylkeskommunene i 2002. Det statlige eierskapet er inndelt i regionale helseforetak som selv er ansvarlige for å forvalte sykehusbyggene. Helseforetakene er inndelt i fire regioner: Helse Vest RHF, Helse Midt-Norge RHF, Helse Nord RHF og Helse Sør-Øst RHF. Bygningsmassen som ble overtatt av staten i 2002 var av varierende kvalitet med betydelig oppgraderings- og investeringsbehov. I følge Nasjonal helse- og sykehusplan (2016-2019) (Det kongelige helse- og omsorgsdepartement, 2015-2016, s. 137-138), er det i gjennomsnitt gjort årlige investeringer i sykehusbyggene for 7 milliarder kroner i perioden 2002-2014. Planen henviser videre til

beregninger som indikerer tekniske og bygningsmessige oppgraderingsbehov for 35-45 milliarder kroner.

Styret i Helse Midt-Norge RHF vedtok innføring av internhusleie i 2007 med virkning fra budsjettåret 2008. Det ble samtidig vedtatt å etablere egne enheter for eiendom, drift og vedlikehold på helseforetaksnivå. Målet med innføringen var blant annet å synliggjøre arealkostnadene, effektivisere arealet og bedre vedlikeholdet. Ernst & Young AS foretok i 2011 en evaluering av husleieordningen for Helse Midt-Norge som består av St.Olav Hospital, Helse Nord-Trøndelag, Helse Nordmøre og Romsdal, og Helse Sunnmøre. I følge rapporten har innføring av internhusleie i helseforetakene bidratt til å synliggjøre kostnader og at areal ikke er gratis. Ordningen har imidlertid i liten grad bidratt til endret adferd hos leietakerne. Dette skyldes blant annet at ordningen ikke har gitt noen økonomiske insentiver for å redusere arealbruken. I to av helseforetakene er husleien et nullsumspill, slik at eventuell arealreduksjon hos leietaker gir tilsvarende reduksjon i husleietilskuddet som avdelingen får. I Helse Nord-Trøndelag har man sett effekt av innføring av internhusleie ved arealreduksjon hos enkelte klinikker. Her har avdelingene delvis fått beholde husleietilskuddet ved arealreduksjon. Ingen av helseforetakene har ifølge evalueringen innført praksis som sikrer at husleien blir brukt til å dekke kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold. Rapporten konkluderer med at kommunikasjon med leietakere og forankring i toppledelsen er viktige faktorer for å lykkes med husleieordningen (Ernst & Young, 2011).

I 2015 oppnevnte Regjeringen et offentlig utvalg - «Kvinnsland-utvalget» - som blant annet skulle vurdere organiseringen av eiendomsforvaltningen i det statlige eierskapet til spesialisthelsetjenesten. Gjennomgangen viste at tilstanden for en del av sykehusbyggene ikke er tilfredsstillende og at det foreligger et vedlikeholdsetterslep i sektoren. Nivået på vedlikeholdet varierer mellom de ulike regionale helseforetakene, men ligger under det faglige anbefalte nivået for vedlikehold (NOU 2016: 25). Ved dagens organisering må helseforetakene selv prioritere midler til vedlikehold opp mot løpende drift og investeringer.

EY (2016) har på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet utarbeidet en rapport med oppsummering av ulike analyser og kunnskap som foreligger om eierskap og forvaltning av sykehusbygg og andre offentlige bygg i Norge, samt mulige forbedringsområder for kostnadseffektiv og verdibevarende forvaltning. Rapporten konkluderer blant annet med at dersom innføring av internhusleie skal ha noen effekt på arealeffektivisering, anbefales det at

husleieordningen har de riktige insentiver med klare og tydelige konsekvenser for leietakerne ved arealreduksjon/optimalisering av arealbruken. I tillegg påpekes det at det kan være nødvendig å se på andre mekanismer og tiltak for arealeffektivisering i tillegg til husleie. Flertallet i Kvinnsland-utvalget (NOU 2016:25) går inn for at helseforetakene etablerer kostnadsdekkende husleieordning som et virkemiddel for å sikre tilstrekkelig verdibevaring av sykehusbyggene og effektivisere arealbruken. Departementet mener at det bør utredes nærmere hvorvidt husleieordningen skal gjøres obligatorisk for alle helseforetakene (Det kongelige helsedepartement, Prop. 1 S, 2017-2018).

Helgelandssykehuset HF i Helse Nord gjennomførte et pilotprosjekt på innføring av internhusleie. Husleien ble innført fra 01.01.2018. Bakgrunnen for gjennomføring av pilotprosjektet var å synliggjøre arealkostnadene for å få fokus på arealkostnader og arealeffektivisering, oppfølging av nøkkeltall, måling mot beste praksis og best mulig verdibevarende vedlikehold for ivaretagelse av bygg og eiendom. Basert på gjennomføring og resultater av pilotprosjektet, fikk prosjektgruppen i oppdrag å anbefale en modell for innføring av internhusleie i hele Helse Nord med planforslag til implementering (Skjellstad, 2018).

I gjennomføringen av prosjektet besøkte prosjektgruppa Helse Bergen og St.Olavs Hospital som begge har lang erfaring med internhusleie (Mickelsen, 2018). Det nevnes følgende positive effekter og utfordringer:

#### Positive effekter:

- Organisasjonen har fått generell forståelse for at areal koster penger
- Det er større fokus på arealbruk og muligheter for effektivisering
- Dette har gitt mer stabil økonomi til verdibevarende vedlikehold

#### Utfordringer:

- Gode kommunikasjonsløsninger og -arenaer
- Å få til gode økonomi- og budsjetteringsmodeller

(Mickelsen, 2018, s.73)

### 2.3.4 Erfaringer fra Universitetene

Kirke- og undervisningsdepartementet påla de selvforvaltende universitetene å innføre internhusleieordning fra 01.01.2000. De selvforvaltende universitetene er både leietaker og forvalter av egen bygningsmasse. Disse er Universitetet i Bergen (UiB), Universitetet i Tromsø (UiT), Universitetet i Oslo (UiO), Universitet for miljø og biovitenskap (NMBU) og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU). Det overordnede ansvaret for eiendomsforvaltningen ligger innunder Kunnskapsdepartementet. Samtlige av de selvforvaltende universitetene har senere justert eller videreutviklet husleieordningen. Formålet med internhusleien har hovedsakelig vært synliggjøring av kostnader, skape insentiver for arealeffektivisering, samt bedret ressursutnyttelse i sin helhet (Riksrevisjonen, 2012).

Riksrevisjonen (2012) foretok en undersøkelse av den statlige eiendomsforvaltningen i universitets- og høyskolesektoren, med hovedvekt på perioden 2009-2011. Undersøkelsen viste at de selvforvaltende universitetene av ulike grunner har hatt en negativ utvikling i teknisk tilstand, og som ikke nødvendigvis alene kan skyldes bygningenes alder og vern. Andre sentrale funn viste svakheter i de langsiktige planene og mål for vedlikehold av bygningsmassen ved de fem selvforvaltende universitetene. Det er i liten grad ført oversikt over kostnader for nøkkeltall etter Norsk standard 3454 – *Livssyklus kostnader for byggverk – prinsipper og strukturer*, samt benchmarking mot andre virksomheter. I følge Riksrevisjonen (2012) svekker dette muligheten til forbedring av forvaltningen. Riksrevisjonenes undersøkelse viste videre at bruken av midler til vedlikehold og påkostninger per kvadratmeter imidlertid økte i perioden 2002-2010, men at beløpet ble redusert i 2011. Avskrivningene var større enn investeringene i bygningsmassen i perioden 2007-2011, og de selvforvaltende universitetene vil ha store utfordringer med å løfte den tekniske tilstanden for deres bygningsmasse til et akseptabelt nivå. Riksrevisjonen (2012) mener at de selvforvaltende universitetenes internhusleieordning ikke er tilstrekkelig for å sikre verdibevarende vedlikehold.

En evaluering av de selvforvaltende universitetenes internhusleie, utført av Multiconsult på vegne av Kunnskapsdepartementet i 2015, viste at de ulike interne husleieordningene har hatt «ulike effekter på drift og arealeffektivitet» (Fellesgruppa, 2016, vedlegg 1, s 27). Fellesgruppa, bestående av ulike representanter fra de fem selvforvaltende universitetene, viser for øvrig til at det er gjennomført omfattende aktivitetsøkning ved alle de fem

selvforvaltende universitetene siden 2004, uten at det har skjedd tilsvarende økning av arealene. Etter mandat fra Kunnskapsdepartementet har Fellesgruppa utarbeidet en felles modell kalt «Fellesmodellen» for internhusleie. Modellen skal ivareta felles prinsipper og rammeverk for universitetene samtidig som den gir rom for lokale tilpasninger. Den nye modellen har følgende formål (Fellesgruppa, 2016, s.17):

1. Opprettholde tilstanden for bygningene
2. Øke incitamentet for mer effektiv arealbruk hos enhetene
3. Være enkel å administrere og et tjenlig verktøy for institusjonene

I «Fellesmodellen» skal internhusleien dekke kostnader til FDVU-kostnader, basert på Norsk standard NS3454 Livssyklus-kostnader for byggverk, og ellers de kostnader som er direkte knyttet til bygningsmassen. Fellesgruppa (2016) er enige om en felles føring og rapportering for universitetene. En synliggjøring av hva som er kostnadsført og hva som vil bli kostnadsført i kommende budsjettperiode, skal bidra til å opprettholde tilstandsgraden for bygningene. Videre er det enighet om at det normalt skal betales leie for alle arealer. Leietaker betaler for de arealene de benytter og får realisert gevinsten ved arealeffektivisering i form av reduserte leiekostnader. Internhusleieordningen skal i tillegg inneholde en «tomgangsleie» som skal dekke kostnaden for arealer som ikke er i bruk. Forvalter vil ikke få kompensert leie for tomme lokaler utover dette, noe som skal gi forvalter økte incitamenter for å snarest mulig finne nye leietakere. I tillegg skal man sikre bedre planlegging og arealbruk ved at universitetets ledelse etter en strategisk vurdering har fullmakt til å omfordele areal. I følge «Fellesmodellen» skal dette bidra til en mer helhetlig og effektiv arealbruk.

De selvforvaltende universitetene har innført nytt internhusleiesystem fra januar 2018. Ved NMBU er den nye ordningen forholdsvis lik den gamle interhusleieordningen. Alle arealene – unntatt noen få lagerareal – har nå fått lik kvadratmeterpris i stedet for 3 ulike priskategorier som det var tidligere. Tildelingen av midler er foreløpig lik fakturering av internhusleie, da NMBU skal samlokaliseres i 2020. Arbeid med arealeffektivisering i perioden frem mot 2020, skal ivaretas i arbeidet med Campusplanen (Rimer, 2018).

Ved UiO har den nye ordningen medført endringer i beregningene. Husleien beregnes etter det arealet som bruker disponerer ved begynnelsen av hvert tertial. Bruker må betale for areal som er stilt til rådigheten for bruker/leietaker, selv om lokalene enda ikke er tatt i bruk eller arealene er under ombygging/tilpassing for ny leietaker (UiO, 2018).



### 2.3.5 Sammenstilling av erfaringer fra staten

Formålet for innføring av internhusleie i de statlige foretakene er hovedsakelig; synliggjøring av kostnader, effektiv arealutnyttelse og bedre vedlikehold. Felles for virksomhetene er at husleien dekker FDV-kostnader. I enkelte av foretakene dekker leien også kapitalelementet. I Statsbygg skal husleien i tillegg dekke nye myndighetskrav. De selvforvaltende universitetene har innført «tomgangsleie» for arealer som ikke er i bruk. De statlige foretakenes formål med internhusleien, hva husleien dekker, fordeler, utfordringer og anbefalinger for å lykkes er oppsummert i tabellen under:

	Statsbygg	Forsvarsbygg	Helseforetak	Selvforvaltende universitet
Formål	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Synliggjøre leietakers kostnader.</li> <li>• Effektiv arealutnyttelse.</li> <li>• Sikre tilstrekkelige midler til vedlikehold.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Synliggjøre arealkostnader, bedre vedlikeholdet og effektivisere areal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opprettholde bygningenes tilstand.</li> <li>• Effektiv arealbruk.</li> <li>• Tjenlig verktøy og enkel å administrere for institusjone</li> </ul>
Hva husleien skal dekke	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FDV-kostnader</li> <li>• Kapital-kostnader</li> <li>• Nye myndighetskrav</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FDV-kostnader</li> <li>• Kapitalelement som forutsetter å dekke fornyelse av eiendoms-masse.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• FDVU-kostnader basert på NS3454</li> <li>• «Tomgangsleie» for arealer som ikke er i bruk.</li> </ul>
Positive effekter	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordningen har ført til at bygningene har god tilstand og kun behov for normalt vedlikehold.</li> <li>• Brukere søker mer aktivt å kvitte seg med arealer de ikke har behov for.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Synliggjør kostnader og skaper forutsigbarhet for eier, forvalter og bruker.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Synliggjør kostnader.</li> <li>• Økt fokus på arealbruk.</li> <li>• Oppnådd arealreduksjon i foretak der avdelingen har fått beholde husleie-tilskuddet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bruk av arealer. Dvs. at omfattende aktivitetsøkning ikke har ført til tilsvarende arealøkning.</li> </ul>

Utfordringer		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Husleien dekker ikke godt nok kostnader til verdibevarende vedlikehold. Etterslepet øker.</li> <li>• Manglende styringssignaler fra toppledelse.</li> <li>• Uklar forståelse av roller på taktisk/operativt nivå.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innføring av praksis av som sikrer at husleien dekker kostnader til FDV.</li> <li>• Ordningen har i liten grad bidratt til endret adferd hos brukerne.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utviklingen av bygningenes tekniske tilstand har vært negativ.</li> <li>• Manglende kostnadsoversikt og benchmarking mot andre virksomheter.</li> <li>• Husleieordningen har ikke vært tilstrekkelig for å sikre verdibevarende vedlikehold.</li> </ul>
Anbefalinger for å lykkes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benchmarking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• God organisering på ledernivå.</li> <li>•</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• God kommunikasjon med leietakere</li> <li>• Forankring i toppledelsen</li> <li>• Riktige intensiver med tydelige konsekvenser for leietakerne ved arealreduksjon /optimalisering.</li> <li>• Se på andre mekanismer og tiltak for arealeffektivisering i tillegg til husleie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gevinstrealisering for leietaker ved arealeffektivisering.</li> <li>• Ledelsen har fullmakt til å omfordele areal etter en strategisk vurdering.</li> </ul>

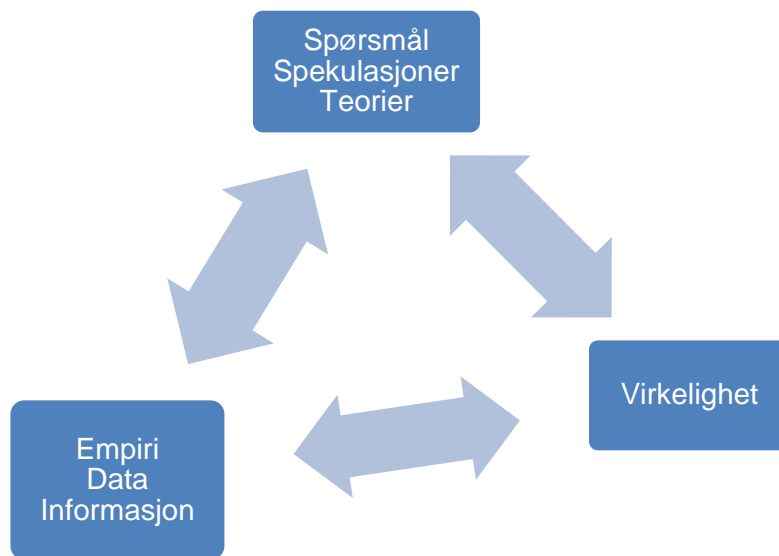
Tabell 1 Oppsummering av litteratur- og dokumentstudier om statlige virksomheter

### 3.0 Metode

Hensikten med metodekapittelet er å beskrive hvilken fremgangsmåte som er brukt for å belyse problemstillingen og for at en annen forsker kan gjenta undersøkelsen (Everett og Furuseth, 2016). Metode er viktig for å kvalitetssikre eget arbeide og for at andre skal kunne bygge videre på det arbeidet som er gjort for videre forskning. Leser skal kunne vurdere grunnlaget for de konklusjoner som er gjort, hvordan man er kommet frem til konklusjonen, samt styrker og svakheter (Olsson, 2015).

#### 3.1 Generelt om metode

Halvorsen (2008, s.20) definerer metode som «læren om de verktøy en kan benytte for å samle inn informasjon». I følge Jacobsen (2016) er metoden et hjelpemiddel for å beskrive virkeligheten og hvordan man kan samle inn informasjon på beste mulige måte. Dette illustreres i følgende figur:



Figur 9 Sammenhengen mellom teori, empiri og virkelighet, Jacobsen (2016, s. 14)

Jacobsen (2016) deler selve forskningsprosessen inn i ulike faser:

1. Utvikling av problemstilling
2. Valg av undersøkelsesdesign
3. Valg av metode, kvalitativ eller kvantitativ?
4. Datainnsamling
5. Valg av enheter for innsamling av data
6. Analyse av data
7. Vurdere hvor gode de konklusjoner vi har trukket er
8. Tolkning av resultater

### **3.1.1 Kvantitative og kvalitative metoder**

Det er vanlig å skille mellom kvantitative og kvalitative metoder (Olsson, 2015). Kvantitative metoder tar utgangspunkt i tall og det som kan måles. Undersøkelsene går gjerne i bredden og kan med relativt få variabler beskrive og analysere mange enheter (Halvorsen, 2008).

Datainnsamling skjer normalt i form av spørreundersøkelse med lukkede svaralternativer, hvor man undersøker et antall forekomster fra et representativt utvalg. Hensikten med metoden er å standardisere informasjonen for å kunne analysere mange enheter samlet (Jacobsen, 2016). Jacobsen (2016) påpeker samtidig at innsamling av data i form av spørreundersøkelser kan ha flere svakheter. Respondentene kan bli påvirket av spørsmålsformuleringene og de tilgjengelige svaralternativene. På den måten kan det være vanskelig å få frem hva de ulike respondentene faktisk mener.

Kvalitative metoder forsøker å måle egenskaper og søke å få frem innsikt og forståelse for det som undersøkes. Undersøkelsen har som regel få studieobjekter, men søker å samle inn mange og varierte opplysninger om disse (Olsson, 2015). Metoden baseres på muntlig og tekstlig informasjon, som blant annet observasjoner, intervjuer, case- og dokumentstudier. I følge Repstad (1993) beskriver de kvalitative tilnæringsmåter nyansert «det som finnes» og er mindre opptatt av «hvor ofte det finnes». I følge Jacobsen (2016) er målet med den kvalitative undersøkelsen å få frem oppfatningen til den eller de som undersøkes gjennom egne ord. Forskeren har gjerne åpne spørsmål og legger ikke føringer på hva slags informasjon som innhentes fra den undersøkte.

### **3.1.2 Metodetriangulering**

Ved metodetriangulering kombineres ulike metoder i samme prosjekt. Dette gir et bredere datagrunnlag og sikrere grunnlag for tolkning (Repstad, 1993). I følge Fellows og Liu (2008) kan triangulering mellom kvalitative og kvantitative metoder redusere eller eliminere ulempene ved en undersøkelse.

