

Heleen Dyrstad og Silje Østerås

Økt fokus på strategisk arealforvaltning i forsvarssektoren - en kilde til gevinstrealisering?

Masteroppgave i Eiendomsutvikling og -forvaltning
Juni 2019

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for arkitektur og design
Institutt for arkitektur og planlegging



Heleen Dyrstad og Silje Østerås

Økt fokus på strategisk arealforvaltning i forsvarssektoren - en kilde til gevinstrealisering?

Masteroppgave i Eiendomsutvikling og -forvaltning
Juni 2019

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for arkitektur og design
Institutt for arkitektur og planlegging



Oppgavens tittel: Økt fokus på strategisk arealforvaltning i forsvarssektoren – en kilde til gevinstrealisering?	Dato:		
	Antall sider (inkl. bilag):		
	Masteroppgave	X	Prosjektoppgave
Navn: Stud.techn. Heleen Winther Dyrstad og Silje Østerås			
Faglærer/veileder: Margrethe Foss			
Eventuelle eksterne faglige kontakter/veiledere:			

<p>Ekstrakt:</p> <p>Oppgaven har hatt til hensikt å kartlegge hva strategisk arealforvaltning i forsvarssektoren innebærer og hvilke kriterier som ligger til grunn. Gjennom å studere teori, litteratur og se til god praksis har man dannet et grunnlag for hva som er essensielt i en strategisk arealforvaltning. Videre har oppgaven forsøkt å se på hvordan strategisk arealforvaltning med riktig og økt fokus kan utnyttes bedre med målsetning om å bidra til gevinstrealisering i sektoren.</p> <p>Forsvarsbygg er etaten som skal ivareta alle eiendom, bygg og anleggs anliggende for forsvarssektoren. Stadig økende fokus på bruk av ressurser i offentlige etater har ledet frem til effektiviseringskrav i sektoren. Dette dannet bakgrunnen for gevinstrealiseringsprosjektet som ble iverksatt.</p> <p>Resultatet viser at det er en svak insentivstruktur i sektoren for å fremme arealeffektivitet. Det er uklare roller og ansvar, som skaper avstand mellom forvalter og bruker. Undersøkelsene viser en ubevist tilnærming til fagområdet strategisk arealforvaltning og gevinstrealisering. Oppgaven har belyst hvilke områder for strategisk arealforvaltning Forsvarsbygg ikke klarer å levere på, samt vurdert den interne metodiske anvendelsen av gevinstrealisering.</p> <p>I det analyserende arbeidet er det utledet en prosessmodell som viser en måte å sikre strukturen og rammeverket for strategisk arealforvaltning på. Modellen viser dernest hvilke effekter eller gevinster man vil kunne oppnå ved å fokusere på det langsiktige arbeidet med arealforvaltning.</p>

Stikkord:

1. Strategisk arealforvaltning
2. Gevinstrealisering
3. Arealeffektivisering
4. Beste praksis

Heleen Winther Dyrstad og Silje Østerås (sign.)

Forord

Denne masteroppgaven er avsluttende avhandling i eiendomsforvaltning og utvikling ved NTNU Videre i Trondheim. Masteroppgaven gir 30 studiepoeng, og er utført ved fakultet for arkitektur og design.

Studiet har gitt oss både faglig og personlig innsikt i hvordan et forskningsarbeid er bygd opp og hvordan utdanning i voksen alder har en reformerende effekt. Begge har gjennomført studiet ved siden av full jobb i Forsvarsbygg.

Arbeidet i forsvarssektoren ga oss inspirasjon til oppgavens tema. Fra to ulike ståsteder i organisasjonen mente vi å se et behov for at strategisk arealforvaltning ble undersøkt nærmere og sett opp imot gevinstrealisering som preger sektoren vi jobber i. Under et stadig økende fokus på offentlig forvaltning kombinert med fersk utdanning så vi potensialet til å bidra i det pågående arbeidet med effektivisering i forsvarssektoren.

Vi er først og fremst veldig glade for at vi valgte å gjennomføre denne oppgaven sammen. Det har gitt et utbytte av arbeidet vi ikke ville fått alene, og resultert i mange gode diskusjoner som har drevet arbeidet fremover.

En stor takk rettes til alle som har bidratt til at dette arbeidet ble gjennomført, og som har støttet og oppmuntret underveis. En spesiell takk til de nærmeste som tålmodig har holdt ut med to studenter som har utfylt alle dimensjoner av humor.