### **3.1.3 Validitet og reliabilitet**

Begrepene benyttes når vi skal vurdere det arbeidet vi har gjort. Validitet er relatert til gyldigheten og relevansen i studiet. Det vil si om vi måler de rette tingene eller om vi har stilt de rette spørsmålene. Høy validitet innebærer at de innsamlede dataene er relevante for problemstillingene og at vi måler mest mulig direkte på de forhold vi er interessert i (Olsson, 2015). I følge Jacobsen (2016) vil dataenes gyldighet i kvalitative undersøkelser være sterkt avhengig av de kildene og dataene vi klarer å samle inn i de første fasene. Man bør derfor alltid kritisk vurdere om man har fått tak i de rette kildene, som respondenter, situasjoner og dokumenter, som gir riktig informasjon. Videre bør man vurdere om respondentene har den riktige kunnskapen om det aktuelle temaet og kildens vilje til å gi rett informasjon.

Med reliabilitet menes hvor pålitelige og troverdige målingene er. Måler vi på rett måte? Måleparameterne og målemetodene må være entydige for å få en god reliabilitet. Det må komme klart frem hva det er som måles og hvordan målingene er utført (Olsson, 2015). Høy reliabilitet vil si at uavhengige målinger skal gi tilnærmet like resultater. Det vil si at de ulike leddene i prosessen må være fri for unøyaktigheter (Halvorsen 2008). Stemningen under et intervju, kroppsspråk, hvordan man snakker, er kledd, og så videre, kan ha en effekt på resultatet og derav om to forskere kommer frem til det samme resultatet (Jacobsen, 2016).

## **3.2 Anvendt metode og forskningsdesign**

Jacobsens (2016) åtte faser for selve forskningsprosessen er benyttet som mal for anvendte metode. Oppgavens problemstilling søker å finne ut om innføring av internhusleie i kommunesektoren har hatt noen effekt på eiendomsforvaltningen. Det er foretatt både kvantitative og kvalitative undersøkelser, såkalt metodetriangulering. Metoder som er brukt er litteraturgjennomgang, dokumentstudier, spørreundersøkelse, casestudie av egen organisasjon, Tønsberg kommune og påfølgende dybdeintervju. Det er foretatt en

spørreundersøkelse blant alle kommuner med innbyggerantall over 20.000, unntatt Oslo, for å få en bredere forståelse av hvordan internhusleie fungerer og praktiseres i kommunene. Resultatet fra spørreundersøkelsen vurderes opp mot funnene i litteraturgjennomgangen, enkelt-caset og etterfølgende intervju av nøkkelpersoner i Tønsberg kommune. Undersøkelsene skal finne svar på forskningsspørsmålene og problemstillingen. Anvendte metode danner grunnlaget for drøfting og konklusjon på problemstillingen og forskningsspørsmålene.

### **3.2.1 Litteraturgjennomgang**

Relevant teori fra pensum ved NTNUs erfaringsbaserte masterstudie er utgangspunkt for litteraturstudiet. Internhusleie er del av pensum i faget Organisering og styring i prosjektutvikling (BA6105), og hører også innunder fagfeltet Fasilitetsstyring (FM) (AAR6031). Internhusleie kan benyttes som et virkemiddel i eiendomsforvaltningen, og det er dermed nevnt i pensum i faget Ombygging og forvaltning (BA6101). Litteratur om eiendomsforvaltning er kombinert med teori om internhusleie for å underbygge problemstillingen og de forskningsspørsmålene som er stilt.

I litteratursøket ble søkemotorer som Google Scholar, Oria og BIBSYS benyttet. De mest brukte søkeordene som ble benyttet var: internhusleie, internleie, internal rent, intern hyra husleieordning, kostnadsdekkende husleie, eiendomsforvaltning + kommune.

Litteratursøket viste at det er forholdsvis begrenset med litteratur om internhusleie. Det ble derfor også søkt etter relevante, offentlige utredninger og rapporter direkte på regjeringens sider, regjeringen.no.

Masteroppgaver, offentlige rapporter og evalueringer ga tips om andre søkeord til å finne ytterligere relevant teori. Deres referanselister ga også tips til relevant litteratur og direkte litteratursøk.

Det er videre gjort egne søk om Tønsberg kommune og innhentet informasjon om kommunen fra statistisk sentralbyrå, egne hjemmesider og interne dokumenter.

### 3.2.2 Spørreundersøkelse

Det er foretatt en spørreundersøkelse blant store kommuner over 20.000 innbyggere. Spørreundersøkelsen er rettet mot taktisk nivå i kommunenes eiendomsavdeling. Hensikten med spørreundersøkelsen er å kunne finne ut hvor mange av disse kommunene som praktiserer internhusleie og å kunne sammenstille generelle erfaringer blant de kommunene som har innført internhusleie.

Undersøkelsene startet med å kontakte både KS (kommunesektorens organisasjon) og Norsk kommunalteknisk forening (NKF) for å høre om de har noen oversikt over hvilke kommuner som har innført internhusleie. KS hadde ingen slik oversikt. NKF besvarte ikke henvendelsen, men de ble heller ikke purret opp. Jeg laget derfor min egen oversikt over store kommuner, med innbyggertall over 20.000, etter Statistisk sentralbyrå (SSB) sin oversikt. Oslo kommune er holdt utenfor undersøkelsen, da denne er betydelig større enn de andre store kommunene. Kontaktinformasjon til leder for eiendomsavdelingene ble funnet på kommunenes nettsider. Jeg tok først kontakt med eiendomssjefen i noen kommuner per telefon, for å høre om de har innført internhusleie. Dette oppdaget jeg fort ble tidkrevende og lite effektivt, så jeg fortsatte dermed det videre arbeidet med å sende ut e-post til ledere av eiendomsenhetene i de utvalgte kommunene med spørsmål om de har innført internhusleie, og om de kunne svare på spørreskjemaet dersom de har innført husleieordningen. Også de som har avviklet ordningen ble spurt om de kunne gi utfyllende informasjon. Alle henvendelser som ikke ble besvart i første omgang ble purret opp per e-post og telefon.

Spørreskjemaet inneholder totalt 20 spørsmål og er vedlagt oppgaven. Den første delen inneholder generelle spørsmål om internhusleieordningen. Spørsmål 6 til 20 er formulert som påstander. Svaralternativene er lukkede, og utformet som det Jacobsen (2016) beskriver som en «Likert-skala». Påstandene besvares på en skala fra 1 til 4 hvor 1 er helt uenig og 4 er helt enig. Jeg har bevisst ikke tatt med en midtkategori med «hverken uenig eller enig», for å tvinge frem respondentenes mening. I følge Jacobsen (2016) finnes det ikke noe forskningsmateriale som sier noe om hvorvidt man bør ha med en slik kategori eller ikke. Spørreskjemaet avsluttes med at respondentene gis mulighet til å gi egne, utfyllende kommentarer til sine svar.

### **3.2.3 Dokumentstudier**

For å få mer bakgrunnsinformasjon og informasjon knyttet til erfaringer om internhusleie, har jeg studert offentlige utredninger, rapporter og dokumenter, politiske saker og referater.

Hensikten med dette har vært å skaffe relevant informasjon om temaet, samt få en bedre forståelse av formål ved innført internhusleie og erfaringer. Videre har jeg studert interne dokumenter i Tønsberg kommune, samt nøkkeltall fra KOSTRA for eiendomsforvaltningen i Tønsberg kommune. KOSTRA-tallene er sammenlignet med gjennomsnittstallene fra Kostragruppe 13, som vil si de store kommunene med unntak av de fire største byene.

### **3.2.4 Casestudie**

Det er gjennomført et enkeltcase-studie (single-case) av egen organisasjon, Tønsberg kommune. Casestudiet skal gi en dypere innsikt og forståelse for hvordan internhusleie kan praktiseres i en kommune. I følge Jacobsen (2016) har det å studere egen organisasjon sine fordeler ved at man lettere får tilgang til informasjon, og kan vurdere kvaliteten på den informasjonen man får. Men det å studere egen organisasjon har også sine ulemper. Ulempene kan være at det er vanskelig å holde seg «nøytral» og holde den kritiske avstanden til det man skal studere.

I følge Jacobsen (2016) egner enkeltcase-studie seg godt til å gi detaljerte virkelighetsbeskrivelser. Et enkeltcase-studie kan beskrive «hvordan hendelser påvirker hverandre, og hvordan spesielle resultater produseres» (Jacobsen, 2016, s.100). Jacobsen (2016) påpeker at det er behov for data fra andre sammenhenger for å kunne generalisere funnene fra et case. I denne oppgaven er det i tillegg til caset foretatt en spørreundersøkelse blant flere kommuner for å kunne sammenstille funnene og drøfte om innføring av internhusleie har hatt noen effekt i kommunesektoren.



### **3.2.5 Dybdeintervju**

For å finne ut hvordan husleiemodellen fungerer og praktiseres i Tønsberg kommune, er det gjennomført dybdeintervju med representanter fra eier, forvalter og bruker på strategisk / taktisk nivå.

Det er gjennomført dybdeintervju med fem informanter. Jeg valgte å intervju to representanter på vegne av kommunen som eier og forvalter, samt tre representanter som brukere av administrasjonsbygg og skole. Representantene for eier og forvalter er plukket ut på bakgrunn av at de kjenner best til hvordan ordningen praktiseres i kommunen. Representanter for brukerne er tilfeldig plukket ut blant kommunens virksomheter.

Jeg tok først kontakt med intervjuobjektet på e-post, hvor jeg introduserte temaet for oppgaven og ba om et intervju. Ved senere avtale om tidspunkt for intervju forhåndssendte jeg samtidig en intervjuguide med ferdig formulerte spørsmål, slik at den som ble intervjuet kunne stille best mulig forberedt. Intervjuguiden følger som vedlegg til oppgaven.

Det ble satt av en time til hvert enkelt intervju, og intervjuet ble gjennomført innenfor avsatte tid. Selve intervjuet ble avholdt på intervjuobjektets eget kontor. Før selve intervjuet startet, ba jeg informanten om samtykke til at det ble gjort opptak av intervjuet på egen mobiltelefon. Lydopptaket var kun til eget bruk, og ble slettet etter at intervjuet var ferdig skriftlig oppsummert. Oppsummering av intervjuet ble sendt til informanten rett etter endt intervju, for å forsikre meg om at informanten var enig i den oppsummeringen som ble gjort.

### **3.2.6 Vurdering av validitet og reliabilitet ved anvendt metode**

Dette kapitlet vurderer validitet og reliabilitet, styrker og svakheter ved anvendte metode.

Det er benyttet kvantitativ og kvalitativ forskningsmetode for å besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål, og for å sikre oppgavens validitet (gyldighet). Resultatene og de konklusjoner som er trukket fra egne resultater er knyttet opp mot teori. I følge Jacobsen (2016) styrker dette gyldigheten i undersøkelsen.

Det er brukt tid på å få flest mulig av kommunene til å besvare spørreundersøkelsen. Alt i alt er det kun 2 av 55 som ikke har svart på hvorvidt de har internhusleie eller ikke, og som dermed ikke er kartlagt. 12 av 15 kommuner som har innført internhusleie, har svart på spørreskjemaet. Svarprosenten i undersøkelsen er god. Spørreundersøkelsen er sendt direkte

til ledelsen for eiendomsforvaltningen i kommunene, og det vurderes dermed at de som har besvart undersøkelsen er den rette informant og den som innehar den rette kunnskapen til å besvare spørsmålene. Spørreundersøkelsen antas å ha god reliabilitet (etterprøvbarhet), da en annen forsker med stor sannsynlighet ville fått de samme svarene dersom han hadde stilt de samme spørsmålene til samme tid. En svakhet ved selve spørreundersøkelsen er imidlertid at denne ble utarbeidet tidlig i skriveprosessen, før forskningsspørsmålene var ferdig bearbeidet og strukturen på oppgaven var helt klar. Dersom spørreskjemaet hadde blitt utarbeidet på et senere tidspunkt, ville nok noen av spørsmålene vært formulert noe annerledes og kunne kanskje gitt svar på flere spørsmål enn det som fremkommer av spørreundersøkelsen.

Undersøkelsens påstander blir dermed presentert i en annen rekkefølge under resultatdelen i kapittel 4.1.2 enn det som fremkommer av påstandenes nummerering. Kommunenes generelle erfaringer suppleres med dybdeintervju ved utvalgte nøkkelpersoner i en kommune, noe som bidrar til at noe av svakheten i spørreundersøkelsen kan oppveies. De utvalgte intervjuobjektene anses å kjenne sitt område godt. Intervjuene ble standardisert og gjennomført via intervjuguide. Intervjuguiden ble sendt ut på forhånd. Dette anses som en fordel, da intervjuobjektene får anledning til å forberede seg. På den annen side kan det også være en svakhet, da informantene får anledning til å samordne svar som gis under intervjuet.

I enkelt-casestudiet studeres egen arbeidsplass, noe som har vært en fordel ved at jeg har hatt enklere tilgang til interne dokumenter, og kjenner til nøkkelpersonene i organisasjonen som er godt kjent med temaet og er aktuelle for intervju. Det å studere egen arbeidsplass kan også ha sine svakheter. I følge Jacobsen (2016) kan man som innsider ha utviklet en forståelse for «hvordan vi gjør tingene her» og det kan være vanskelig «å holde den nødvendige kritiske avstanden». Det kan være fare for at man som innsider har «blinde flekker», og ikke ser klarer å se det samme som en fra som kommer fra utsiden ser.

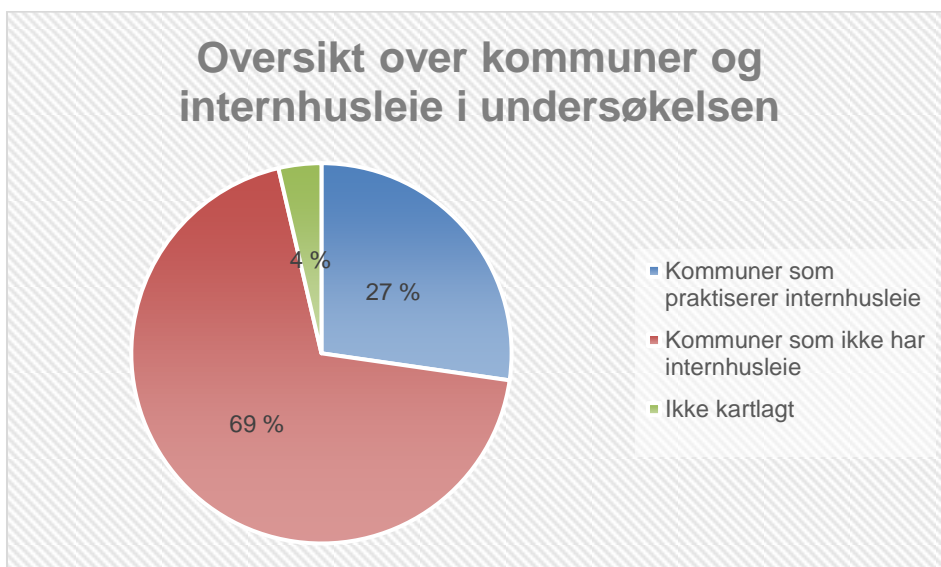
## 4.0 Resultater fra egne undersøkelser

I dette kapittelet presenteres resultater og funn fra egne undersøkelser; spørreundersøkelse om praktisering av interhusleieordningen, enkelt-casestudie av Tønsberg kommune med dokumentstudie og dybdeintervju.

### 4.1 Resultater fra spørreundersøkelse

Det ble sendt ut forespørsel til 55 kommuner med spørsmål om praktisering av internhusleie og besvarelse av spørreskjema. Flertallet av de kommunene som er kontaktet via spørreundersøkelsen, 38 kommuner, har besvart at de ikke har innført internhusleie i sin kommune. De har dermed vært utenfor målgruppen, og spørreskjemaet er ikke besvart. Av de 38 kommunene som ikke praktiserer internhusleie, opplyser 6 at de har avviklet ordningen igjen etter tidligere praktisering av internhusleie. Deres erfaringer oppsummeres i kapittel 4.1.1. Det er 15 kommuner som opplyser at de har innført internhusleie, hvorav 12 kommuner har sendt spørreskjemaet i retur i utfylt stand. Resultatene fra spørreundersøkelsen fremkommer i kapittel 4.1.2. Blant de 55 forespurte kommunene er det 2 kommuner som ikke har besvart på henvendelsen, og det er dermed usikkert hvorvidt noen av disse praktiserer ordningen i dag.

Figuren under viser en oversikt over fordelingen av kommuner med og uten internhusleie i undersøkelsen.



Figur 10 Oversikt over kommuner og internhusleie, med innbyggertall over 20.000 (unntatt Oslo)

#### **4.1.1 Besvarelse fra kommuner som har avviklet husleieordningen**

Det er 6 kommuner som opplyser at de tidligere hadde internhusleie, men at denne er blitt avviklet. Blant disse er de store bykommunene som Trondheim, Bergen, Kristiansand og Stavanger som har valgt å avvikle internhusleiemodellen igjen etter flere års praksis.

Kommune 1 sier at husleieordningen ble avviklet samtidig med at det kommunale foretaket ble avviklet. Denne kommunen har ikke internhusleie i dag i form av husleiekontrakter, men sier at bruker internfaktureres for alle kostnadene i forbindelse med bruken av eiendommene.

Kommune 2 sier at ordningen ble avviklet for mange år siden, da den ikke ga ønsket effekt, men heller merarbeid.

Kommune 3 opplyser at ordningen med internhusleie ble avviklet etter noen få år. Kommunen opplevde at husleien blåste opp regnskaper og ga forventninger som ikke var realistiske hos leietagere. Husleien genererte ikke mer midler til vedlikehold eller drift slik den ble organisert i deres kommune.

Kommune 4 opplyser at de praktiserte ordningen i ca 8 år før den ble avviklet igjen i 2009/2010. I denne perioden ble det signert formelle husleiekontrakter mellom huseier ved eiendomsavdelingen og de enkelte virksomhetene. Kommunen opplevde at internhusleie førte til mye ekstraarbeid for administrasjonen, både hos eiendomsforvalter som huseier og hos enhetene som brukere av bygningene. Ordningen førte til massive klager fra leietakerne. Det ble av mange opplevd som at man «lekte butikk», da det i realiteten ikke var noe marked eller noen form for konkurranse. Huseier var i en monopolsituasjon. Leietakerne forstod ikke hvorfor de skulle betale en fast sum som var fastsatt av huseier, uten at det foregikk noen forhandlinger om leieareal eller leiesum. Skolen kunne ikke leie skoleanlegg av andre, og de hadde ikke anledning til å si opp deler av arealene i en skole. Huseier på den andre siden kunne vanskelig leie ut noen klasserom eller sykehjemsrom til andre. Leiesummen ble lagt inn i budsjett hos den enkelte enhet, og som inntekt hos eiendomsforvalter som huseier.

Kommunen opplyser at de altså ikke hadde noen positiv erfaring med internhusleie. Pr i dag er «husleien» fastsatt ved at eiendomsavdelingen får den summen som skal dekke kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold i sitt årlige budsjett, basert på faste satser. I stedet for husleiekontrakter opererer de med en «ansvarsmatrise» som sier hva bygningseier ved eiendomsavdelingen og den enkelte enheten som bruker har ansvaret for i bygget og uteområdene. Dette synes de fungerer utmerket, og uten at det oppleves som et stort byråkrati.

Kommune 5 opplyser at de innførte internhusleie i 2001. Hovedformålet med innføring av internhusleie var arealeffektivisering, definere ansvars plassering for drift og vedlikehold av inn- og utvendige arealer og synliggjøring av bygningskostnader. De ulike virksomhetene fikk tilført budsjettmidler for å leie eksisterende lokaler på daværende tidspunkt. Virksomhetene fikk deretter mulighet til å bestemme om de ville leie et mindre eller større antall kvadratmeter. Innsparte midler til husleie ved redusert areal kunne benyttes til andre høyere prioriterte oppgaver. Nødvendige arealbehov skulle dermed bli synliggjort, og eieren kunne leie ut eller selge frigjorte arealer til andre. Kommune 5 opplyser videre at det i praksis viste seg at de tiltenkte insentivene med gevinstrealisering for den enkelte virksomhet som bruker var vanskelig å gjennomføre. Det er vanskelig å finne alternativ bruk av de frigjorte lokalene, og ofte påvirkes utnyttelsen av lokalene av andre faktorer utenfor den enkelte enhet. Virksomhetene kunne heller ikke selv beholde ubudsjetterte inntekter utover kr 100.000,-, da dette er stadfestet av finansreglementet. Kommunen avvirket ordningen med internhusleie fra 01.01.2017, da den ble ansett som utfordrende å få til å fungere etter formålet. Arbeidet med internhusleie ble omfattende og krevde mye ressurser fra både eiendoms- og økonomiavdelingen. I følge eiendomsforvalter i kommunen har avviklingen bidratt til forenklete og forbedrede regnskaps- og budsjetteringsprosesser, og de har ikke hatt problemer med å opprettholde ansvars- og kostnadsfordelingen mellom eiendomsavdelingen og virksomhetene i ettertid.

Kommune 6 innførte internhusleie i 1999. Internhusleien skulle dekke kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold, samt kapitalkostnader. Kommunens formål ved innføring av husleieordningen var å benytte internhusleie som et virkemiddel for en effektiv arealutnyttelse og sikre et optimalt vedlikehold. Et annet formål var også i større grad å likestille bruken av de kommunale og eksternt eide lokalene. Husleien fungerte som et «nullsumspill» i budsjettene. Kostnaden ble synliggjort på riktig tjenesteområde, mens midlene til ordinær tjenesteproduksjon forble de samme. Ordningen med internhusleie ble avvirket den 31.12.2016. Bakgrunnen for dette var at leien ikke fungerte etter hensikten, som bevisstgjøring av arealbruk og effektivisering av areal. I tillegg gjenspeilte ikke prisen i leien de reelle kostnadene. Fra 2017 gikk kommunen over til å beregne vedlikeholdskostnadene ved hjelp av Holtes FDV-nøkkel (middels), og samlet behov blir gitt som innspill til budsjett.

#### **4.1.2 Resultater fra spørreskjemaet**

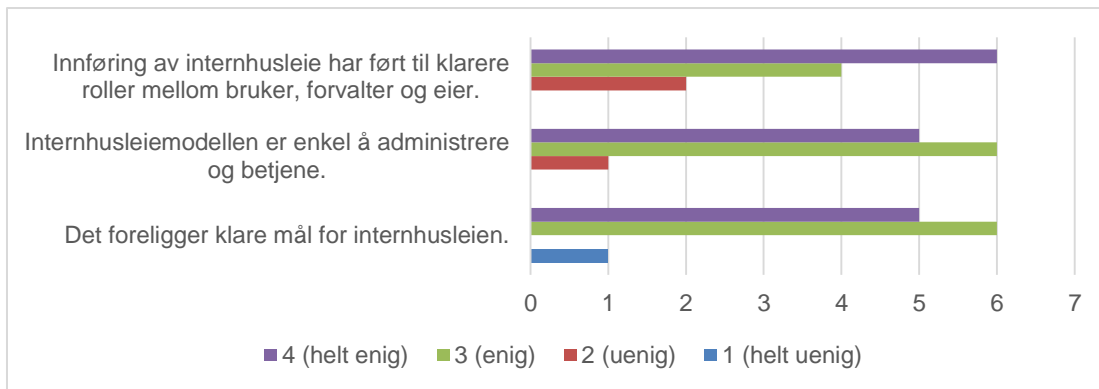
Av de 12 mottatte besvarelsene har 7 kommuner organisert eiendomsforvaltningen som kommunalt foretak, og 5 kommuner har organisert eiendomsforvaltningen som kommunal etat. Flertallet av respondentene svarte at de har praktisert ordningen i mer enn 8 år. To av respondentene innførte ordningen i 2014-2015, og en kommune innførte ordningen i 2018. En av respondentene har delvis innført ordningen (30.000 m<sup>2</sup> av 130.000 m<sup>2</sup>). De øvrige har internhusleie på mellom 114.000 og 300.000 m<sup>2</sup> bygningsmasse. Alle respondentene oppgir at husleien er kostnadsbasert. I 11 av de 12 kommunene dekker husleien kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold. 7 av kommunene opplyser at husleien dekker kapitalkostnader.

Spørreundersøkelsen inneholder 15 ulike påstander som respondentene kunne svare på en skala fra 1 til 4, der 1 er 'helt uenig' og 4 er 'helt enig'. Respondentene er avslutningsvis gitt anledning til å gi utfyllende kommentarer til sine svar på påstandene. Spørreundersøkelsen er vedlagt denne oppgaven.

Nedenfor presenteres resultatene fra undersøkelsen og med respondentenes utfyllende kommentarer til enkelte tema. Resultatene er sortert under følgende tema: Mål og roller, Synliggjøring av kostnader, Arealforvaltning og Vedlikehold.

##### ***Mål og roller***

Resultatene fra undersøkelsen viser at «det foreligger klare mål for internhusleien» i de ulike kommunene, og at «internhusleiemodellen er enkel å administrere og betjene». Til sammen er 11 av 12 respondentene enige og helt enige i disse påstandene. Videre er 10 av 12 respondenter enige, hvorpå seks av respondentene er helt enige, i påstanden om at «innføring av internhusleie har ført til klarere roller mellom bruker, forvalter og eier».

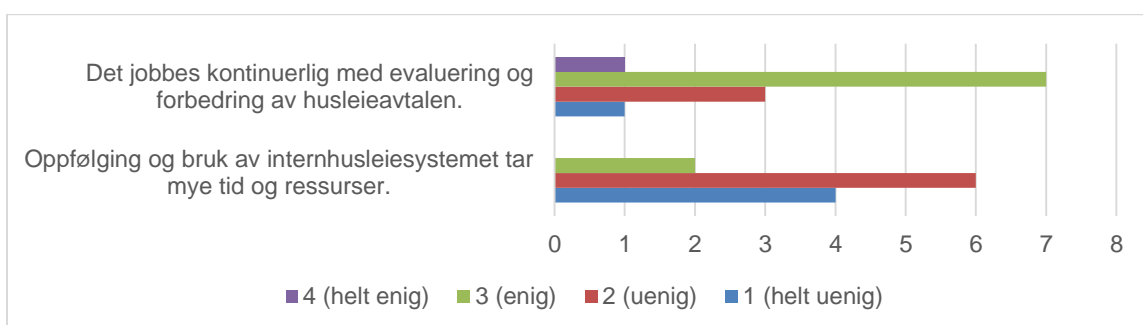


Figur 11 Påstand 6, 7 og 8 fra spørreundersøkelsen

Kommune 1 har gitt følgende utfyllende kommentar: «Innføring av avtale mellom foretaket og brukeren har skapt tydeligere roller og forståelse mellom bruker og forvalter, ikke nødvendigvis husleiemodellen i seg selv. Husleien indeksreguleres årlig i form av KPI i forkant av budsjettprosessen. Det medfører at husleien tilføres foretaket som en rammeoverføring, det sendes ikke fakturaer til virksomhetene.»

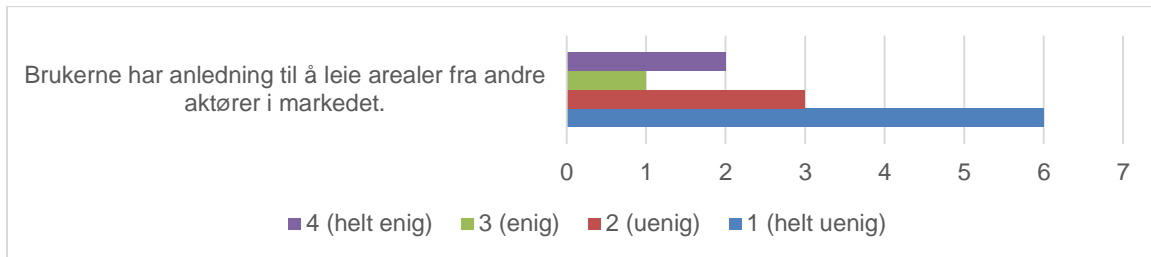
8 av 12 respondenter er «enig», hvorav 1 er «helt enig» i påstanden om at «det jobbes kontinuerlig med evaluering og forbedring av husleieavtalen». 3 respondenter er «uenig» og 1 er «helt uenig» i påstanden.

Flertallet er «uenig» eller «helt uenig» (10 av 12) i påstanden om at «oppfølging og bruk av internhusleiesystemet tar mye tid og ressurser». 2 respondenter er «enig» i påstanden.



Figur 12 Påstand 19 og 20 fra spørreundersøkelsen

Flertallet av respondentene (9 av 12) svarer at brukerne ikke har «anledning til å leie arealer fra andre aktører i markedet».



Figur 13 Påstand 18 fra spørreundersøkelsen

Det er gitt følgende utfyllende kommentarer fra to av respondentene til ovennevnte påstand:

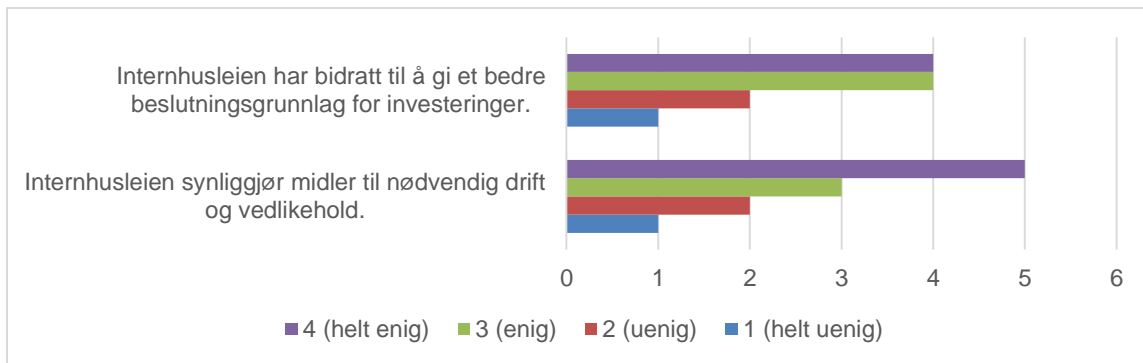
Kommune 2: Det kan leies av private, men da skal avtalen inngås av teknisk.

Kommune 4: Når det gjelder spørsmål 18 så skal all innleie av lokaler gå via KF'et da det er de som sitter med all kompetanse på området vedr eiendom. Dvs at KF går ut i markedet og finner lokaler som kan passe hvis ikke KF har egne lokaler som kan benyttes.

### **Synliggjøring av kostnader**

8 av respondentene er «enig» og «helt enig» i påstanden om at «internhusleien har bidratt til å gi et bedre beslutningsgrunnlag for investeringer». 2 av respondentene er «uenig» og 1 er «helt uenig». 1 kommune har ikke svart på påstanden. På påstanden om «internhusleien synliggjør midler til nødvendig drift og vedlikehold» svarer 8 av respondentene at de er «enig» eller «helt enig». En kommune har ikke svart på denne påstanden.





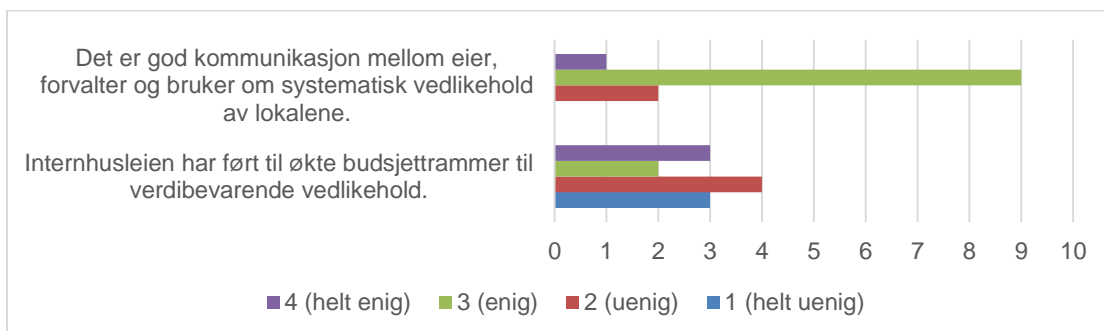
Figur 14 Påstand 9 og 12 fra spørreundersøkelsen

Kommune 2 har kommet med følgende utfyllende kommentar til synliggjøring av kostnader:

Internhusleien synliggjør hvor mye som skal brukes eller som skal budsjetteres til drift og vedlikehold, men ikke hvor mye som er nødvendig. Husleie medfører at det gis penger til drift når det bygges/kjøpes nytt, men det kan fortsatt vedtas kutt i ramma hos teknisk som hos alle andre virksomheter.

### Vedlikehold

Flertallet av respondentene er enige i at det er «god kommunikasjon mellom eier, forvalter og bruker om systematisk vedlikehold av lokalene». Når det gjelder spørsmålet om internhusleien har ført til økte budsjetttrammer til verdibevarende vedlikehold» er svarene mer delte; Mindretallet 5 av 12 er «enig» og «helt enig» i påstanden, mens flertallet er 7 av 12 er «uenig» og «helt uenig» i dette.



Figur 15 Påstand 10 og 11 fra spørreundersøkelsen

Det er gitt følgende utfyllende kommentarer til ovennevnte påstander om vedlikehold:

Kommune 3: Knappe økonomiske ressurser i kommuneøkonomien gjør at det har vært vanskelig å få tilført økte midler til verdibevarende drift og vedlikehold. Vi har god oversikt i eiendomsforvaltningen og har gode systemer, men sliter med å komme i gang med langsiktig forvaltning. Vi vet hva vi trenger og har planene klare, men må utsette det i påvente av økte ressurser. Dog skal det sies at det er litt lys i tunnelen i vår nye 4 års plan, hvor man har startet en opptrapping av midler til drift og vedlikehold. Denne økningen vil bli overført til oss i form av økt husleie. Økningen av driftsmidlene er også et resultat av en langvarig jobb med å argumentere for at dette er god kommuneøkonomi.

Kommune 4: Husleiemodellen slik den foreligger har ikke blitt fulgt helt den skulle blant annet på dette med KPI justering årlig. Denne har ikke blitt prioritert i en stram kommuneøkonomi, så dette har medført at en har hatt mindre midler til vedlikehold i de to siste årene. For neste år så har vi fått en KPI så vi vil ha noe mer å benytte på vedlikehold. Det at vi har fått gjennomslag for KPI er nok basert mye på at en har fått en oppdatert tilstandsrapport på de fleste bygg som nå rådmannen og politikerne har tillit til. Dette i tillegg til en kontinuerlig forklaring på hvorfor dette er viktig for å forhindre ytterligere etterslep. Alle leiekontrakter med leietakerne er heller ikke helt på plass, men når de er på plass så vil nok dette øke forståelsen hos virksomhetene/leietakerne.

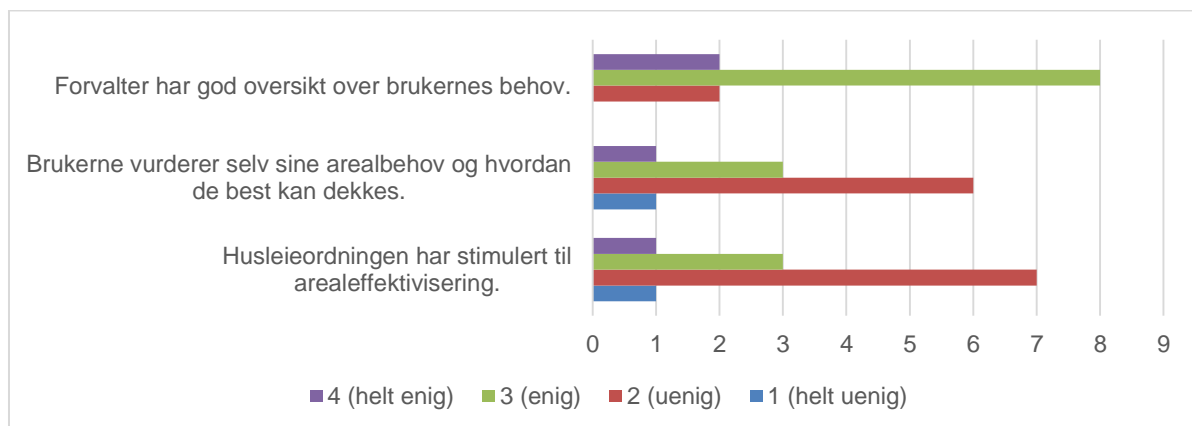
Kommune 5: Internhusleiemodellen fungerer ikke tilfredsstillende i vår kommune fordi man tar av «våre» leieinntekter og omdisponerer til andre tjenesteområder. Hadde Eiendomsavdelingen fått beholde midlene hadde dette dekket forvaltning, drift og vedlikehold på en slik måte at vi kunne gjennomføre en proaktiv vedlikeholdspolicy.

Kommune 6: En har aldri lyktes med innføring av internhusleie, fordi rådmannens stab ikke har ønsket det. I KF-ets mandat står det at vi skal ha leieavtale med interne leietakere, og slik kunne det være. I stedet bestemmer rådmannens stab stort sett selv hva de vil betale, og det er ikke nok til å dekke kostnadene. Konsekvensene blir redusert vedlikehold.

Kommune 7: Den tiltrenge økonomiske situasjonen innebærer at vedlikeholdsrammen ikke lar seg øke inntil innbyggerveksten kommer. Kommunen har investert for vekst, og har nå en lånegjeld på over 2 milliarder kroner. Det er imidlertid stor forståelse hos politisk ledelse for at vedlikeholdsrammen må økes for å unngå ytterligere forfall, jfr utarbeidet tilstandsanalyse som grunnlag for opptrappingsplan.

### Arealforvaltning

Flertallet av respondentene (10 av 12) er «enige» og «helt enige» i påstanden om at «forvalter har god oversikt over brukernes behov». 7 av 11 er «uenig», hvorav 1 er «helt uenig» i påstanden om brukers vurdering av «sine arealbehov og hvordan de best kan dekkes». En kommune har ikke svart på denne. Når det gjelder påstand om at «husleieordningen har stimulert til arealeffektivisering», svarer 8 respondenter at de er «uenig» i dette, hvorav en er «helt uenig». 1 respondent er «helt enig» i sistnevnte påstand og 3 svarer at de er «enig».