Oslo/Rena 18.juni 2019

Heleen Winther Dyrstad

Silje Østerås

Sammendrag

Helt siden opprettelsen av Forsvarsbygg i 2002 har hensikten vært å profesjonalisere forvaltningen av Forsvarets bygningsmasse. Etaten ble opprettet for å synliggjøre totaløkonomien knyttet til eiendomsmassen, sikre prioriteringen av ressursanvendelsen og rasjonalisere bruken av arealer. Forsvarssektorens iverksettelsesbrev for langtidsperioden 2017-2020 «Kampkraft og bærekraft» gav tydelige signaler på at gevinstrealisering er en sentral forutsetning for å finansiere fremtidig strukturutvikling, og for å kunne realisere en bærekraftig og kostnadseffektiv forsvarssektor.

Forsvarsbygg skal realisere 264 millioner kroner i planperioden. Det er lagt til grunn at sektoren må ha en helhetlig og strukturert tilnærming til prosessen og metodikken. Forsvarsdepartementet har henvist til bruk av DFØ (direktorat for økonomistyring) sin veileder for gevinstrealisering basert på beste praksis.

Strategisk arealforvaltning er ikke et område som er spesifikt definert i langtidsplanen. Derfor tar denne masteroppgaven for seg hvordan et økt fokus på fagområdet kan bidra til å nå de realiseringskravene som er satt av Forsvarsdepartementet. Vi har stilt forskningsspørsmål som skal avdekke dagens utøvelse av strategisk arealforvaltning, hva som foreligger av god praksis på området, og hvorvidt denne er overførbar til Forsvarssektoren. Til slutt vil vi forsøke å svare på hvordan strategisk arealforvaltning kan benyttes som et virkemiddel for gevinstrealisering.

I arbeidet har vi benyttet litteratur, teori, dokumentstudier og intervjuer som rammeverk til metode for å besvare forskningsspørsmål og problemstillingen. For å kunne kartlegge *god praksis* med overføringsverdi har vi sett til helsesektoren. Masteroppgaven er basert på kvalitativ forskningsmetodikk.

Resultatet fra vårt arbeid viser en manglende faglig forståelse og dermed manglende fokus på strategisk arealforvaltning. I arbeidet avdekker vi at flere av kriteriene nedfelt i teorien for strategisk arealforvaltning, ikke etterlevs i forsvarssektoren. På andre områder er det en moderat tilnærming til fagområdet. Det avdekkes flere svakheter i organisasjonsstrukturen og forvaltningsmodellen i forsvarssektoren. Våre funn viser til at det ikke foreligger insentiver i de ulike etatene for å redusere eller effektivisere arealer. Dette preger i sin tur arbeidet med gevinstrealisering. Det viser seg å være mangelfull dokumentering av metodikk for

gevinstrealiseringsprosjektet. På samme tid finner vi en svak organisering av arbeidet og at det ikke er avsatt tilstrekkelig med ressurser.

Resultatene av forskningen har avdekket flere områder for forbedring eller potensielle gevinster. Gjennom intervjuer med sykehussektoren har vi sett eksempler på en praksis for strategisk arealforvaltning som har vist effekter, og står i stor kontrast til forsvarssektorens forvaltning. Benchmarking, arealstrategier og rokader er blant de eksemplene på praksis som belyses nærmere i oppgaven.

Masteroppgaven har resultert i en prosessmodell for strategisk arealforvaltning i et porteføljeperspektiv for forsvarssektoren. Modellen har til hensikt å belyse hvilke innsatsfaktorer som må ligge til grunn for å utarbeide en helhetlig strategi for arealforvaltning og hvilke effekter man kan oppnå med et økt fokus på fagområdet. Det er også utarbeidet en egen definisjon på strategisk arealforvaltning tilpasset forsvarssektoren.

Som en generell anbefaling til videre forskning er det naturlig å se på strategisk arealforvaltning med fokus på digitalisering og system.

Abstract

Ever since the establishment of Forsvarsbygg (The Norwegian Defence Estates Agency) in 2002, the intention has been to professionalize the asset management of the Royal Norwegian Armed Forces portfolio of estates. Forsvarsbygg was established to recognize the total costs related to the properties, ensure the prioritizing of resources used and ensure rationalization of the use of space. For the long-term planning period 2017-2020 the strategic documents «battle force and sustainability» containing objects and the parent goals, have signaled that benefits realization is a considerable requirement to finance future structural development. A conjoint effort to realize benefits is crucial to provide a sustainable and cost effective sector for the armed forces. Forsvarsbygg are set to realize 264 million NOK, during the time of the planning term. It has been considered that a comprehensive and structural approach to processes and methodology is important in the objective of gaining common understanding. The guidelines outlined by The Directorate of Economics are based on best practice and recommended for use in public sector.

Strategic asset management is not an area defined in the long-term plans. This master's thesis therefore intends to research how an increased focus on the subject may contribute to realizing the objectives outlined by The Department of Defence.

The research questions are designed with the intention of finding answers to how strategic asset management is executed today, what is defined as good practice and can it be alienated to the defence sector. And finally we will try to portray how strategic asset management can be used as a means to achieve benefits realizations.

To create a framework of methodology and basis for the thesis, the research has consisted of several literature reviews, theory, document studies, interviews and analysis of the major findings. To identify good practice that has a transferrable value we have researched the healthcare sector. The master's thesis is based on a qualitative research methodology.

The research shows a lack of academic understanding and therefore also a reduced focus on strategic asset management. In our work we found that several of the criterias related to theoretical foundations for strategic asset management, where not in compliance with the applied practice in the defence sector. In some areas there are moderate approximation to the subject in question. We found several weaknesses in the organizational structure and management model for the sector. Further our findings

show missing incentives to reduce assets or improve efficiency of assets. This will in turn affect the work related to benefits realization.

We found that the methodic for documentation of benefits realization was inadequate.

The project of benefits realization has not gained the appropriate attention, and there have not been delegated enough resources to oversee the development.

Through our research in the healthcare sector we found several examples of strategic asset management in practice. The effects and benefits shown are in great contrast to the defence sector and their management of assets. Benchmarking, asset strategies and commutation are among the examples that will be assessed in further detail.

Our work has resulted in a conceptual model that outlines the framework of strategic asset management for real estate portfolios in the defence sector. The models intention is to describe which data input is needed to create a basis for forming a strategy for asset management, and in turn which effects and benefits to be achieved by focusing on the subject.

The work also resulted in a new definition for strategic asset management in the defence sector. As a general recommendation for further research, strategic asset management should be considered with focus on digitalization and systems.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
1.1. Bakgrunn	3
1.2. Formål og problemstilling	4
1.3. Avgrensning	5
1.4. Oppgavens oppbygging	6
1.5. Forsvarsbygg – historikk og organisering	6
1.6. Begreper og forkortelser	10
2. Metode	12
2.1. Forskningsprosess- og design	12
2.2. Kvalitative og kvantitative metoder	13
2.3. Triangulering	14
2.4. Reliabilitet og validitet	14
2.5. Kvalitativ analyse	16
2.6. Anvendte metoder	16
2.6.1. Litteraturgjennomgang	17
2.6.2. Dokumentstudier	18
2.6.3. Intervju	18
2.6.4. Fokusgruppe	20
2.7. Evaluering av metodebruk	20
3. Teori og litteratur	23
3.1. Strategi	23
3.2. Verdi og verdigrunnlag ved eiendom	25
3.3. Arealforvaltning	27
3.4. Strategisk arealforvaltning	30
3.5. Porteføljeforvaltning	32
3.6. Ulike typer eierskap for eiendom og eiendomsporteføljer	35
3.7. Gevinstrealisering	35
3.8. Benchmarking	40
4. Resultater	43
4.1. Resultater fra dokumentstudier	43
4.1.1. Forvaltning av forsvarssektorens EBA - styring, strategi og status	43
4.1.2. Kampkraft og bærekraft	47
4.1.3. Verdibevaring av forsvarssektorens EBA	48