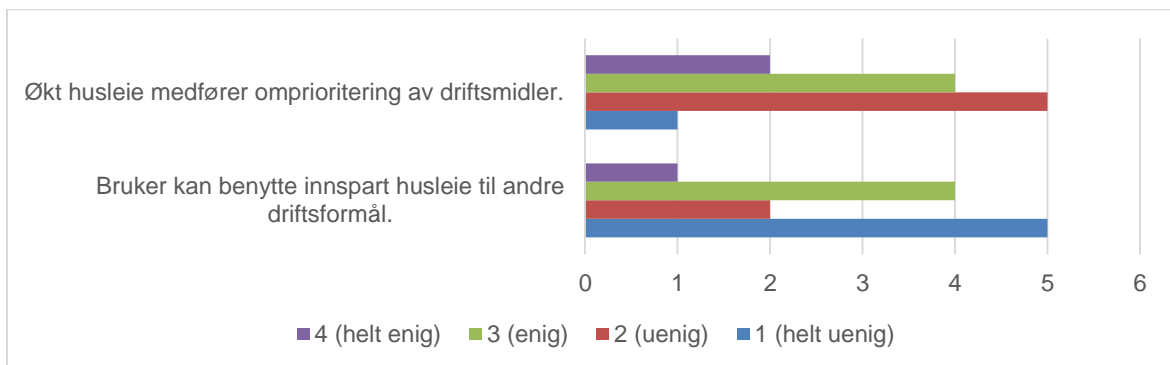
Figur 16 Påstand 13, 14 og 15 fra spørreundersøkelsen

Nedenfor følger utfyllende kommentar vedrørende internhusleiens påvirkning på arealbruken fra et par kommuner:

Kommune 7: Eiendomsstaben må i de fleste tilfeller fortsatt utfordre brukerne til å vurdere om arealene kan utnyttes på en mer optimal måte, men det fungerer også bra. Internhusleiemodellen har bidratt til større forståelse for arealeffektive løsninger, samt at nybygg må fullfinansieres med nødvendige driftsmidler.

Kommune 1: Husleieøkning håndteres som rammeoverføring også for brukeren slik at økt husleie blir tilført virksomhetene. Det er trolig litt av årsaken til at vi ikke har oppnådd insentiver til arealeffektivitet. I 2019 vil vi vurdere muligheten for å skape insentiver for dette da vi gjennomgår regnearket for utarbeidelse av husleien.

5 respondenter er «uenig» og 1 «helt uenig» i påstanden om at «økt husleie medfører omprioritering av driftsmidler». Resten svarer at de er «enig» (4) og «helt enig» (2). Når det gjelder påstanden om «bruker kan benytte innspart husleie til andre driftsformål» er 7 av respondentene uenig i dette hvorav 5 er «helt uenig». 5 av respondentene er enige i dette, hvorav 1 er «helt enig».



Figur 17 Påstand 16 og 17 fra spørreundersøkelsen

Utfyllende kommentarer til påstandene:

Kommune 2: Ingen gir fra seg areal, men kostnad for nytt areal gjør at de ikke ber om mer for da må de ta penger fra egen drift hvis ikke det gis over årsbudsjett.

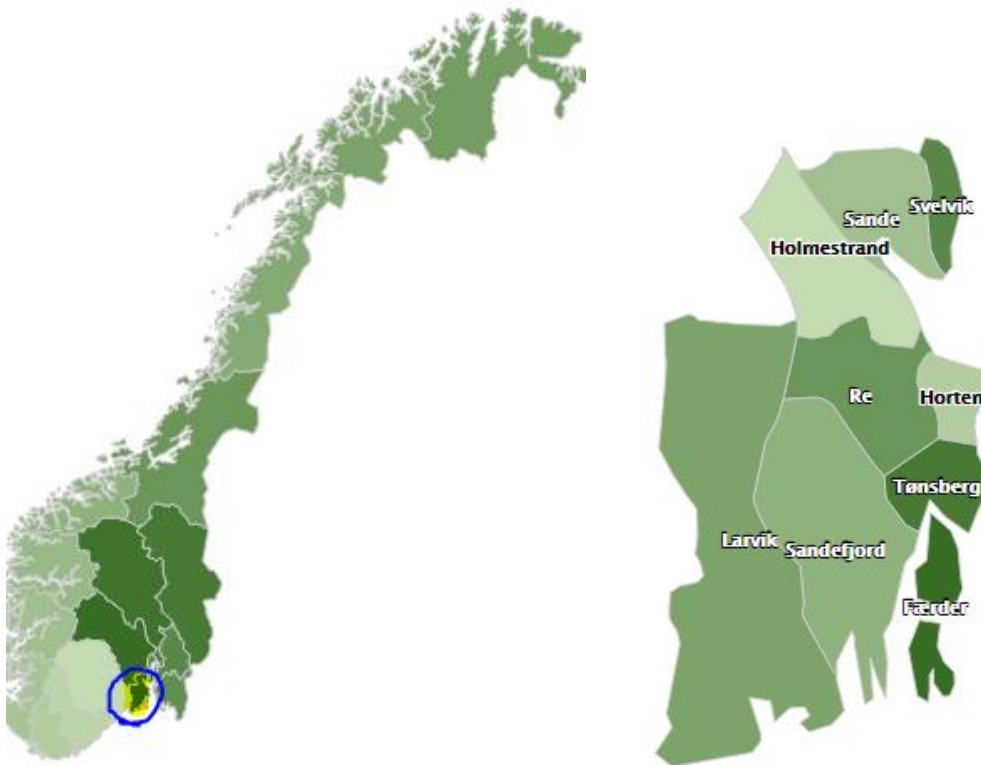
Kommune 8: Internhusleien defineres enkelte ganger som «Du får dette, da er det det vi har råd til.

## 4.2 Enkeltcase-studie

Det er gjennomført dokumentstudier av interne og offentlige dokumenter for Tønsberg kommune, med etterfølgende dybdeintervju av 5 nøkkelpersoner. Tønsberg kommune har praktisert internhusleie for alle formålsbyggene siden år 2000. Enkeltcase-studiet søker å gå dypere inn i Tønsberg kommunes erfaringer med husleieordningen. Dette kapittelet presenterer funn fra dokumentstudier.

### 4.2.1 Fakta om nye Tønsberg kommune

Tønsberg og Re kommune skal slåes sammen fra 01.01.2020. Kommunene ligger i Vestfold fylke. Tønsberg kommune har 45.890 innbyggere pr 3.kvartal 2018 og Re kommune har 9.755 innbyggere pr 3.kvartal 2018 (SSB, 2019,1).

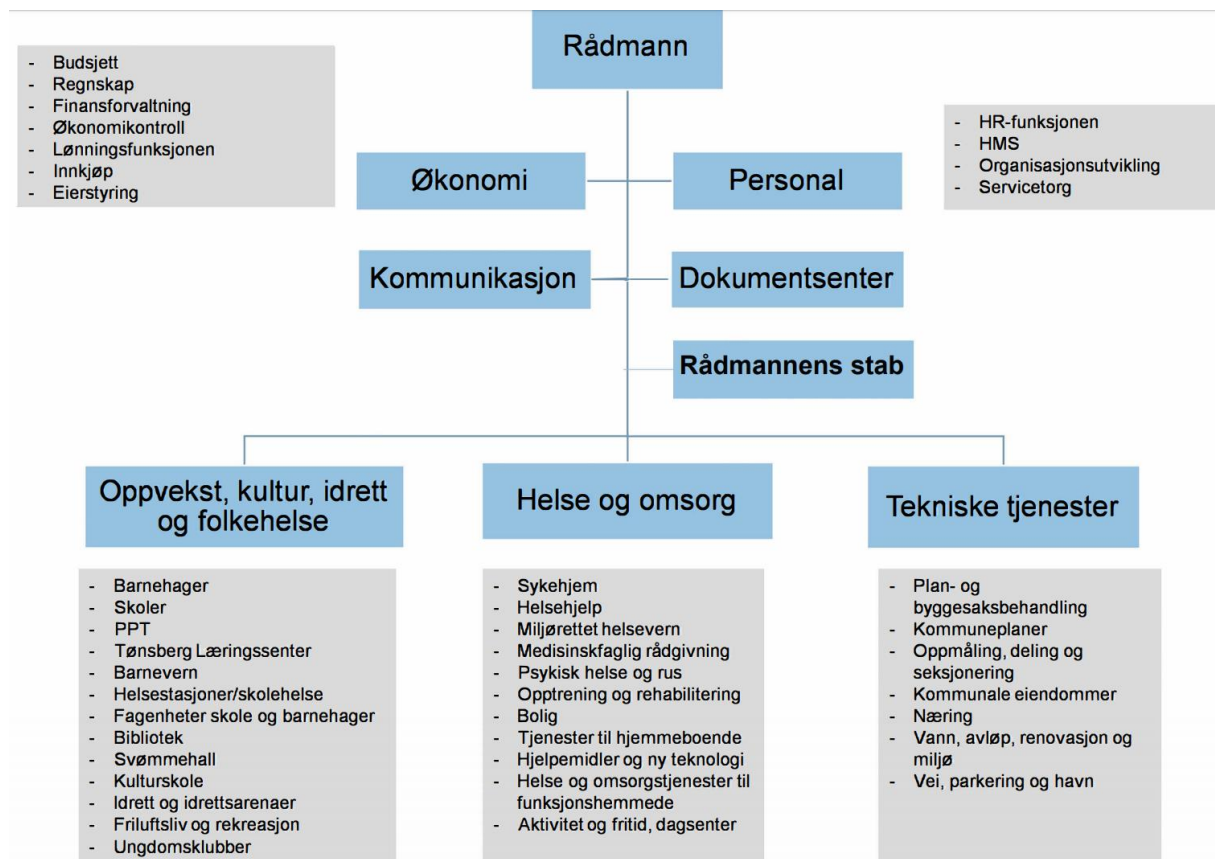


Figur 18 Norgeskart og oversikt over kommuner i Vestfold fylke (SSB, 2019)

Nye Tønsberg kommune vil etter sammenslåing med Re kommune, eie og forvalte tilsammen ca 250.000 m<sup>2</sup> formålsbygg med en anslått verdi på over 6 milliarder kroner. Kommunen har et anslått vedlikeholdsetterslep av bygningsmassen på over 250 millioner kroner (ca 800 kr/m<sup>2</sup>) for å tilfredsstille dagens krav til standard (Eide, 2019).

## 4.2.2 Kartlegging av nåsituasjonen i Tønsberg kommune

Eiendomsforvaltningen av de kommunale formålsbyggene er organisert som en egen virksomhet, kalt Tønsberg kommunale eiendom (TKE), hos Tekniske tjenester under Rådmann:



Figur 19 Organisasjonskart, Tønsberg kommune (2019)

Tønsberg kommune eier og forvalter 78 formålsbygg på cirka 200.000 m<sup>2</sup> tilsammen.

Kommunen innførte internhusleie på alle kommunens formålsbygg (skoler, barnehager, sykehjem og administrasjonsbygg) i år 2000. Bakgrunnen for innføring av internhusleie var å synliggjøre at arealbruken koster penger.

Da husleieordningen ble innført, var selve eiendomsforvaltningen i Tønsberg kommune skilt ut i et kommunalt foretak. Foretaket ble nedlagt i 2014, og husleieordningen ble videreført i den nye virksomheten under rådmann.

TkE som forvalter har inngått husleieavtaler med de ulike virksomhetene i yrkesbyggene som brukere. Formålet med leieavtalen er å «avklare ansvarsforholdet mellom utleier og leietaker». Leieavtalen skal «ha en fastsatt synliggjort husleie og dermed gi Tønsberg kommune en god og effektiv styring av kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen». Videre skal avtalen bidra til at «leietaker mottar sikre og kvalitativt gode tjenester fra utleier» (Tønsberg kommunale Eiendom KF, 2010). Husleieavtalen mellom forvalter og bruker definerer hvilke kostnader som skal dekkes gjennom husleien og hva virksomhetene må dekke selv. Husleien skal dekke kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold, i tillegg til tilleggsytelser som vann, avløp, renovasjon, energi og renhold.

I 2012 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon av Tønsberg kommunes vedlikehold av yrkesbyggene. Formålet med revisjonen var å kartlegge hvorvidt kommunens organisering og prosedyrer fungerte hensiktsmessig for å oppnå målsetninger og kostnadseffektivitet for en god og langsiktig eiendomsforvaltning (Deloitte, 2012). I forvaltningsrevisjonen er det foretatt intervjuer med ti representanter fra forvalter- og brukersiden i Tønsberg kommune, hvorav fire forvaltere fra TkE og seks brukere fra ulike virksomheter. I undersøkelsen fremkom det at rolle- og ansvarsfordeling mellom forvalter (TkE) og brukerne er tilstrekkelig avklart og regulert gjennom husleieavtalen. Brukerne vet hvem som har ansvaret og hvem de skal kontakte i TkE i forbindelse med vedlikehold og inneklima i bygget. Det ble samtidig påpekt fra brukersiden at oppfølgingen av husleieavtalen ikke har vært tilstrekkelig fra forvalter sin side i enkelte tilfeller, mens andre brukere ga uttrykk for at husleieavtalen ble fulgt opp på en god måte. I rapporten opplyses det om at husleiekontraktene ble utstedt i 2010, og at det ikke utstedes nye leiekontrakter hvert år. Det fremkom videre av undersøkelsene at det er god kommunikasjon mellom bruker og forvalter, og at forvalter har god oversikt over tilstanden til de enkelte byggene. Hvert av byggene har en vedlikeholdsplan med tiltaksplan. Det ble samtidig gitt uttrykk for at kommunen har et vesentlig vedlikeholdsetterslep av yrkesbyggene som i hovedsak skyldes begrenset økonomi. I følge respondentene i undersøkelsen er det utførte vedlikeholdsarbeidet av yrkesbyggene preget av «brannslukking» og «skippertak». I følge rapporten har Tønsberg kommune redusert noe av vedlikeholdsetterslepet de senere årene gjennom bygging av nye skoler og barnehager. Rapporten peker samtidig på at det er en risiko for at kommunen ikke klarer å opprettholde standarden over tid på bakgrunn av de begrensede ressursene til vedlikeholdsarbeid. I følge revisjonen er det viktig at kommunen følger opp vedtatte målsetning om å prioritere

vedlikeholdet av kommunens bygningsmasse i tilstrekkelig grad, og at konsekvenser ved manglende budsjettmidler til vedlikehold videreformidles til politisk nivå.

## KOSTRA

Tabellen under viser KOSTRA-tall for Tønsberg kommune sammenlignet med Kostragruppe 13, som er de store kommunene utenom de fire største byene (ssb, 2019,2). KOSTRA-tallene viser at Tønsberg kommune bruker en lavere andel av totale netto driftsutgifter på eiendomsforvaltning enn gjennomsnittet i Kostragruppe 13. Kommunen har et lavere arealforbruk pr innbygger på formålsbygg, mens utgifter til vedlikehold pr kvadratmeter er høyere gjennomsnittet.

År	Prosent av samlede driftsutgifter som går til eiendomsforvaltning			Areal (BTA) på formålsbygg pr innbygger (m2)			Utgifter til vedlikehold pr kvadratmeter		
	2018	2017	2016	2018	2017	2016	2018	2017	2016
Tønsberg	7,7	7,2	7,6	3,51	3,61	3,61	117	136	119
Kostragruppe	8,9	8,8	8,8	4,92	4,90	4,93	92	100	100

Tabell 2 KOSTRA-tall, Tønsberg kommune vs gjennomsnittet av de store kommunene unntatt de fire største byene (Kostragruppe 13).

### 4.3 Resultater fra dybdeintervju

Dette kapittelet presenterer funn fra dybdeintervju. Det er intervjuet totalt fem personer fra administrasjonen i Tønsberg kommune. Dette er kommunaldirektør på vegne av kommunen som eier, virksomhetsleder for Tønsberg kommunale Eiendom (TKE) som forvalter/utleier, samt tre virksomhetsledere på vegne av kommunen som brukere/leietakere, hvorav to representanter for administrasjonsbygg og en for skolebygg.

Oppsummering fra intervjuene er inndelt etter følgende kategorier; «Mål og roller», «Synliggjøring av kostnader», «Arealeffektivitet», «Vedlikehold» og «Fordeler, utfordringer og suksesskriterier».



### **Mål og roller**

Husleiens formål er ifølge eier og forvalter synliggjøring av arealkostnader, og få en forutsigbar kontroll og kostnadsramme pr bygg. Forvalter opplyser at kommunen har en brukeravtale som definerer hvem som har ansvar for hva. Det fremkommer av intervju at en av respondentene på brukersiden ikke er kjent med husleiens formål.

Representantene for brukerne/leietakerne opplyser at de ikke er involvert i husleieavtalen og at det ikke foreligger noen faste rutiner for evaluering av avtalen. Forvalter opplyser at avtalen er lik for alle virksomheter:

Grunnavtalen inngås med rådmann, og ingen kan endre noe i teksten. Det kan gjøres endringer i avtalen etter behov, men da gjøres endringen hos alle. Det er likevel noen bygg som har annerledes avtale. Brukerservice i forbindelse med brukeravtalen er veldig viktig. Denne definerer hvilke tjenester som er inkludert i leien, og forvalter er «kvitt» tjenester som ikke gjelder teknisk drift av bygg. Forvalter tilbyr brukerservice etter bestilling, men dette er tilleggstjenester som faktureres virksomheten.

Leietakerne er enige i at husleieavtalen har bidratt til økte ressurser for kjernevirksomheten. Man slipper å fokusere på bygningsrelaterte oppgaver. En av informantene mener det er klare roller. Virksomheten opplever at vaktmester kjenner godt til bygningen og at han er innom nesten daglig. Forvalter opplyser at vaktmester- og renholdstjenestene ble sentralisert før husleieordningen ble innført, og tror ikke nødvendigvis at husleieavtalen har bidratt til økte ressurser for kjernevirksomheten. I følge forvalter har Brukeravtalen gjennom husleieavtalen helt klart vært viktig for å fastsette ansvaret.

### **Synliggjøring av kostnader**

Alle informantene er kjent med hva husleien dekker. Husleien dekker FDV inkludert vann, avløp, renovasjon, energi og renhold. Husleien dekker normalt ikke utviklings-/investerings- og kapitalkostnader, men det er gjort noen unntak. I følge forvalter dekker husleien kapitalkostnader for de virksomheter som får refusjon fra andre kommuner eller myndigheter. Leien blir da satt ut fra antatt gjennomsnittsverdi for den enkelte type formålsbygg. Det tas ikke hensyn til byggets beliggenhet eller tilstand.

Husleien er basert på en arealmessig fordeling av eiendomsforvalters driftsbudsjett. Denne blir fakturert ut til virksomhetene slik at forvalters driftsbudsjett går i null for formålsbyggene. Husleien er fast for å spare tid med nye utregninger, og indeksreguleres årlig.

Husleien dekker et gitt antall timer vaktmestertjenester per år som er fastlagt i brukerstøtteavtalen. Bruker må betale ekstra for tilleggstjenester. I følge representant for eier, kan dette være gunstig for virksomheten ved at de slipper å bruke egne ansatte til oppdrag som for eksempel kan settes bort til vaktmester.

En av informantene opplyser at husleien dekker indre og ytre vedlikehold uteområdene (som brøyting, strøing, gressklipping, utelys). Dersom skolen for eksempel ønsker ny basketballbane, må dette dekkes av eget budsjett. Skolen dekker alt av løsøre selv, som tavler og liknende (selv om de er fastmontert). Dersom det skjer hærverk på skolen, må skolen dekke dette fra eget budsjett. Utviklingskostnader er eget budsjett.