4.1.4.	Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren	53
4.1.5.	Kriterier for effektiv arealforvaltning	55
4.1.6.	Benchmarking i Forsvarsbygg	60
4.1.7.	Skal Staten eie eller leie?	61
4.1.8.	Gevinstrealisering i Forsvarsbygg	62
4.1.9.	Oversikt og beslutningsgrunnlag	63
4.2.	Resultater fra intervjuer	65
4.2.1.	Dybdeintervjuer	65
4.2.2.	Informanter	65
4.2.3.	Funn fra intervjuer	66
4.3.	Resultater fra fokusgruppe	75
4.4.	Oppsummering av funn	79
4.4.1.	Dokumentstudier	79
4.4.2.	Intervjuer	80
4.4.3.	Fokusgruppe	81
5.	Analyse	82
5.1.	Hva innebærer strategisk arealforvaltning i forsvarssektoren i dag?	82
5.2.	Hva er god praksis på fagområdet, og er den helt eller delvis overførbart til forsvarssektoren?	86
5.2.1.	Prosess og metodikk	87
5.2.2.	Kultur	90
5.3.	Hvordan kan strategisk arealforvaltning benyttes som et virkemiddel for gevinstrealisering i forsvarssektoren?	92
6.	Konklusjoner	95
7.	Anbefalinger for videre arbeid	96
8.	Figurer og tabeller	98
9.	Referanser	99
10.	Vedlegg	102

Forsidebilde og illustrasjoner: Forsvarsbygg

1. Innledning

De siste årene har krav til effektivisering av statlige virksomheter gitt et økt fokus på hvordan offentlige etater forvalter sine ressurser. Forsvarssektoren er en av Norges største innehavere av arealer, som etaten Forsvarsbygg er satt til å forvalte. Vår ambisjon med denne masteroppgaven er å skape forståelse for hvordan strategisk arealforvaltning utøves i forsvarssektoren, hvilke forutsetninger som bør ligge til grunn og i hvilken grad man kan utnytte erfaringer fra god praksis utenfor sektoren. Oppgaven har videre sett nærmere på hvordan et økt fokus på strategisk arealforvaltning kan bidra til å realisere kravene som er satt for effektivisering i Forsvarssektoren.

1.1. Bakgrunn

Forsvarssektoren mottar sine overordnede styringsdokumenter fra Forsvarsdepartementet (FD), og iverksettelsesbrev for langtidsplanen (IVB LTP) er en formalisering av oppdragene i en gitt planperiode for de ulike etatene i sektoren. Fagområdene areal- og eiendomsforvaltning ivaretas av Forsvarsbygg (FB) på vegne av Forsvarsdepartementet, og midlene til fagområdet er resultater av årlige budsjettprosesser som har sin forankring i flerårige planer for økonomi og styring. I inneværende planperiode er det blitt stilt store krav til besparelse og effektivisering innen sektoren. Dette har medført store endringer i etatenes strukturer, budsjett og organisering. Som en del av Forsvarsdepartementets krav til Forsvarsbygg ble det konkretisert at:

«Forsvarsbygg skal ved systematisk og kontinuerlig forbedringsarbeid legge opp til effektivisering i alle ledd i virksomheten, og medvirke til effektivisering i øvrige deler av forsvarssektoren.» (IVB LTP, 2019).

Forsvarsbygg besluttet en ny virksomhetsstrategi for 2018-2021 med tilhørende visjon, verdier og satsningsområder. Strategien er en direkte oppfølging av forsvarssektorens langtidsplan for 2017-2020 som skal trekke Forsvarsbygg nærmere Forsvarets kjernevirksomhet.

Frigjøring av ressurser fra ikke-operativ virksomhet til operativ virksomhet har vært et uttalt målbilde helt siden forsvarssjefen beskrev dette i sin militærfaglige utredning i 2003. Dette innebærer at sektoren på et generelt grunnlag skal effektiviseres og moderniseres for å frigjøre

ressurser fra lavere prioriterte formål til å styrke den operative evnen. (McKinsey & Company, 2015)

Med utgangspunkt i Forsvarsdepartementets oppdrag har Forsvarsbygg i løpet av 2017 gjennomført en av sine hittil største omstillinger for å effektivisere virksomheten og frigjøre ressurser. Som en videre konsekvens av oppdraget er Forsvarsbygg tilført et beredskapselement, hvor eiendom, bygg og anlegg (EBA) ikke bare skal være en viktig innsatsfaktor for å understøtte Forsvarets operative evne og beredskap i fredstid, men også i krise og krig. Totalt er det stilt krav til en innsparing på 264 millioner kroner internt i Forsvarsbygg i løpet av planperioden.

1.2. Formål og problemstilling

Det er etablert et gevinstrealiseringsprogram som skal bidra til effektivisering i etaten og sørge for at Forsvarsbygg leverer i henhold til eiers krav om måloppnåelse. Hensikten med denne oppgaven er å se på hvorvidt strategisk arealforvaltning benyttes som virkemiddel for å svare ut krav til innsparing i forsvarssektoren.