Informantene opplyser at husleien blir fastsatt av TKE, og at brukerne ikke har noen påvirkning på denne. I følge forvalter ble husleien fastlagt i 2010 med grunnlag i budsjett 2009. Denne ble fordelt på ulike kategorier som vedlikehold, renhold, vaktmester og fordelt på bygg i hovedsak etter areal. Enkelte virksomheter som benytter mer renholdstjenester, som for eksempel barnehage, fikk høyere andel renholdskostnader enn administrasjonsbygg. Andeler av husleien reguleres etter ulike indekser; konsumprisindeks, byggekostnadsindeks, kommunale avgifter og forventet energiøkning (både forbruk og pris). I følge eierinformanten blir internhusleien ved nye bygg fastsatt ut i fra utviklings- og investeringskostnaden.

En av brukerne opplyser at husleien ble kraftig redusert for noen år siden, men kjenner ikke til hvorfor den ble redusert. Respondenten antar at husleien vil øke på budsjettet når skolearealet blir større, men at dette ikke vil få utslag på skolens budsjett. Det er foreløpig uklart hva som blir ny husleie og om den økes. Respondenten viser til en annen skole som har høyere husleie da skolen er nyere, men at de ikke har noe mer «å rutte med» av den grunn.

Informantene ble spurt om de opplever at internhusleien for deres lokaler er riktig prissatt.

Svarene er delte:

Husleien er et beløp inn og ut av budsjettet uten at det har noen betydning for skolens budsjett. Vi får opplyst hva som er fastsatt som husleie gjennom budsjettet, og har ingen formening om husleien er riktig fastsatt. (Bruker/leietaker)

Jeg opplever at husleien er noe over det du kan forvente å få andre steder, og mener den ligger noe over markedspris. (Bruker/leietaker)

Vet ikke om lokalene er riktig prissatt, jeg har ikke regnet på dette. Antar at det er billigere å leie internt enn eksternt. Forventer at husleien er realistisk og riktig fastsatt. (Bruker/leietaker)

Jeg opplever at internhusleien er riktig prissatt fordi den er kostnadsbasert. Man får vist frem eiendommens kostnader på det enkelte objekt på en bedre måte, og får et mer korrekt regnskapsresultat pr enhet. (Eier)

Vi mener at husleien ikke er riktig prissatt av følgende grunner: 1) Den dekker ikke økte lønnskostnader. 2) Husleien er prissatt ut ifra et budsjett og ikke etter et reellt behov. Hvis budsjettet til vedlikehold er for lavt er også husleien for lav. Vi mener at budsjettet er for lavt. Samtidig har vi også en ramme å forholde oss til, så det er ikke slik at hvis husleia øker så får vi mer penger. Dette fungerte litt annerledes da vi var et KF, da var det vanskeligere for rådmann å kutte i ramma. (Forvalter)

### **Arealeffektivitet**

Informantene opplyser at virksomhetene får tildelt lokaler, men at de kan styre den interne arealbruken selv. Virksomhetene melder inn behov til forvalter. I prosjekteringsfasen ved nye lokaler foreligger det klare instruksjoner fra ledelsen på arealbruken, men brukere kan være med på å påvirke; «Generelt skal vi bruke så lite vi kan, men så mye vi trenger». Man søker å utnytte arealene på beste måte og se på hvor man kan spare. En av brukerinformantene opplyser at de fikk lov til å påvirke utformingen av lokalene selv før innflytting i nye lokaler. Lokalene er fleksible og enkle å endre. I ettertid har virksomheten hatt behov for flere ansatte og bygget om deler av kontorlokalene hvor cellekontorer er blitt til flere kontorplasser med

åpen løsning. Virksomheten har planer om å bygge om en ny del av lokalene for å få flere kontorplasser. Ombygging av kontorlokalene må bekostes av virksomheten.

Forvalter mener at husleien bidrar til at det fokuseres mer på arealbruken og muligheter for effektivisering ved nye lokaler, men ikke ved eksisterende lokaler. Dersom virksomheten trenger nye lokaler må de enten finne penger ved egen ramme ved at de må spare inn på noe, eller så må de fremme en sak til det årlige budsjettinnspillet.

Eier opplyser at enkelte skoler har hatt paviljonger som tilleggsareal. Disse kan tas vekk når skolen ikke lenger har behov for tilleggsarealene. Kommunen har også eksempler på at to til tre ledige klasserom er utleid til nærliggende privat skole (spesial en til en undervisning).

En av informantene opplyser at det foreligger instruksjoner fra eier på at skolen skal leie ut lokalene til idrettslag og liknende minst 3 helger pr år. Skolen forvalter utleie av disse selv, og leien tildeles skolens budsjett. Leien skal dekke administrasjons- og oppfølgingskostnader.

Informantene opplyser at ledelsen kan omstrukturere arealene. Avgjørelser om omstrukturering blir tatt på rådmannsnivå og vedtas politisk. Et eksempel på dette er omstrukturering av kontorlokaler til barnehage. Forvalter har ansvar for å finne lokaliteter og hjelpe til med å finne nye lokaler til virksomheter ved behov.

Informantene ble videre spurt om husleien har bidratt til at det fokuseres mer på arealbruken og muligheter for effektivisering. Flertallet av informantene svarte nei på dette. Informantene svarer at kommunen som helhet har ansvar for overflødige arealer ved effektivisering og at det foretas en budsjettjustering for virksomhetene. Husleien er et nullspill. Virksomhetene kan som hovedregel ikke benytte innspart husleie til andre driftsformål.

Representanten for eier opplyser at Rådmannen har finansieringsansvaret for overflødige arealer ved at TKE som forvalter får tildelt midler fra rådmann som kompensasjon. For at TKE ikke skal tape penger på FDV-kostnader på det som er nødvendig, får de dekket «tomgangskostnader» ved ledige arealer. Tomgangsleien er 20-30 % av opprinnelig husleie. Det blir laget en tilgangs-/avgangsliste hvert år. Rådmannen må ta inn i sitt budsjett hvor mange arealer som dekkes av internhusleie og hvor mange som har avgang, og regulere ramma i TKE sitt budsjett. Dersom en virksomhet har behov for mer areal, og flytter inn i et nytt lokale eller overtar et eksisterende, får virksomheten økt husleie men også økt budsjetttramme. Da blir dette flyttet fra rådmannens tilgang og ut til virksomheten. Utgiftene

til rådmannen går ned, men FDV går opp. De økte kostnadene tilføres virksomheten eller de kan få krav om å effektivisere driften.

### **Vedlikehold**

Det opplyses at kommunen har et vesentlig vedlikeholdsetterslep på enkelte formålsbygg. Det er blant annet store utfordringer innen sykehjemmene. Intervjuobjektene for brukerne opplyser at de er fornøyde med tilstanden på sine lokaler, og er fornøyde med dialogen med forvalter med tanke på vedlikehold og oppgraderinger. I følge en av informantene er deres nye lokaler fleksible og enkle å endre: «Det oppleves enkelt å oppgradere/endre lokalene etter eget behov så lenge virksomheten betaler for det av eget budsjett. Virksomheten har egne inntekter, noe som kanskje gir oss større frihet enn andre virksomheter». En annen informant sier det er godt samarbeid mellom TKE og bruker om vedlikehold av arealene. «Vi har et formelt møte i året med TKE hvor de har en fysisk gjennomgang på hva som må rettes på. Det oppleves som enkelt å finne løsninger, og det oppleves at ting raskt blir tatt tak i. Dette kan selvsagt også være personavhengig, og at forvalter kjenner et ansvar».

Eierrepresentanten informerer om at rådmannen har et godt samarbeid med TKE, og kjenner til de ulike vedlikeholdsbehovene.

I følge forvalter gjennomføres det årlig befaring/møte på byggene hvor de går igjennom bygg og hvordan bruker opplever ting og hva som bør prioriteres. Tiltakslisten oppdateres. TKE har startet med IK-bygg, en digital løsning som gir mulighet til å melde inn tiltak med en gang til vedlikeholdsansvarlig. Ansvarlig vurderer om tiltaket skal tas med en gang eller ikke.

Virksomheten har faste vaktmestere og vedlikeholdsansvarlig. Som regel foreligger det ingen langsiktige planer. Det kommer an på budsjettet. Stort sett er det ett år for de større planene. De mer langsiktige planene ligger i handlingsdelen i kommuneplanen.

Forvalter opplyser videre at vedlikeholdet prioriteres etter følgende punkter:

1. Helse, miljø og sikkerhet (HMS) og forebygging og besparelse (f.eks tetting av tak).
2. Pålegg og avvik fra myndigheter
3. Utskifting og vedlikehold
4. Estetisk

5. Annet, f.eks utvikling men dette har vi som regel ikke penger til på vårt budsjett, og går gjerne på investering. Så utvikling kommer gjerne litt på siden.

Informanten for eier sier det er knappe rammer og at fordeling skjer fra samme ramme. Det er Rådmannen som foreslår vedlikehold/utvikling/ombygging/endringer. Politikerne som eiere prioriterer innenfor den totale rammen. Kommunen prioriterer HMS, inneklima og «de store tingene» som for eksempel tetting av tak. Dette kan gå utover estetikken, som for eksempel gulvbelegg. Politikerne kan kutte i ramma til vedlikehold ved at det kreves at det skal leveres noe i overskudd fra husleieinntekten. Dette kan benyttes til andre formål innenfor kommunesektoren.

### *Fordeler, utfordringer og forslag til forbedringer*

Informantene ble spurt om hva de mener er de mest positive effektene av dagens husleiemodell, hva som er de største utfordringene og om de har noen forslag til hva som bør endres eller kan forbedres i en videreføring av husleiemodellen i Nye Tønsberg kommune.

Blant de mest positive effektene / fordeler med dagens husleieordning nevner intervjuobjektene følgende:

- Det er profesjonelle som ivaretar bygningen. Man slipper å ta tak i forhold selv, og kan drive med sin kjernevirksomhet.
- Man har kontroll på selvkost og har styring på hvor kostnadene ligger. Det er viktig. Man slipper å bruke tid og krefter på lokalene. På kontorbygget for vår driftsavdeling har vi egne faggrupper som kan utføre vaktmestertjenester selv. Avtalen gir fleksibilitet og muligheter til å bruke egne ressurser på bygget ved roligere perioder i virksomheten.
- Husleieordningen gir et riktigere kostnadsbilde for de enkelte tjenestene som blir utført. Virksomhetsledere er mer fokusert på drift og vedlikehold.
- De mest positive effektene er Brukeravtalen og at vi som forvalter har fått relativt forutsigbare budsjetter. Det er blitt en kultur for at vi får vi skal.
- Det mest positive med dagens husleieordning i kommunen er at det er nullspill.

Informantene nevner følgende utfordringer med dagens modell

- Å tilpasse modellen etter de lokale forholdene.
- Husleien tilfører ingen nye penger til kommunekassa. En annen utfordring er at den er litt byråkratisk i forhold til at det er en internfakturering. Tønsberg kommune har for så vidt løst dette ved at eier får en årlig budsjettjustering. Internhusleien faktureres ikke månedlig.
- Kommunen har en komplisert beregningsmodell som egentlig er veldig personavhengig. Fordeling av husleie på bygg med flere leietakere er ganske arbeidskrevende ved flytting av kontorplasser.
- Deler av virksomheten er selvkostfinansiert. En utfordring kan være dersom virksomheten må belaste husleie fra egen drift og får lavere inntekter enn antatt, slik at leien går ut over virksomhetens oppgaver og antall ansatte.

På siste spørsmål om forslag til forbedringer ved en videreføring av husleieordningen, svarer respondentene følgende:

- Forslag til forbedring kan være at virksomhetsledere som brukere får en jevnlig orientering eller har en dialog på hvordan modellen fungerer, og at det gis mer informasjon om formål og bakgrunn for modellen så man kan få mer forståelse og kunnskap om ordningen.
- Jeg opplever at ordningen fungerer etter formålet og at samarbeidet med TKE er godt. Det bør være benchmarking mot andre kommuner og lokaler i Tønsberg. Lokalene bør verken være bedre eller dårligere enn andre. Dette har med rekruttering av ansatte å gjøre.
- Hvorvidt ordningen skal fortsette i den nye kommunen er et valg som foretas på rådmannsnivå og vedtas av politikerne. Det er gode argumenter for. Ordningen med tilgangs- og avgangsliste gir mer forutsigbarhet for TKE. Det er eier som må pushe på «tomgangskostnader» som TKE får, dersom det er for mange ledige arealer. Men forvalter er effektive med å fylle opp lokalene. TKE har likevel fordeler av at «tomgangen» er så lav som mulig fordi utleie av hele porteføljen gir mer effektiv drift.
- Det bør jobbes med en enklere beregningsmodell, som for eksempel m2 pris på de forskjellige bygningene etter type formål. Man bør da beregne leien på nytt. Man kan

kanskje bruke mer ressurser mot arealeffektivitet. Brukeravtalen bør videreføres, og måten å budsjettere på når det gjelder tilgang/avgang av arealer.

- Husleieordningen fungerer bra så lenge husleien er realistisk, men den kan ikke økes til over markedspris slik at de ikke kan forsvares i forhold til selvkostprinsippet. Virksomhetens har gebyrer på sine tjenester etter selvkostprinsippet, og alle kostnadene som legges inn i beregningen for virksomhetens gebyrer må være reelle.



## **5.0 Analyse og diskusjon**

Oppgavens problemstilling er om innføring av internhusleie i kommunesektoren har hatt effekt på eiendomsforvaltningen. Problemstillingen besvares gjennom tre forskningsspørsmål. I dette kapittelet analyseres og diskuteres funn fra egne undersøkelser opp mot litteratur- og dokumentstudier. Delkapitlene er inndelt etter forskningsspørsmålene.

### **5.1 Erfaringer med internhusleie i kommunesektoren**

Det første forskningsspørsmålet i denne oppgaven søker å finne svar på om den innførte husleieordningen har resultert i at ulike målsetninger som klarere rolleforståelse, synliggjøring av kostnader, mer effektive arealer og systematisk vedlikehold er innfridd.

#### **5.1.1 Rolleforståelse**

Teorien viser til at en husleieordning legger til rette for klarere rolleforståelse mellom bruker og forvalter og systematisk samarbeid mellom de ulike nivåene (strategisk/taktisk/operativt) i organisasjonen (Eikeland, 2005). Funnene fra Næspes undersøkelse i 2007 og oppgavens spørreundersøkelse støtter teorien. Flertallet av respondentene i denne oppgavens spørreundersøkelse svarer at internhusleien har ført til klarere roller mellom eier, forvalter og bruker. Målsetning om klarere rolleforståelse synes dermed å være innfridd. En av informantene i spørreundersøkelsen svarer derimot at det ikke nødvendigvis er husleiemodellen i seg selv som har ført til klarere roller mellom bruker og forvalter, men innføring av avtale mellom foretaket som forvalter og bruker. Under dybdeintervju fremkommer det også at inngåtte brukeravtale mellom bruker og forvalter har vært viktig for å fastsette ansvaret og avklare partenes roller. Det kan tolkes som at selve husleieavtalen er viktig for fastsetting av rollene mellom bruker og forvalter, og at denne beskriver hvilket ansvar den enkelte part har.

#### **5.1.2 Synliggjøring av kostnader**

I spørreundersøkelsen fremkommer det at internhusleien i samtlige av kommunene dekker kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold. En av respondentene oppgir imidlertid at internhusleien synliggjør hvor mye som settes av til drift og vedlikehold i budsjettet, men

«ikke det som er nødvendig». Respondenten oppgir at husleien genererer mer penger til drift når det bygges eller kjøpes nytt, men at politikerne kan kutte i ramma til forvalter. Fra intervju fremkommer det at alle informantene på brukersiden er kjent med hva husleien dekker.

Resultatene fra undersøkelsen kan tolkes som at internhusleien synliggjør at det koster å bruke arealene. Dette samsvarer godt med Næspes undersøkelse fra 2007. På den annen side fremkommer det at internhusleien ikke nødvendigvis synliggjør hva som er *rette* kostnad for arealene. I følge en av respondentene som har avviklet internhusleiemodellen, gjenspeilte ikke priselementene i husleien i deres kommune de reelle kostnadene. Fra dybdeintervju fremkommer det at intervjuobjektene på brukersiden er usikre på om husleien er riktig fastsatt; «Vi får opplyst hva som er fastsatt husleie gjennom budsjettet, og har ingen formening om husleien er riktig fastsatt». «Antar at det er billigere å leie internt enn eksternt. Forventer at husleien er realistisk og riktig fastsatt».

Eikeland (2005) og Rohn (2011) påpeker at internhusleie kan gi brukervirksomhetene et grunnlag for investeringsbeslutninger, sett opp mot om virksomheten kan bære kostnadene for nyanskaffelsen over tid. I spørreundersøkelsen oppgir to tredjedeler av respondentene at internhusleien har bidratt til å gi et bedre beslutningsgrunnlag for investeringer.

Kort oppsummert viser resultatene fra oppgavens undersøkelser at målsetning om synliggjøring av kostnader langt på vei er innfridd. Husleien synliggjør i budsjettene at det koster å bruke arealer, selv om den ikke nødvendigvis viser hva som er reelle kostnader. Flere av kommunene som har avviklet ordningen, svarer at de har fortsatt ordning med å fastsette ansvars- og budsjettkostnadsfordeling mellom eiendomsavdelingen og virksomhetene.

### **5.1.3 Mer effektive arealer**

Den offentlige utredningen NOU 2004:22 påpeker at kommunene kan oppnå store kostnadsbesparelser ved mer effektiv utnyttelse av arealene. En av informantene i spørreundersøkelsen oppgir at «interhusleiemodellen har bidratt til større forståelse for arealeffektive løsninger, samt at nybygg må fullfinansieres med nødvendige driftsmidler». Samtidig oppgir to tredjedeler av respondentene i spørreundersøkelsen at husleieordningen *ikke* har stimulert til effektivisering av arealene. Dette oppgis også som en av målsetningene som ikke er oppnådd hos noen av de kommunene som har avviklet ordningen med internhusleie. I følge en av kommunene i undersøkelsen blir økt husleie tilført virksomhetene

som rammeoverføring; «Dette er trolig litt av årsaken til at vi ikke har oppnådd insentiver til arealeffektivitet». Erfaringer fra Helseforetak viser til tilsvarende uteblitt effekt av internhusleien når det gjelder arealeffektivitet. En evaluering av husleieordningen for Helse Midt-Norge, foretatt av Ernst & Young AS (2011), viste at ordningen i liten grad bidro til endret adferd hos leietakerne. I henhold til evalueringen skyldes dette manglende økonomiske insentiver for å redusere arealbruken. Dette kan være tilsvarende årsak for kommunene der hvor husleien blir et nullsumspill. Brukerne får tilskudd til husleien ved økt leie, og tilskudd til leie reduseres tilsvarende ved redusert areal. EY (2016) anbefaler at husleieordningen har de riktige insentiver med klare og tydelige konsekvenser for leietakerne ved optimalisering av arealbruken dersom internhusleien skal ha noen effekt på arealeffektivisering. EY (2016) viser samtidig til at det i tillegg til internhusleien kan være nødvendig å innføre andre mekanismer og tiltak for effektivisering av arealene.