Problemstillingen vi ønsker å besvare blir følgende:

Hvordan kan økt fokus på strategisk arealforvaltning bidra til gevinstrealisering i forsvarssektoren?

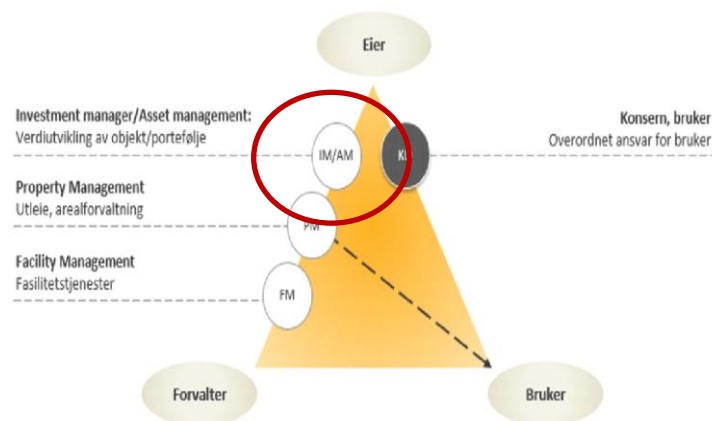
For å kunne svare ut problemstillingen har vi stilt følgende forskningsspørsmål:

- Hva innebærer strategisk arealforvaltning i forsvarssektoren i dag?
- Hva er god praksis på fagområdet, og er denne helt eller delvis overførbar til forsvarssektoren?
- Hvordan kan strategisk arealforvaltning benyttes som et virkemiddel for gevinstrealisering i forsvarssektoren?

1.3. Avgrensning

En av de store utfordringene ved forskning generelt handler om hvordan man skal avgrense det empiriske arbeidet (Tjora, 2017).

Oppgaven omhandler den strategiske delen av arealforvaltningen i forsvarssektoren, og baserer seg på innsparingskravet pålagt av eier. Forsvarsbygg opptre i både forvalter- og eierrolle på vegne av departementet. På bakgrunn av dette avgrenses oppgaven til å omhandle eierperspektivet, illustrert i figur 1 under:



Figur 1 – Kjernen i forvalterrollen (NTNU kurslitteratur, Foss og Rohn)

Oppgaven tar utgangspunkt i det strategiske nivået i forvaltningsmodellen. Sektorens komplekse portefølje består av mer eller mindre graderte formålsbygg, i tillegg til tradisjonelle administrative bygg og boliger. Med bakgrunn i denne kompleksiteten, i tillegg til eierperspektivet, er det naturlig å ta utgangspunkt i et porteføljestyringsnivå. Det er utfordrende å diskutere strategisk arealforvaltning fra et rent strategisk perspektiv. Det vil derfor forekomme funn og analyser som befinner seg på både strategisk og taktisk nivå.

Avhending av eiendom, bygg og anlegg som sektoren ikke lenger har behov for er en del av det faste oppdraget fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsbygg, og faller derfor utenfor oppgavens problemstilling. Forholdet omtales under pkt. 4.1.8.

Videre har vi derfor valgt å ikke se på brukerperspektivet, men brukerrollen vil bli omtalt.

Temaet for oppgaven er omfattende og har høy grad av aktualitet i forsvarssektoren. Derfor har det vært utfordrende å avgrense arbeidet. Gjennom arbeidet har vi gjort flere funn som

strekker seg ut over problemstillingen, men som i seg selv er verdt en videre studie. Blant annet vil ikke oppgaven ta for seg verktøy og digitalisering.

1.4. Oppgavens oppbygging

Oppgavens oppbygging er som følger:

Kapittel 1 - Innledningsvis beskrives bakgrunn, avgrensning, problemstilling, forskningsspørsmål samt forsvarssektorens organisering når det gjelder forvaltning av eiendom, bygg og anlegg.

Kapittel 2 – Metodekapitlet gir en beskrivelse av generell metode, samt av hvilke metoder som er anvendt for å svare ut oppgavens problemstilling. Videre evalueres metodebruken.

Kapittel 3 – Kapitlet beskriver oppgavens teoretiske rammeverk.

Kapittel 4 – I resultatdelen gis en oversikt over funn fra de gjennomførte undersøkelsene. Under hvert delkapittel oppsummeres de mest relevante funnene.

Kapittel 5 – I analysekapitlet diskuteres funn opp mot teori. Kapitlet er bygget opp slik at det svarer ut de ulike forskningsspørsmålene.