På den annen side sier halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen at økt husleie medfører omprioritering av driftsmidler, og 40 % av kommunene oppgir at bruker kan benytte innspart husleie til andre driftsformål. En av informantene oppgir at ingen av brukerne gir fra seg areal, men at ingen etterspør mer areal dersom det ikke gis tilskudd over årsbudsjettet. I en av kommunene som har avvirket husleieordningen oppgir informanten at brukerne kunne benytte innspart husleie til andre prioriterte oppgaver. Kommunen opplevde derimot at de tiltenkte insentivene for arealoptimalisering var vanskelig å gjennomføre i praksis. Det var utfordrende å finne alternative brukere til de frigjorte arealene, samtidig som utnyttelsen av arealene ofte påvirkes av andre faktorer utenfor enhetene.

Kommunene har en omfattende eiendomsportefølje med bygninger som befinner seg i ulike stadier av bygningens livssyklus. Tiltak for å gjennomføre ulike endringer og effektiviseringer av arealet krever at bygningen er tilpascningsdyktig (Larsen og Bjørberg, 2007). I følge RIF (2015) er en stor andel av kommunenes bygningsmasse ikke tilrettelagt for dagens bruksformål, noe som kan føre til unødige kostnader for kjernevirksomheten dersom man ønsker å reorganisere bruksarealet, endre bygningens funksjon eller utvide/ redusere arealene i eksisterende bygg. En husleieordning hvor brukeren belastes for arealkostnadene kan gi bedre oversikt over arealbruken i eksisterende bygg og derav gi muligheter for omdisponering eller avhending (Rohn, 2011). Det fremkommer fra dybdeintervju at rådmannen har finansieringsansvaret for overflødige arealer, og at forvalter mottar en tomgangsleie. Ved at eier dekker minimumskostnader til FDV kan derimot gi forvalter manglende insentiver til å

jobbe effektivt for å fylle tomme arealer. Hos de selvforvaltende universitetene inneholder internhusleien en «tomgangleie» som skal dekke kostnaden for arealer som ikke er i bruk. Forvalter får ikke kompensert leie utover dette nettopp for å gi forvalter økte incitament for å finne nye leietakere snarest mulig. På den annen side mottar forvalter i den aktuelle kommunen mer husleieinntekt dersom lokalene fylles, noe som gir ekstra inntekter og derav motivasjon til å fylle arealene. Dette kan også gi mer aktive eiere, som tettere følger opp den strategiske planleggingen av arealbruken i organisasjonen som helhet. Kommunens eiendomsportefølje er sammensatt, med ulike behov som endrer seg over tid. Årlige tilgangs- og avgangsliste over arealer virker å gi god oversikt for både forvalter og eier. Multiconsult (2019) viser blant annet til sambruk/merbruk av arealene som et arealeffektiviserende tiltak for fremtiden. Et eventuelt salg av tomme bygg bør også ses i strategisk sammenheng med et eventuelt fremtidig behov. Samtidig kan eventuell avhending av eiendommer kommunen ikke har behov for investeres i annen eiendom, eller bygging av nye mer fleksible og arealeffektive arealer.

#### **5.1.4 Systematisk vedlikehold**

Litteraturen nevner internhusleie som et virkemiddel for bedre vedlikehold av den kommunale bygningsmassen. I følge Multiconsult og PricewaterhouseCoopers (2008) forutsetter dette at avviket mellom husleien og kostnadene ikke blir for stort. Flertallet (60%) av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at internhusleien ikke har ført til økte budsjett til verdibevarende vedlikehold. Det fremkommer blant annet fra spørreundersøkelsen at knappe økonomiske ressurser i kommuneøkonomien er en av årsakene til manglende systematisk vedlikehold i flere av kommunene. En av kommunene oppgir at stram kommuneøkonomi har ført til mindre vedlikehold de siste to årene. En annen kommune oppgir omdisponering av leieinntektene som årsak til manglende vedlikehold. Funnene fra undersøkelsen støtter opp om RIF (2015), som viser til at økonomiske ressurser og manglende politisk fokus er noen av kommunesektorens største utfordringer med tanke på vedlikehold.

Flertallet av respondentene i spørreundersøkelsen svarer at det er god kommunikasjon mellom eier, forvalter og bruker når det gjelder systematisk vedlikehold av lokalene. En av informantene i undersøkelsen oppgir at de har god oversikt og gode systemer i eiendomsforvaltningen, men at de likevel «sliter med å komme i gang med langsiktig forvaltning». Rohn (2011) påpeker at internhusleie kan benyttes som et godt styringsverktøy

for nødvendige vedlikeholdsmidler for å opprettholde verdien av bygningen, men at husleien derimot ikke sikrer midler til vedlikehold og utvikling. Funnene fra egne undersøkelser viser at kommunene må jobbe aktivt og langsiktig mot ledelsen for å sikre at husleien dekker nødvendige kostnader til drift og vedlikehold. Flere av informantene oppgir at de har jobbet langsiktig mot politisk ledelse med å argumentere for at økning av rammen til vedlikeholdsmidler er god kommuneøkonomi og viktig for å forhindre ytterligere forfall. Enkelte oppgir videre at de har oppdatert tilstandsrapporter på bygningene for å oppnå større forståelse hos ledelsen. I følge en av informantene, vil deres opptrapping av midler til drift og vedlikehold skje i form av økt husleie, mens en annen oppgir at de nå har fått økt husleien gjennom konsumprisindeks (KPI) for å kunne benytte mer penger på vedlikehold.

Lædre, Lohne og Haugen (2012) påpeker at organisasjonen må gi husleieordningen tilstrekkelig med tid før man kan påregne noen positive effekter som redusert arealbruk og bedre vedlikehold. Forfatterne deler effekten inn i to trinn, hvor første trinn er synliggjøring av roller og arealkostnader. I andre trinn kommer redusert arealbruk og bedre vedlikehold. Et spørsmål er imidlertid hva som er tilstrekkelig med tid. Statsbygg har hatt internhusleie i over 20 år, og i følge RIF (2015) har byggene som ligger innenfor husleieordningen god tilstand med normalt vedlikeholdsbehov. Flertallet av kommunene i spørreundersøkelsen har praktisert husleieordningen i mer enn 8 år. I to av kommunene har ordningen med internhusleie vært praktisert i over 15 år før denne ble avviklet igjen. Husleieordningen har tilsvarende vært praktisert i mer enn 15 år i blant annet Forsvarsbygg og hos de selvforvaltende universitetene. Evalueringer av ordningen i disse organisasjonene viser imidlertid at husleieordningen ikke har fungert i henhold til intensjonene om verdibevaring av bygningsmassen. Funn fra evalueringsrapportene viser at vedlikeholdsetterslepet på bygninger øker. På den annen side viser de samme evalueringsrapportene til at ordningene har ført til økt fokus på arealbruken og at brukere i større grad søker å kvitte seg med arealer de ikke har behov for. Det kan synes som at de nevnte statlige organisasjonene ikke er i mål med trinn 2 i Lædre, Lohne og Haugen (2012) sin modell. Dette kan videreføres mot kommunene, og støtter teorien om at man må ha tålmodighet med ordningen før de ulike mål kan forventes oppnådd. Internhusleieordning må gis godt med tid. Sett hen til beste praksis hos Statsbygg, bør det stadig gjennomføres evalueringer av ordningen og sammenligning av eiendomsforvaltningen mot andre profesjonelle aktører for å oppnå forbedringer (Eikeland, 2005).

Det kan være andre, underliggende faktorer som gjør at målsetning om både mer effektive arealer og mer systematisk vedlikehold kan være krevende å innfri. Dette kan være det det Næspe (2007) beskriver som den mindre synlige delen av en organisasjon, som handler om menneskenes kompetanse, holdninger, adferd og følelser til modellen som er innført. Eikeland (2005) peker på at andre forhold som organisering, kompetanse og ressurser, politiske, økonomiske og kulturelle forhold, og bygningens kvaliteter kan ha betydning for vedlikeholdet. I følge Askeland, Jødahl og Horjen (2007) er godt samspill og god kommunikasjon mellom eier og forvalter viktig for å ivareta kommunens eierrolle. Arge (2008) viser til at kunnskap og forståelse for økonomiske virkemidler og hvordan bygningsporteføljen kan brukes i virksomhets- og forretningsplanlegging er viktige faktorer for beste praksis for porteføljeforvaltning av eiendom.

#### **5.1.5 Oppsummering av kommunenes erfaringer med internhusleie**

Spørreundersøkelsen viser at kommunene har ulike erfaringer med internhusleie. Ordningen synes å fungere bra i noen kommuner, mens den er avvirket etter flere års praksis i andre kommuner fordi den ikke ga ønsket effekt. Hovedtrekkene i spørreundersøkelsen støtter i stor grad funnene fra Næspes undersøkelse i 2007, som viser at internhusleien har ført til klarere rolleforståelse og synliggjøring av kostnader mens det er knyttet større usikkerhet til hvorvidt ordningen har ført til mer effektive arealer og mer systematisk vedlikehold. Flertallet av respondentene i spørreundersøkelsen svarer at husleien ikke har bidratt til økt arealeffektivisering og mer vedlikehold.

Det fremkommer av spørreundersøkelsen at knappe økonomiske ressurser er en av årsakene til manglende vedlikehold. Kultur, holdninger og kompetanse, kommunikasjon, organisering og ledelsesstrategier kan være andre underliggende årsaker til at noen kommuner har lykkes bedre enn andre med ordningen og oppnåelse av målsetninger. Forvalter må kunne kommunisere godt med både bruker og ledelse/politikere som eiere. Ledelsen må forstå hvorfor det er viktig å ivareta bygningene og hindre forfall, og at midler fra internhusleien ikke «stjeles» til andre kommunale formål.

I tabellen under oppsummeres hovedtrekkene fra funnene for kommunenes generelle erfaringer for de ulike målsetningene:

**Rolleforståelse:**

- Internhusleien har ført til klarere roller mellom eier, forvalter og bruker hos majoriteten av kommunene.
- Husleieavtalen synes å være viktig for å avklare partenes roller og fastsette hvem som har ansvaret for hva.

**Synliggjøring av kostnader:**

- Husleien synliggjør kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold i samtlige kommuner, men synliggjør ikke nødvendigvis reelle kostnader.
- Flertallet av respondentene oppgir at internhusleien har bidratt til bedre beslutningsgrunnlag for investeringer.

**Mer effektive arealer:**

- Hovedtendensene er at kommunenes husleieordninger ikke har bidratt til mer effektive arealer.
- Funnene viser at internhusleiemodellen i enkelte kommuner har ført til større forståelse for arealeffektive løsninger ved nybygg.
- Tiltente økonomiske insentiver for arealoptimalisering har blitt opplevd som vanskelig å gjennomføre i praksis.

**Systematisk vedlikehold:**

- Internhusleien har generelt sett ikke ført til økte budsjett for verdibevarende vedlikehold i kommunene.
- Flere kommuner viser til at det jobbes aktivt og langsiktig mot ledelsen for å sikre at husleien skal dekke nødvendige kostnader til drift og vedlikehold og for å forhindre ytterligere forfall.

*Tabell 3 Oppsummering av funn fra kommunenes generelle erfaringer med internhusleie*

## **5.2 Generelle fordeler og utfordringer med internhusleie blant norske kommuner**

Det andre forskningsspørsmålet søker å finne svar på hva som er generelle fordeler og utfordringer med internhusleie blant norske kommuner.

### **5.2.1 Rolleforståelse**

I følge Lædre, Lohne og Haugen (2012) er en av fordelene med internhusleie klargjøring av roller. Resultatet fra spørreundersøkelsen støtter teorien. Flertallet av respondentene svarer at internhusleien har ført til klarere rolleforståelse i kommunene mellom bruker, forvalter og eier. Det fremkommer av dybdeintervju at avtalen gir større forutsigbarhet for partene, og at de kan fokusere på sine kjerneoppgaver. Undersøkelser utført i Forsvarsbygg har derimot vist til uklar rolleforståelse mellom bruker og forvalter, og at dette er en utfordring på taktisk/operativt nivå (Hansen, 2018).

Kommuner som har avviklet internhusleien viste til at en av utfordringene med internhusleien var at den krevde for mye tid og ressurser. Teorien støtter opp om at oppfølging og reguleringer av internhusleien kan føre til økte ressursbruk og arbeidsbelastning for administrasjonen (Sæbøe og Blakstad, 2009, Lædre, Lohne og Haugen, 2012). På den annen side svarer flertallet av respondentene i spørreundersøkelsen at oppfølging og bruk av internhusleiesystemet ikke tar mye tid og ressurser, at den er enkel å administrere og betjene, samtidig som det jobbes kontinuerlig med evaluering og forbedring av avtalen. Undersøkelsen viser for øvrig ikke hva som er bakgrunnen for ulikhetene mellom de som har avviklet og de som praktiserer ordningen. Men noen av utfordringene med internhusleiemodellen kan som tidligere nevnt være kompetanse på området, ledelsesstrategier, organisering og kommunikasjon blant de ulike rollene.

### **5.2.2 Synliggjøring av kostnader**

Flere forfattere, deriblant Rohn (2011) og Lædre, Lohne og Haugen (2012), peker på synliggjøring av kostnader som en av fordelene med internhusleie. Dokumentstudier og egne undersøkelser viser at internhusleien synliggjør at arealbruken koster penger, samtidig som husleieavtalen skaper forutsigbarhet for eier, forvalter og bruker.



En av kommunene som har avviklet husleieordningen pekte imidlertid på at internhusleien satte huseier i en monopolsituasjon. Huseier hadde i realiteten ikke noen form for marked eller konkurranse. Det foregikk heller ingen form for forhandlinger ved inngåelse av husleieavtalen. Lædre, Lohne og Haugen (2012) støtter opp om at dette er en utfordring dersom leietaker ikke har noen reelle muligheter til å leie lokaler eksternt. Fasilitetene for en brukervirksomhet kan ha et begrenset eksternt marked ved at det krever spesielle fasiliteter, eller det kan være at nye lokaler må godkjennes av eier eller forvalter. I spørreundersøkelsen svarer flertallet av respondentene at brukerne ikke selv vurderer sine arealbehov og hvordan de best kan dekkes. Videre svarer flertallet av respondentene at brukerne ikke har anledning til å leie arealer fra eksterne aktører. To av respondentene supplerer svaret med at en slik avtale eventuelt må inngås av forvalter. Dette kan tyde på at huseier har en viss monopolsituasjon. Det kan dessuten være vanskelig å finne passende nye lokaler for det enkelte formålet uten at det må skje en omfattende ombygging. Alternativt må det bygges nytt. Huseier på den andre siden vil sitte igjen med lokaler som ikke kan leies ut til andre formål igjen uten en omfattende ombygging.

En annen utfordring som teorien peker på, er prising av arealer. Lædre Lohne og Haugen (2012) påpeker at en monopolsituasjon kan føre til feilprising av arealer og at leien for arealene kan ligge høyere enn markedsleien. Dette kan igjen føre til at brukere leier kostbare arealer eksternt. På den annen side viser svar fra spørreundersøkelsen at leieavtaler med eksterne aktører må inngås av eiendomsavdelingen. Ved at man har avklarte roller og en egen avdeling som driver profesjonell eiendomsforvaltning i kommunene, kan dette bidra til at man nettopp unngår at brukerne leier overprisede lokaler eksternt.

### **5.2.3 Mer effektive arealer**

En av fordelene med internhusleie er ifølge Lædre, Lohne og Haugen (2012) at leietakerne får et mer aktivt forhold til arealene. Evalueringer fra Helseforetakene viser til at internhusleien har ført til større fokus på arealbruken og muligheter for effektivisering, selv om den i liten grad har ført til endring i leietakernes adferd. Resultater fra gjennomførte spørreundersøkelser blant kommunene og dybdeintervju viser for øvrig at husleieordningen ikke har stimulert til effektivisering av arealene. En utfordring synes dermed å være hvordan husleiemodellen best mulig kan stimulere brukerne til å effektivisere arealene og unngå overflødige arealer. Litteraturen peker på økonomiske insentiver som et virkemiddel, og at husleien ikke bør være

et nullsumspill. Evalueringer fra de selvforvaltende universitetene viser til at det har skjedd omfattende aktivitetsøkninger i bygningene, uten at det har ført til tilsvarende økning i arealene der hvor avdelingen har fått beholde leietilskuddet. Erfaringer fra kommuner som har avvirket ordningen viser til at de tiltenkte økonomiske insentivene var vanskelig å gjennomføre i praksis.

#### **5.2.4 Systematisk vedlikehold**

Resultater fra egne undersøkelser og dokumentstudier fra statlige virksomheters erfaringer viser at de har mange av de samme utfordringene knyttet til systematisk vedlikehold og at husleien ikke godt nok dekker FDV. Rapporter fra statlige foretak viser at etterslepet øker, og at bygningenes tekniske tilstand over tid har vært negativ. Dette gjelder samtlige foretak med unntak av Statsbygg. Undersøkelser viser at bygninger innenfor Statsbygg sin husleieordning er godt vedlikeholdt og ikke forfaller i motsetning til bygningene utenfor ordningen (Valen et al, 2007). Spørsmålet er hvordan man kan innføre en praksis med gode økonomi- og budsjetteringsmodeller som sikrer at husleien dekker reelle kostnader til verdibevarende vedlikehold. I følge RIF (2015) har Forsvarsbygg og Statsbygg vært forbilder innenfor offentlig eiendomsforvaltning gjennom mange år. En av årsakene til Statsbygg sin suksess er ifølge RIF (2015) at internhusleien dekker vedlikeholdsbehovet, og anbefaler at kommunene gjør det samme. Senere evaluering av Forsvarets eiendommer, utført av Riksrevisjonen (2017), viser imidlertid at vedlikeholdsetterslepet for Forsvarets bygningsmasse øker. Det vises til at husleien ikke dekker godt nok kostnader til verdibevarende vedlikehold. Evalueringsrapportene peker blant annet på manglende styringssignaler fra ledelsen om prioritering av vedlikeholdet og at det blant annet bør etableres en plan for å håndtere det eksisterende vedlikeholdsetterslepet.

Manglende kommunikasjon og styringssignaler på hvorfor internhusleiemodellen er innført synes å være en generell utfordring med tanke på å oppnå målsetningene om både arealeffektivisering og bedre vedlikehold. Spørreundersøkelsen blant kommunene viser til at manglende forståelse på hvorfor internhusleien er innført overfor brukerne og langsiktig planlegging er en av utfordringene for å nå målsetningene. Dette fremkommer også av dokumentstudiene blant helseforetakene.

Et annet moment, som påpekes av Rohn (2011), og som fremkommer av egne undersøkelser blant kommunene, er presset på de økonomiske ressursene til andre viktige formål i kommunen. Undersøkelsene viser at presset kommuneøkonomi gjør at midler til vedlikehold taper mot andre viktige formål, og at internhusleien ikke nødvendigvis binder kommunestyret til å «låse midler til nødvendig vedlikehold» (Rohn, 2011). På den annen side fremkommer det av dybdeintervju at husleieavtalen har ført til at forvalter har fått «relativt forutsigbare budsjetter», og at det er blitt en kultur for at de skal få det til.

### **5.2.5 Oppsummering generelle fordeler og utfordringer med internhusleie blant norske kommuner**

Ovennevnte analyse og diskusjon over generelle fordeler og utfordringer med internhusleie blant kommunene er basert på funn fra teori, dokumentasjon og egne undersøkelser.