Kapittel 6 – Med bakgrunn i analysen i kapittel 5 gis en konklusjon som besvarer oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål.

Kapittel 7 – Kort anbefaling av temaer for videre arbeid.

Avslutningsvis gis en oversikt over figurer, tabeller og referanser, samt kopi av relevante vedlegg.

1.5. Forsvarsbygg – historikk og organisering

Historikk

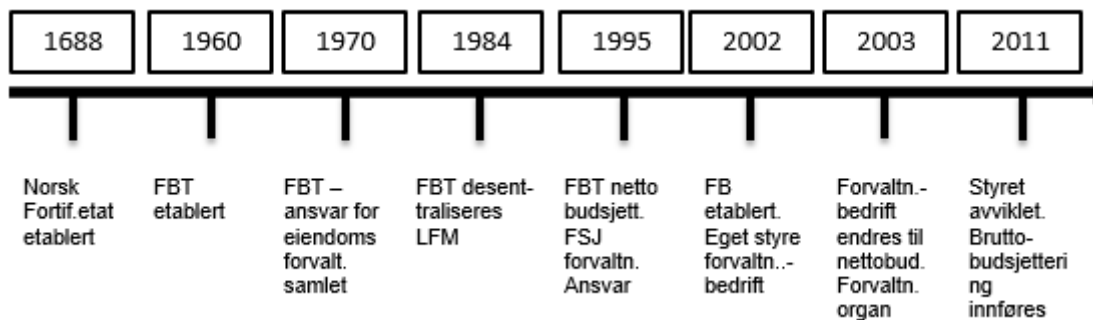
Helt siden 1688 har det eksistert en forvaltning av Statens forsvarseiendommer. Behovet for en fortifikasjonsetat kan med andre ord dateres over 300 år tilbake (Sjursen, 2013).

I 1960 ble Forsvarets bygningstjeneste (FBT) etablert som en sivil etat underlagt forsvarsdepartementet. Sentralledelsen skulle ta seg av større planleggings- og byggeoppdrag, mens det regionale leddet (de daværende distrikts-ingeniørene) skulle legge vekt på drift og

vedlikehold samt gjennomføre mindre nybygg og ombyggings- og reparasjonsarbeider. Drift og ordinært vedlikehold ble gjennomført av de lokale forvaltningsmyndighetene (LFM). Ansvar for eiendomsforvaltningen ble samlet i Forsvarets bygningstjeneste i 1970 (st.prp.nr. 77, 2001).

Forsvarets bygningstjeneste ble desentralisert etter vedtak i 1984. Hovedhensikten var at sentralledelsen skulle reduseres, og bemanningen i regionen styrkes. Flere av oppgavene skulle løses ute i regionen. Forvaltningsansvaret for Forsvarets eiendommer ble overført til Forsvarssjefen (FSJ) fra 1.januar 1995. Antall LFM-er ble da redusert fra 180 til 4. Forsvarets bygningstjeneste ble redusert fra 6 til 4 regionskontorer i 1996 (EBA 2000, 2000).

300 år med forvaltning



Figur 2 – Utvikling av eiendomsforvaltning i forsvarssektoren (Skåret, 2011)

Utredningen EBA 2000 (2000) slo fast at gjeldende forvaltningsmodell ikke fungerte som tiltenkt, og at de ønskede resultatene uteble. Det fremkom også at modellen ikke var i stand til å synliggjøre de faktiske EBA-kostnadene, og sikre økonomi for å forhindre verdiforringelse. Forsvaret fikk ikke lenger rendyrket sine kjerneoppgaver, og stod ovenfor en ubalanse mellom ressurser og oppgaver. Dette dannet bakgrunnen for vedtaket av 13.juni 2001 om etableringen av Forsvarsbygg.