Undersøkelsene viser at en av fordelene med internhusleie er klarere rolleforståelse mellom eier, forvalter og bruker, slik at virksomhetene kan fokusere på sine kjerneoppgaver. En annen fordel er at internhusleien synliggjør at areal koster penger og at den skaper forutsigbare budsjetter for eier, forvalter og bruker.

Blant generelle utfordringer som fremkommer i ovennevnte analyse og diskusjon er kommunikasjon, manglende styringssignaler fra toppledelse og langsiktig planlegging. Innføring av riktige insentiver for arealeffektivitet og gode økonomi- og budsjetteringsmodeller som sikrer at husleien dekker nødvendige kostnader til verdibevarende vedlikehold, anstrengt kommuneøkonomi, monopolsituasjon og riktig prissetting av arealer er andre utfordringer som fremkommer av undersøkelsene. Andre utfordringer som det pekes på av enkelte kommuner er at husleieordningen krever mye tid og ressurser.

### **5.3 Forslag til forbedringer av interhusleiemodellen i nye Tønsberg kommune**

Tønsberg kommune har flere års erfaring med internhusleie, mens Re kommune ikke har innført husleie på sine formålsbygg. Det tredje forskningsspørsmålet søker å finne ut hvilke forbedringer som kan anbefales dersom internhusleiemodellen i Tønsberg kommune skal videreføres i nye Tønsberg kommune etter sammenslåing med Re kommune fra 01.01.2020. Forslag til forbedringer ved videreføring av internhusleiemodellen drøftes ut i fra det som fremkommer av funn fra casestudiet av Tønsberg kommune, litteratur- og dokumentstudier.

#### **5.3.1 Rolleforståelse**

Det fremkommer av dybdeintervjuene at internhusleiens formål ikke er kjent for alle respondentene på brukersiden. Ved forslag til forbedringer ved videreføring av modellen foreslår en av informantene at brukerne bør få en jevnlig orientering om internhusleiens formål, slik at «man kan få mer forståelse og kunnskap om ordningen». Dette støttes for øvrig av litteraturen; I følge Lædre, Lohne og Haugen (2012) er det viktig at internhusleiemodellens formål og mekanismer er godt kjent innad i organisasjon for at den skal bli vellykket. Sæbø og Blakstad (2009) og Totland *et al.* (2011) påpeker blant annet at god informasjon om rutiner for innføring av internhusleien er et viktig kriterie for å lykkes. Om husleieordningen skal videreføres i ny kommune, hvor deler av bygningsmassen og virksomheter ikke tidligere har praktisert internhusleie, anbefales det at husleiens formål og rutiner for praksis kommuniseres godt ut til alle virksomhetene.

Informantene fra intervjuene oppgir at det er klare roller i kommunen og at husleieavtalen har ført til større forutsigbarhet for bruker, forvalter og eier. Det fremkommer av intervjuene at samarbeidet mellom bruker og forvalter, og eier og forvalter er bra. Husleieavtalen har videre vært viktig for å fastsette ansvaret og avklare roller mellom partene. Resultatene fra forvaltningsrevisjonen, utført av Deloitte i 2012, viser også dette. Brukeravtalen gjennom husleieavtalen, som fastsetter hvem som har ansvar for hva, synes å ha vært viktig for klargjøring av rollene i kommunen. Brukerne slipper å fokusere på bygningsrelaterte oppgaver. Forvalter på den andre side kan fokusere på tjenester som gjelder teknisk drift av bygningen, og ikke bruke tid og ressurser på andre serviceoppgaver.

I forvaltningsrevisjonen (Deloitte, 2012) ble det påpekt fra brukersiden at husleieavtalen ikke ble fulgt opp tilstrekkelig. Informantene fra brukersiden opplyser i intervju at det ikke

foreligger noen faste rutiner for evaluering av husleieavtalen. Husleieavtalen er ifølge forvalter lik for alle virksomhetene, med unntak av noen få virksomheter. Godager (2013) viser til at lojalitet og etterlevelse, samt kontinuerlig arbeid med evaluering av husleieavtalen er blant suksesskriteriene for å lykkes med internhusleieordningen.

### **5.3.2 Synliggjøring av kostnader**

Informantene er kjent med hva husleien dekker. Det opplyses at denne blir fastsatt av forvalter og at brukerne ikke har noen påvirkning på denne. Husleien er imidlertid et nullsumspill og det fremkommer av intervjuene at brukerne er usikre på om husleien for deres lokaler er riktig fastsatt. En av brukerinformantene mener imidlertid at husleien ligger over markedsverdi og det man kan forvente å få andre steder. Forvalter på sin side mener at husleien ikke gjenspeiler reelle kostnader og at dette får konsekvenser for budsjett til vedlikehold av bygningene. En av brukerinformantene påpeker at husleien bør være reell av hensyn til selvkostprinsippet, hvor alle kostnadene til virksomheten legges inn i beregningen av gebyrer. En annen påpeker at husleien bør sammenlignes med andre næringslokaler i kommunen og andre kommuners praksis for å fastsette riktig kostnadsdekkende husleie. Eikeland (2005) viser til at Statsbygg har god brukertilfredshet på bakgrunn av at det gjennomføres årlige standardiserte spørreundersøkelser hos leietakerne som bidrar til at eiendomsforvaltningen kan sammenlignes med andre profesjonelle eiendomsforvaltere, og gi grunnlag for videre forbedringer.

Forvalter opplyser i intervju at kommunen har en komplisert beregningsmodell for internhusleien som er personavhengig og arbeidskrevende ved flytting av kontorplasser. I følge forvalter bør det jobbes med en enklere beregningsmodell dersom den nye kommunen skal videreføre husleieordningen. Husleien for alle bygningene bør beregnes på nytt. Dette støttes for øvrig av Næspe (2007) som anbefaler at det lages enkle, forutsigbare modeller, som årlig kan oppjusteres i henhold til vanlig prisstigning.

### **5.3.3 Mer effektive arealer**

Basert på KOSTRA-tallene ligger Tønsberg kommune godt under gjennomsnittet blant store kommuner når det gjelder arealeffektivitet. Dette kan tyde på at kommunen har klart å effektivisere arealbruken gjennom årene, men det er for øvrig vanskelig å trekke noen

konklusjoner ut fra selve undersøkelsen hvorvidt det er internhusleien i seg selv som har bidratt til dette. Det kan også være andre mekanismer og tiltak, som ifølge EY (2016) kan være nødvendig, har bidratt til mer effektive arealer.

Eikeland (2005) påpeker at brukerne selv bør vurdere hvilke behov de har og hvordan de best kan dekkes. Videre må de kunne disponere ressursene på alternative måter for at internhusleien skal ha noen arealeffektiviserende effekt. Det fremkommer av intervjuene at virksomhetene i Tønsberg kommune får tildelt arealer, men at de kan styre arealbruken selv ved å melde inn behov til forvalter. Videre fremkommer det at skolene er pålagt å leie ut lokalene til idrettslag og liknende i et minimumsantall per år. I følge respondentene bidrar ikke internhusleien til at det fokuseres på arealbruken i eksisterende lokaler. Samtidig fremkommer det at internhusleiemodellen har bidratt til økt fokus på arealeffektive arealer ved nybygg. Det foreligger klare instruksjoner fra ledelsen ved prosjektering av nye formålsbygg, hvor man søker å utnytte arealene mest mulig effektivt. Videre fremkommer det at ledelsen kan omstrukturere arealer ved behov. Dette kan tolkes som at kommunen har et aktivt eierskap, med klare mål og styring fra toppledelsen. I følge litteraturen (Sæbøe og Blakstad, 2009 og Totland *et al.*, 2011) er dette viktig for å oppnå mer effektive arealer i organisasjonen som helhet. I den nye «Fellesmodellen» til de selvforvaltende universitetene er universitetets ledelse gitt fullmakt til å omfordele areal etter en strategisk vurdering, nettopp for å sikre bedre planlegging og mer helheltlig og effektiv arealbruk (Fellesgruppa, 2016).

Det fremkommer for øvrig av undersøkelsen at brukerne ikke har noen reelle insentiver for optimalisering av arealene i eksisterende lokaler. Husleien er et nullsumspill. EY (2016) anbefaler at en husleieordning bør ha riktige økonomiske insentiver, med klare og tydelige konsekvenser for leietakerne ved reduksjon/optimalisering av virksomhetens arealer, dersom denne skal ha noen effekt på arealeffektivisering. På den annen side erfarte en av kommunene som har avviklet ordningen igjen at deres innførte økonomiske insentiver for arealeffektivisering ikke fungerte etter hensikten. Deres erfaring var at dette var vanskelig å gjennomføre i praksis da utnyttelsen av lokalene ofte påvirkes av andre, utenforliggende faktorer. Det fremkommer videre fra intervju at en av virksomhetene i kommunen har gjennomført en arealeffektivisering, hvor antall arbeidsplasser har økt ved ombygging uten at leiearealet har økt tilsvarende. Det kommer imidlertid ikke klart frem av undersøkelsen om det er andre insentiver som ligger bak, hvorvidt økt husleie for nye, større lokaler ville

medført omprioritering av virksomhetens driftsmidler eller fordi man ønsket å ha beholde den eksisterende lokaliteten.

#### **5.3.4 Systematisk vedlikehold**

Dokumentstudier og dybdeintervju viser til at Tønsberg kommune har et vesentlig vedlikeholdsetterslep på enkelte formålsbygg. Forvaltningsrevisjonen utført av Deloitte (2012) viste til at vedlikeholdet var preget av «brannslukking» og «skippertak». På den annen side fremkommer det i denne oppgavens undersøkelser at det foreligger et godt samarbeid mellom bruker, forvalter og eier om vedlikehold av arealene gjennom årlige befaringer og tiltakslistene. KOSTRA-tallene viser at Tønsberg kommune ligger over gjennomsnittet for utgifter til vedlikehold de siste 3 år, sammenlignet med Kostragruppe 13 og RIF (2019) sitt anbefalte normaltall.

Kommunens vedlikeholdsplaner foreligger for ett år frem i tid, og gjennomføring kommer an på budsjettet. Det er rådmannen som foreslår vedlikeholdstiltak overfor politikerne som eiere, og politikerne som eiere må prioritere innenfor den totale rammen. Det fremkommer av intervju at øverste ledelse kan kutte i vedlikeholdsrammen og kreve at det skal leveres noe overskudd fra husleieinntekten som igjen kan benyttes til andre formål i kommunen. Internhusleien medfører ingen økte inntekter til kommunen, og binder heller ikke midler til nødvendig vedlikehold. Det er knappe rammer og politikerne må prioritere ressursene til ulike formål. Dette kan sammenstilles med det som Rohn (2011) benevner som en «innebygd økonomisk risiko i det kommunale eierskapet». Avsatte midler til vedlikehold og verdibevaring av bygningene kan tape i kampen om andre viktige formål i kommunen. NOU 2004:22 advarer nettopp mot at vedlikeholdet blir en salderingspost i budsjettet der eiendomsforvaltningen er organisert som kommunal etat. Internhusleien er da integrert i kommunens løpende økonomi. Dette støttes for øvrig av informanten fra forvalters side under intervju; «Tidligere organisering under KF gjorde det vanskeligere for rådmannen å foreslå kutt i ramma». Samtidig fremkommer det av spørreundersøkelsen blant kommunene at det ikke bare er der eiendomsforvaltning organisert som kommunal etat det er utfordringer:

«I KF-ets mandat står det at vi skal ha leieavtale med interne leietaker, og slik kunne det være. I stedet bestemmer rådmannens stab stort sett selv hva de vil betale, og det er ikke nok til å dekke kostnadene. Konsekvensene blir redusert vedlikehold».

Internhusleien binder altså ikke kommunen som bygningseier til å avsette nødvendige midler til verdibevarende vedlikehold. Ut i fra ovennevnte kan et forslag til forbedring være at midler fra internhusleien «låses» til dette formålet.

### **5.3.5 Refleksjon og oppsummering av forslag til forbedringer av internhusleiemodellen i nye Tønsberg kommune**

Ut i fra ovennevnte analyse og diskusjon kan det virke som at internhusleiemodellen i kommunen har hatt positiv effekt. Resultatene viser at internhusleiemodellen har bidratt til klarere roller og synliggjøring av kostnader gjennom forutsigbare budsjetter. Det fremkommer at internhusleien ikke har bidratt til økt fokus på mer effektive arealer blant brukerne i eksisterende arealer, samtidig som den har bidratt til økt fokus på arealeffektive arealer ved nybygg. Kommunen har et vesentlig vedlikeholdsetterslep på enkelte formålsbygg, og det fremkommer at husleien ikke er tilstrekkelig til å dekke alle kostnadene til verdibevarende vedlikehold, samtidig som det fremkommer at øverste ledelse kan kutte i vedlikeholdsrammen gjennom krav til overskudd fra husleieinntekten.

Funnene fra undersøkelsen kan tolkes som at det foreligger god kommunikasjon mellom de ulike rollene og fordeling av ansvar gjennom husleieavtalen. Ledelsen har tatt en aktiv rolle ved at de kan omfordele areal for virksomheter i eksisterende bygg, og at det foreligger klare instruksjoner for arealene i nybygg. Dersom internhusleiemodellen skal videreføres i nye Tønsberg kommune anbefales det at det utarbeides ledelsesstrategier for mer effektive arealer og verdibevarende vedlikehold som kommuniseres ut i organisasjonen. God kommunikasjon mellom eiendomsledelse/forvalter og politikere om viktigheten av verdibevarende vedlikehold er viktig for å hindre ytterligere forfall og sikre midler til formålet. Kommunen bør vurdere hvorvidt det kan innføres insentiver for å få økt fokus på mer effektive arealer i eksisterende bygg. Det anbefales videre at internhusleiemodellens formål gjøres kjent i organisasjonen. Forutsigbar internhusleiemodell som er enkel å beregne, jevnlig evalueringer, benchmarking og målinger, er andre forslag til forbedringer dersom internhusleiemodellen skal videreføres i nye Tønsberg kommune.



## 6.0 Konklusjon

Denne rapporten søkte å finne ut av om innføring av internhusleie i kommunesektoren har hatt effekt på eiendomsforvaltningen. For å svare på problemstillingen ble det stilt tre forskningsspørsmål:

1. Har innføring av internhusleie i kommunesektoren ført til at ulike målsetninger som klarere rolleforståelse, synliggjøring av kostnader, mer effektive arealer og systematisk vedlikehold er innfridd? Hva er dagens erfaringer?
2. Hva er generelle fordeler og utfordringer med internhusleie blant norske kommuner?
3. Hvilke forbedringer kan anbefales dersom internhusleiemodellen skal videreføres i nye Tønsberg kommune?

Kartlegging av kommunenes praksis gjennom spørreundersøkelse, enkeltcase-studie, litteratur- og dokumentstudie danner grunnlaget for konklusjonen. Delkapitlene under oppsummerer og konkluderer hvert av forskningsspørsmålene.

## 6.1 Erfaringer fra kommunesektoren

Resultatene fra undersøkelsene som er gjennomført viser at kommunene har delvis motstridende erfaringer med internhusleie. Hovedtendensen er at innføring av internhusleie har hatt positiv effekt på rolleforståelse og synliggjøring av kostnader, mens den har hatt mer varierende effekt på arealeffektiviteten og mer systematisk vedlikehold.

Funnene i undersøkelsene viser at husleieavtalen har ført til klarere rolleforståelse mellom bruker, forvalter og eier, og at internhusleien har gitt mer forutsigbare budsjetter. Kommunene som har avviklet internhusleie har fortsatt med budsjettfordeling av kostnadene for eiendommene.

Oppgavens undersøkelser viser at internhusleien generelt sett ikke har stimulert til mer effektive arealer, samtidig som den i enkelte kommuner har ført til større forståelse for arealeffektive løsninger ved nybygg. Flertallet av de spurte i undersøkelsen oppgir at internhusleien har bidratt til bedre beslutningsgrunnlag for investeringer. Hovedtrenden blant kommunene er at internhusleien er et nullsumspill. Tiltente økonomiske insentiver for

optimalisering av arealene i eksisterende lokaler viste seg i en kommune å være vanskelig å gjennomføre i praksis.

Undersøkelsene viser at at målsetning om mer systematisk vedlikehold generelt sett ikke er oppnådd. Knappe økonomiske ressurser i kommunesektoren og bruk av tiltenkte vedlikeholdsmidler til andre formål nevnes som noen av årsakene til at man ikke har lyktes. Flere kommuner viser til at det jobbes aktivt mot ledelsen med langsiktig vedlikeholdsplanlegging for å sikre at husleien skal dekke nødvendige kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold. Organisasjonens kultur og kompetanse, ledelsesstrategier og kommunikasjon kan være andre underliggende faktorer for å kunne nå målsetningene og lykkes med internhusleiemodellen.

## **6.2 Generelle fordeler og utfordringer med internhusleie**

Ut i fra oppgavens analyse og diskusjon kan det vises til følgende generelle fordeler og utfordringer med internhusleie blant norske kommuner:

### **Fordeler:**

- Husleieavtalen har ført til klarere rolleforståelse mellom eier, forvalter og bruker. Virksomhetene kan fokusere på sine kjerneoppgaver.
- Synliggjør at bruk av arealer koster penger.
- Skaper forutsigbare budsjetter for eier, forvalter og bruker.

### **Utfordringer:**

- Kommunikasjon og manglende styringssignaler fra toppledelse.
- Innføring av insentiver som stimulerer til mer effektive arealer.
- Huseier sitter i en monopolsituasjon.
- Riktig prissetting av arealer.
- Internhusleien binder ikke kommunestyret til å avsette midler til vedlikehold
- Innføring av praksis med gode økonomi- og budsjetteringsmodeller som sikrer at husleien dekker nødvendige kostnader til verdibevarende vedlikehold.
- Husleieordningen krever mye tid og ressurser.

### **6.3 Forslag til forbedringer av internhusleiemodellen i nye Tønsberg kommune**

Basert på casestudie av Tønsberg kommune sett opp mot anbefalinger fra litteraturen, gis det følgende forslag til forbedringer av internhusleiemodellen dersom denne skal videreføres i nye Tønsberg kommune etter sammenslåing med Re kommune:

- Internhusleiemodellens formål bør kommuniseres ut i organisasjonen.
- Det bør utarbeides ledelsesstrategier for arealeffektivitet i lokalene og verdibevarende vedlikehold som gjøres kjent i organisasjonen.
- Det bør gjennomføres jevnlig evaluering av internhusleiemodellen med sikte på å oppnå forbedringer.
- Det bør gjennomføres benchmarking og måling av brukertilfredshet.
- Det bør vurderes hvorvidt kommunen skal innføre insentiver for arealeffektivisering i eksisterende lokaler.
- Internhusleiemodellen bør være forutsigbar og enkel å beregne.
- Midler fra internhusleien bør låses til verdibevarende vedlikehold.

### **6.4 Forslag til videre forskning**

Undersøkelsene i oppgaven viser delvis motstridende erfaringer med internhusleie blant kommunene. Et forslag til videre forskning er å se nærmere på i hvilken grad for eksempel ledelsesstrategier, organisering, kompetanse og kultur spiller en rolle for hvordan man best kan lykkes med internhusleiemodellen. Hvordan handler de enkelte aktørene? Og hvilken påvirkning har samspillet mellom øverste ledelse som eiere og eiendomsforvalter på å oppnå målsetningen om mer effektive arealer og systematisk vedlikehold?