I 2002 oppretter Forsvarsdepartementet en ny underlagt organisasjon som skulle forvalte, drifte og vedlikeholde all EBA i forsvarssektoren. Hensikten var å ta tilbake kontrollen på sektorens EBA, og under opprettelsen av Forsvarsbygg formulerte Stortingets utenriks- og forsvarskomite seg slik:

«Forsvarets forvaltning av eiendommer, bygg og anlegg (EBA) har hittil vært delt mellom Forsvarets bygningstjeneste (FBT) og Forsvarets militære organisasjon (FMO). Den totale ressursbruk knyttet til eiendommer har vært vanskelig å måle i forhold til produksjonen, og manglende synliggjøring har vanskeliggjort reell effektivisering og rasjonalisering. Det er derfor behov for å synliggjøre totaløkonomien knyttet til Forsvarets eiendomsmasse, for slik å sikre en riktigere prioritering av den totale ressursanvendelsen, samt å gi brukerne incitament for å rasjonalisere bruken av ressurser.» (st.prp.nr. 77, 2001)

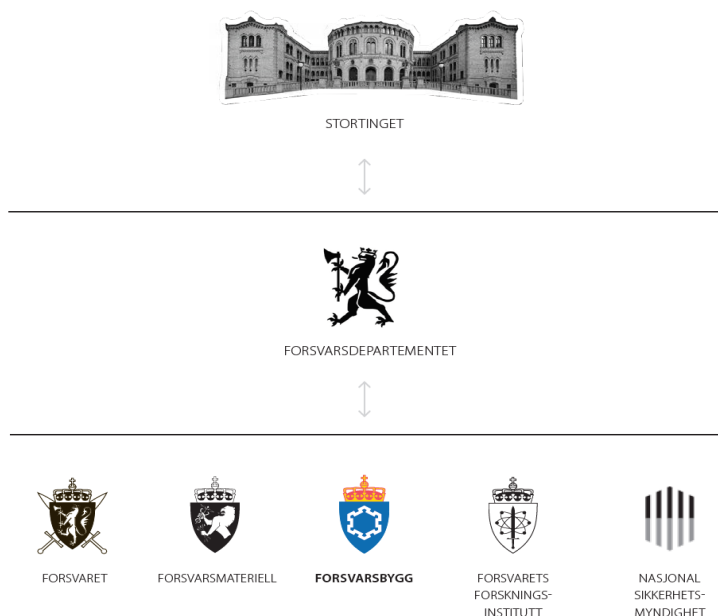
Forsvarsbyggs organisering, strategier, ansvarsområder og innhold har helt siden etableringen vært gjenstand for diskusjoner og endring.

Organisering

Forsvarsbyggs hovedoppgave er å forvalte forsvarssektorens EBA, gjennomføre investeringer samt å avhende EBA som sektoren ikke lenger har bruk for. Totalt er porteføljen på 4 101 161 kvm, fordelt på 13 012 bygg og anlegg over hele landet, jf. årsrapport for 2018:

«Forsvarsbygg bygger forsvarsevne hver dag. Vi bidrar til kampkraft og bærekraft i forsvarssektoren, ved at Forsvaret har eiendom, bygg og anlegg (EBA) tilpasset sine behov.»

Som organisasjon er Forsvarsbygg et statlig forvaltningsorgan underlagt Forsvarsdepartementet:



Figur 3 – Organisering av forsvarssektoren (Forsvarsbygg, 2019)

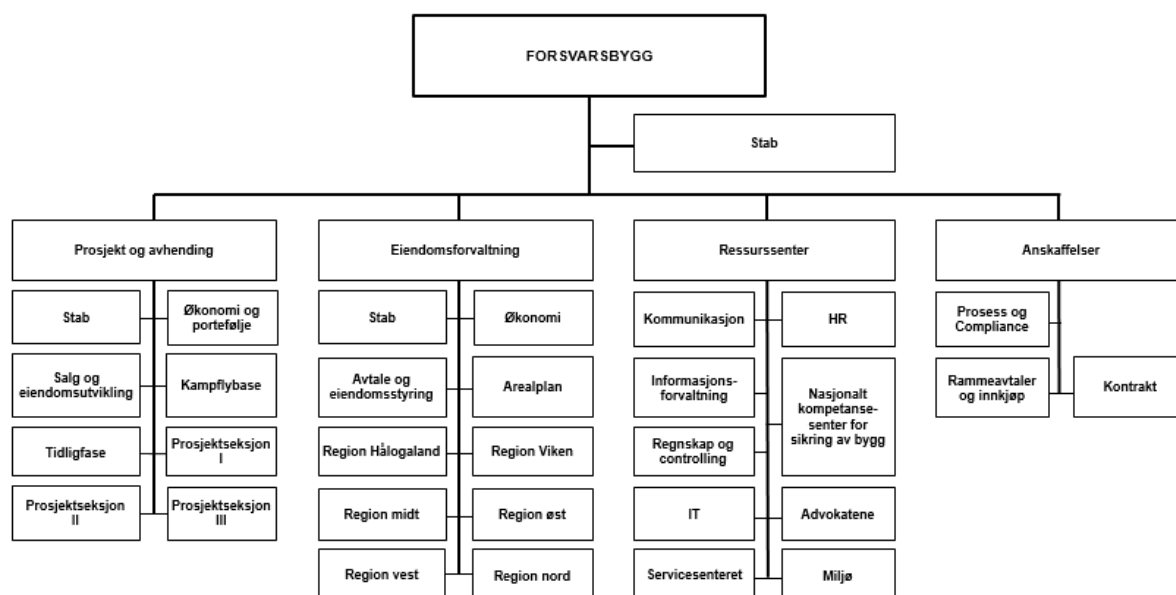
Videre er Forsvarsbygg delt inn i fire avdelinger, i tillegg til stab.