Det kunne også vært interessant å forsket videre på de kommunene som har avviklet husleieordningen og som har funnet andre løsninger for eiendomsforvaltningen. Hva er erfaringene etter noen års praksis, og har avvikling av internhusleie ført til andre resultater ?

## Referanser

Arge, K (2008). *Strategisk porteføljeforvaltning av kommunal eiendom*. Prosjektrapport 11. SINTEF Byggforsk

Askeland, A., Jødahl, G., Horjen, F. (2007). *Bedre eierskap i kommunene. Rapport for KoBE (Kompetanse for bedre eiendomsforvaltning)* Fra FOBE (Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer). Hentet 10.11.2018 fra <https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/publikasjoner/fobe-bedreeierskaprapport.pdf>.

Bergen kommune (2017). *Budsjettekniske spørsmål 2017, Internhusleie og intern allokering av kapitalkostnader*. Hentet 19.06.2018 fra [www.bergen.kommune.no](http://www.bergen.kommune.no).

Bjørberg, S., Larsen, A., Øiseth, H. (2007), «*Livssyklus kostnader for bygninger*». 3.utgave. RIF-Organisasjonen for rådgivere. Norges Bygg- og Eiendomsforening.

Deloitte (2012), *Vedlikehold av kommunale bygg*. Forvaltningsrevisjon, Tønsberg kommune.

Det kongelige forsvarsdepartementet (2010), *Retningslinjer for tjenestefeltet eiendommer, bygg og anlegg*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/eiendom-bygg-anlegg\\_retningslinjer\\_2010.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/eiendom-bygg-anlegg_retningslinjer_2010.pdf)

Det kongelige helse- og omsorgsdepartement, Meld.St.11 (2015-2016), *Nasjonal helse- og sykehusplan (2016-2019)*

Det kongelige helse- og omsorgsdepartement, Prop. 1 S (2017-2018) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. For budsjettåret 2018.

Eide, J.R. (2019), *Kunnskapsgrunnlag Eiendom og tekniske tjenester*. Dokument, Nye Tønsberg kommune.

Eikeland, P.T. (2005), *Husleieordninger i statlig eiendomsforvaltning. Teoretisk grunnlag og praktiske erfaringer*. Rapport til Moderniseringsdepartementet, Oslo. Hentet 01.05.2018 fra <https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/publikasjoner/husleieordninger.pdf> .

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

Ernst & Young AS (2011), *Evaluering av eiendomsforvaltning i Helse Midt-Norge*. Hentet 20.09.2018 fra <https://ekstranett.helse-midt.no/1001/Sakspapirer/sak%2074-11%20vedlegg%20Rapport%20evaluering%20av%20eiendomsforvaltningen%20i%20HMN.pdf>

Everett, E.L., Furuseth, I. (2016), *Masteroppgaven. Hvordan begynne – og fullføre*, 3.opplag, Universitetsforlaget.

- EY (2016), *Eierskap og forvaltning av sykehusbygg. Oppsummering av analyser og dokumentasjon vedrørende sykehusbygg*. Hentet 20.09.2018 fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).
- Fellesgruppa for internhusleie ved de fem selvforvaltende universiteter, NMBU, NTNU, UiO, UiB, UiT (2016), *Fellesmodellen, èn internhusleieordning for selvforvaltende universiteter*. Rapport.
- Fellows, R. og Liu, A. (2008). *Research Methods for Construction*. Third Edition. Wiley-Blackwell. A John Wiley & Sons, Ltd., Publication.
- Forsvarsbygg (2018). *Fakta om Forsvarsbygg*. Tilgjengelig fra: <https://www.forsvarsbygg.no/no/om-oss/fakta/>
- Godager, H. (2013), *Internhusleie i Hedmark Fylkeskommune*. Masteroppgave NTNU. Hentet 26.04.2018 fra <https://www.ntnu.no/web/metamorfose/masteroppgaver>.
- Halvorsen, K. (2008), *Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Cappelen Akademisk forlag.
- Hansen, J. (2018), *Internhusleie i forsvarssektoren. Med kjernevirksomhet i sentrum*. Masteroppgave NTNU.
- Haugen, T.I (2008), *Facility Management. Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygninger*. Temahefte 1. NTNU Norges teknisk- og naturvitenskapelige universitet. Tapir akademisk forlag.
- Hellevik, O. (1995), *Sosiologisk metode*, Universitetsforlaget Oslo.
- Holte (2019), *FDV-nøkkelen- for effektiv byggforvaltning*. Hentet 11.03.2019 fra <https://holte.no/no/programvare/kalkulasjon/fdv-nkkelen>
- Jacobsen, D.I. (2016), *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, 3.utgave, Cappelen Damm Akademisk
- Johnson, A.U., Graarud, E. (2018). *Brukes det nok ressurser på verdibevaring av forsvarssektorens EBA?* FFI-rapport. Forsvarets forskningsinstitutt.
- KoBE (2011) *God kommunal eiendomsforvaltning. Fordypning for folkevalgte*. Hefte. Hentet 10.11.2018 fra [https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/publikasjoner/kobe\\_fordypningshefte-folkevalgtopplaring.pdf](https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/publikasjoner/kobe_fordypningshefte-folkevalgtopplaring.pdf).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2019*. Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2018-2019). Hentet 20.04.2019 fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/744de1ad6f0f4df09311c33edd01ae99/2019/gront\\_h\\_efte\\_inntektssystemet\\_kommunar\\_fylkeskommunar\\_2019.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/744de1ad6f0f4df09311c33edd01ae99/2019/gront_h_efte_inntektssystemet_kommunar_fylkeskommunar_2019.pdf)

Larsen, A., Bjørberg, S. (2007) *Livsløpsplanlegging og tilpasningsdyktighet i bygninger*. Innføring og prinsipper. Rapport. Multiconsult.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (1992)

Lædre, O., Lohne, J., Haugen, T. (2014), *Internal rent – experiences from public sector in Norway*. Vitenskapelig artikkel. NTNU. Hentet 30.01.2019 fra <https://www.emeraldinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/F-04-2014-0038>.

Lædre, O., Lohne, J., Haugen, T. (2012), *Internhusleie – teori og praksis*, Universitetsforlaget.

Mickelsen, L.A (2018), *Synliggjøring av arealkostnader for effektiv eiendomsforvaltning (pilotprosjekt internleie)*. Styresak 85-2018, Helse Nord. Hentet 12.11.2018 fra [https://helse-nord.no/Documents/styret/styremoter\(...\).pdf](https://helse-nord.no/Documents/styret/styremoter(...).pdf)

Multiconsult (2019), *Status Kommunale Bygg – State of the Nation 2019*. Rapport. Bakgrunnsnotat for oppdatering av data. RIF.

Multiconsult (2011), *Fokus på kommunal eiendomsforvaltning i Agder*. Kompendium til møteserie til deltagende kommuner. Utarbeidet av Multiconsult, støttet av KOBE.

Multiconsult og PricewaterhouseCoopers (2008). *Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde*. Rapport. Utarbeidet på oppdrag fra kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon – KS. Hentet 11.11.2018 fra: <https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/publikasjoner/20080916vedlikehold-rapp.pdf>.

Mørk, M.I., Bjørberg, S., Sæbøe, O.E, Weisæth, O. (2008). *ORD OG UTTRYKK innen Eiendomsforvaltning – Fasilitetsstyring (Facilities Management)*. Hefte. NTNU, Multiconsult og NBEF.

Norges offentlige utredninger, NOU 2016:25 *Organisering og styring av spesialisthelsetjenesten. Hvordan bør statens eierskap innrettes framover*. Utredning fra et utvalg oppnevnt i statsråd 2. oktober 2015. Avgitt til helse- og omsorgsdepartementet 1. desember 2016.

Norges offentlige utredninger, NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*, Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon, avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 5.november 2004.

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

Næspe, B. (2007). *Kompetanseheving innen eiendomsforvaltningen i norske kommuner. Fra skippertak til systematisk vedlikehold av kommunale bygninger. Kartlegging av beste praksis*

for interne husleieordninger. Rapport utarbeidet for Forum for offentlige bygninger (FOBE) på vegne av Statens byggtekniske etat (KoBE). Porsgrunn.

Olsson, N. (2015) *Praktisk rapportskrivning*, 2.opplag, Fagbokforlaget

Regjeringen (2016) Staten skal være en krevende kunde. Pressemelding. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/staten-skal-vare-en-krevende-kunde/id2473959/>

Regjeringen (2019) KOSTRA – Kommune-Stat-Rapportering. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/kostra/id1233/>

Repstad, P. (1993), *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Universitetsforlaget, Oslo.

RIF (2019) - Rådgivende ingeniørers forening, *Norges tilstand 2019, State of the Nation*. Rapport.

RIF (2015) - Rådgivende ingeniørers forening, *Norges tilstand 2015, State of the Nation*. Rapport. Hentet 30.08.2018 fra [http://www.rif.no/wp-content/uploads/2018/05/rif\\_stateofthenation\\_2015\\_lavopploeselig.pdf](http://www.rif.no/wp-content/uploads/2018/05/rif_stateofthenation_2015_lavopploeselig.pdf)

Riksrevisjonen (2017), *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg*. Dokument 3:3 (2016-2017).

Riksrevisjonen (2012), *Riksrevisjonens undersøkelse om statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høgskolesektoren*. Dokument 3:4 (2012-2013)

Rimer, K.S.(2018), Innføring av ny ordning for intern husleie januar 2018. Artikkel. Hentet 28.11.2018 fra <https://www.nmbu.no/om/adm/eia/aktuelt/node/33760>

Rohn, H. (2011) *Rapport om eierskap og organisering av eiendomsforvaltning i kommunesektoren*. Kompetanse for bedre eiendomsforvaltning – Statens byggtekniske etat. Reinertsen AS. Hentet 30.08.2018 fra <https://dibk.no/verktoy-og-veivisere/andre-fagomrader/eiendomsforvaltning/Eksisterende-bygg-publikasjoner/Eierskap-og-organisering-av-eiendomsforvaltning/>

Skjellstad, M. (2018) *Sluttrapport. Pilotprosjekt internleie*. Helgelandssykehuset. Hentet 12.11.2018 fra [https://helgelandssykehuset.no/seksjon/arr/Documents/Styret/Styresaker\(...\).pdf](https://helgelandssykehuset.no/seksjon/arr/Documents/Styret/Styresaker(...).pdf)

SSB (2019,1), Folketall. Hentet 25.01.2019 fra: <https://www.ssb.no/kommunefakta/tonsberg>.

SSB (2019,2), *Eiendomsforvaltning i kommunesektoren*. Hentet 16.04.2019 fra: [https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/eiendom\\_kostra/aar](https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/eiendom_kostra/aar)

Statsbygg (2018, 1), *Kunde i Statsbygg. Statens husleieordning*. Hentet 20.10.2018 fra <https://statsbygg.no/Oppgaver/Eiendomsforvaltning/Husleieordning/>

Statsbygg (2018, 2) *Leieberegninger i statens husleieordning*. Hentet 20.10.2018 fra <https://statsbygg.no/Oppgaver/Eiendomsforvaltning/Husleieordning/>

Sæbøe, O.E., Blakstad, S.H. (2009) Temahefte 2 Eiendomsutvikling og forvaltning. *Facilitetsstyring. Facilities Management. Verdiskaping – verdiøkning – verdibevaring*. Tapir Akademiske Forlag og NTNU Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Tjora, A. (2017) *Kvantitative forskningsmetoder i praksis*, 3.utgave, Gyldendal Akademisk.

Totland, B., Aasen, M.S., Espnes, T., Horjen, F., Eikeland, P.T., (2011). *Kommunal eiendomsforvaltning, En veileder/verktøykasse for folkevalgte og administrasjon i etablering, drift og utvikling av kommunale eiendomsforetak, Hva må til for å lykkes med kommunale eiendomsforetak?* Temahefte. Hentet 01.05.2018 fra <https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/publikasjoner/hvordanlykkeskftemahefte.pdf> .

Tønsberg kommunal Eiendom KF (TKE) (2010), *Leieavtale kommunale yrkesbygg*. Internt dokument.

UiO (Universitetet i Oslo), 2018. *Internhusleie. Hva er nytt?* Hentet fra UiOs nettside, 28.11.2018: <https://www.uio.no/for-ansatte/drift/internhusleie/hva-er-nytt/>

Valen, M.S, Haugen, T.I, Arge, K., Blakstad, S.H, Bjørberg, S (2007), *Forslag til FOU-program. Utvikling og forvaltning av offentlige bygninger i et livsløpsperspektiv. Forskning- og utviklingsprogram*. Kommunal eiendomsforvaltning 2008-2012. NTNU-rapport.

Valen, M.S., Olsson, N., Bjørberg, S., Gissinger, H.K. (2011), Temahefte 4 Eiendomsutvikling og forvaltning. *Bygningsvedlikehold, Bedre planlegging – en nøkkel til bedre vedlikehold*. Tapir Akademiske forlag og NTNU Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.



## Vedlegg

### Vedlegg 1 – Følg brev til spørreskjema

#### SPØRSMÅL OM INTERNHUSLEIE

Hei

Jeg skriver til deg som deltidsstudent ved NTNU Trondheim hvor jeg er i ferd med å fullføre studiet «Erfaringsbasert master i Eiendomsutvikling og forvaltning». Temaet for masteroppgaven min er «Innføring av internhusleie i kommunesektoren». Formålet med oppgaven er å kartlegge dagens erfaringer og praksis med internhusleie i kommunesektoren, og søke å finne svar på om internhusleien generelt har hatt noen effekt på eiendomsforvaltningen. Målet er tilslutt å kunne sammenstille de kommunale erfaringene og ut i fra dette kunne definere hvilke faktorer som gjør at man lykkes med husleieordningen. Jeg tar derfor kontakt med flere kommuner for å høre om de har innført internhusleie.

Jeg håper du kan svare meg på følgende:

Praktiserer deres kommune internhusleie på sine formålsbygg?

Hvis Ja – Kan du svare på vedlagte spørreskjema og sende meg i retur?

Det vil ta i underkant av ti minutter å svare på vedlagte spørreskjema. I oppgaven vil alle svarene bli anonymisert, og det ikke vil være mulig å identifisere deg som person.

Ta gjerne kontakt meg på telefon eller e-post dersom noe eller uklart eller du har noen andre spørsmål.

Jeg håper du har tid og anledning til å gi meg en tilbakemelding på om deres kommune har innført internhusleie – også om dere ikke har innført internhusleie eller om ordningen er avvirket og evt bakgrunn for det.

På forhånd tusen takk!

Mvh

Christin Barstad/deltidsstudent

## Vedlegg 2 – Spørreskjema

### Spørreskjema – Innført internhusleie i kommunen

Eiendomsforvaltningen er organisert som

- Kommunal etat
- Kommunalt Foretak (KF)
- Aksjeselskap (AS)
- Interkommunalt selskap (IKS)

1. Hvilket år ble internhusleien innført? \_\_\_\_\_
2. Hvor mange m2 bygningsmasse inngår i husleieordningen? \_\_\_\_\_
3. Internhusleien er:  Kostnadsbasert  Markedsbasert
4. Dekker husleien kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold?  Ja  Nei  Vet ikke
5. Dekker husleien kapitalkostnader?  Ja  Nei  Vet ikke

Følgende påstander bes besvart i en skala fra 1 til 4, der 1 er «helt uenig» og 4 er «helt enig».

		1	2	3	4
6.	Det foreligger klare mål for internhusleien.				
7.	Internhusleiemodellen er enkel å administrere og betjene.				
8.	Innføring av internhusleie har ført til klarere roller mellom bruker, forvalter og eier.				
9.	Internhusleien synliggjør midler til nødvendig drift og vedlikehold.				
10.	Internhusleien har ført til økte budsjettammer til verdibevarende vedlikehold.				
11.	Det er god kommunikasjon mellom eier, forvalter og bruker om systematisk vedlikehold av lokalene.				
12.	Internhusleien har bidratt til å gi et bedre beslutningsgrunnlag for investeringer.				
13.	Husleieordningen har stimulert til arealeffektivisering.				
14.	Brukerne vurderer selv sine arealbehov og hvordan de best kan dekkes.				
15.	Forvalter har god oversikt over brukernes behov.				
16.	Bruker kan benytte innspart husleie til andre				

	driftsformål.				
17.	Økt husleie medfører omprioritering av driftsmidler.				
18.	Brukerne har anledning til å leie arealer fra andre aktører i markedet.				
19.	Oppfølging og bruk av internhusleiesystemet tar mye tid og ressurser.				
20.	Det jobbes kontinuerlig med evaluering og forbedring av husleieavtalen.				

Eventuelle utfyllende kommentarer?

---



---



---



---



---



---



---

# Intervjuguide – Tønsberg kommune

---

## Spørsmål

### Intervjuobjektets

- Virksomhet:
- Stilling:
- Rolle (eier/forvalter/bruker):
- Har du noen tidligere erfaring/kunnskap om internhusleie?

### Synliggjøring av kostnader

#### 1. Hva dekker internhusleien?

(FDV, Indre og ytre vedlikehold, utviklingskostnader, investerings-/kapitalkostnader)

#### 2. Hvordan fungerer fastsettelsen av leien? (hva styrer fastsettelsen?)

#### 3. Opplever du at internhusleien for deres lokaler er riktig prissatt? (eier/forvalter: de ulike lokalene)

(På hvilken måte / hvorfor ikke?)

### Organisasjon/roller

#### 4. Hva er husleiemodellens formål?

#### 5. Hvordan jobbes det med husleieavtalen? Foreligger det rutiner for fast gjennomgang og evaluering av inngåtte avtale?

#### 6. Har husleieavtalen bidratt til økte ressurser for kjernevirksomheten? (F.eks rektor kan fokusere mer på egen kjernevirksomhet enn å administrere vaktmester og andre bygningsrelaterte oppgaver).

### Arealeffektivitet

#### 7. Hvordan styres arealbruken i virksomheten?

- Foreligger det noen klare instruksjoner fra ledelsen på arealbruken?
- Kan bruker påvirke arealbruken selv?
- Kan ledelsen omstrukturere arealene?

8. Bidrar husleien til at det fokuseres mer på arealbruken og muligheter for effektivisering?
9. Hvem har finansieringsansvar for overflødige arealer etter en eventuell effektivisering?
10. Har bruker anledning til å benytte innspart husleie til andre driftsformål?
11. Hvordan finansieres økte arealbehov?

#### Vedlikehold

12. Hvordan opplever du tilstanden på lokalene?
13. Hvordan opplever du kommunikasjonen mellom eier/forvalter og bruker med tanke på vedlikehold av arealene? (Foreligger det kjente, langsiktige planer for vedlikeholdet?)
14. Hvordan prioriteres vedlikeholdet/utvikling/ombygging/endring av lokalene/bygningen?

#### Fordeler, utfordringer, suksesskriterier..

15. Hva mener du er de mest positive effektene av dagens husleieordning i kommunen?
16. Hva mener du er de største utfordringene med dagens modell?
17. Har du noen forslag til hva som bør endres/kan forbedres i en videreføring av husleiemodellen i Nye Tønsberg kommune?
  
18. Har du noe å tilføye? Noe annet jeg ikke har spurt om i forbindelse med kommunens internhusleieordning som burde nevnes?