- Stab – tilrettelegger for en helhetlig strategisk styring, og har ansvar for virksomhets- og eiendomsutvikling, overordnede strategier, risikostyring mm.
- Prosjekt og avhending – planlegger og gjennomfører investerings-, avhendings- og miljøsaneringsprosjekter.
- Eiendomsforvaltning – forvalter, drifter og vedlikeholder forsvarssektorens EBA.
- Anskaffelser – overordnet ansvar for innkjøpsprosesser og kontrakts gjennomføring.
- Ressurscenteret – samler alle kompetanseområder og fagmiljøer som er felles for Forsvarsbygg.

Det er staben som har ansvaret for å tilrettelegg for den strategiske styringen i Forsvarsbygg, og som skal ivareta helheten og sammenhengen mellom strategier, planarbeid og styring. Staben er også de som skal iverksette oppdrag og føringer fra Forsvarsdepartementet, og implementere disse i Forsvarsbyggs virksomhetsstyring. De skal videre ha et særskilt ansvar for langsiktig planlegging og utvikling av forsvarssektorens EBA-portefølje.

(Forsvarsbygg, 2019)

Matrisen under viser hvordan Forsvarsbygg er organisert:



Figur 4 – Organisasjonskart (Forsvarsbygg, 2019)

1.6. Begreper og forkortelser

AM	Asset Management
BRA	Budsjett- og resultatansvarlig
BDU	Brukerdefinert utvikling
CREM	Corporate Real Estate Management
DFØ	Direktoratet for økonomistyring
DVUU	Drift, vedlikehold, utvikling og utskiftning
EBA	Eiendom, Bygg og Anlegg
EBAP	EBA-plan
FB	Forsvarsbygg
FBT	Forsvarets Bygningstjeneste
FD	Forsvarsdepartementet
FM	Facility/ Facilities Management
FMO	Forsvarets Militære Organisasjon
FMR	Fagmilitært råd
FSJ	Forsvarssjefen
FST	Forsvarsstaben
HER	Helhetlig eiendomsregister
IVB LTP	Iverksettingsbrev Langtidsplan
KPI	Key Performance Indicator
KS	Kommunenes sentralforbund
LFM	Lokale Forvaltnings Myndigheter
LIS	Ledelses- og informasjonssystem
NBDE	Nordic-baltic defence estate cooperation
NOU	Norges Offentlige Utredninger
NS	Norsk Standard
NS-EN	Norsk standard, utviklet i Europa

OGC	Office of Government Commerce
PET	Presiseringer, endringer og tillegg
PM	Property Management
REM	Real Estate Management
RICS	Royal Institution of Chartered Surveyors
RIF	Rådgivende ingeniørers forening
SUP	Forsvarssektorens helhetlige plan- og utviklingsgrunnlag
SSØ	Senter for statlig økonomistyring

Arealforvaltning: Der hvor eiendomsforvaltning tar for seg en helhetlig tilnærming til en flerfaglig forvaltning på alle nivåer, vil arealforvaltning ta utgangspunkt i å holde oversikt over samtlige arealer, retningslinjer for disponeringen, tilpasningen, tilstanden og bruken. Arealforvaltningen vil videre ha som målsetning å forvalte arealene effektivt og riktig, med tilpasning mot bruker.

Benchmarking: En prosess der ytelsen (inkl.pris) til fasilitetstjenester måles og resultatene sammenlignes internt eller eksternt (NS-EN 15221-1)

Gevinstrealisering: Gevinstrealisering er prosessen der man planlegger for, og henter ut, forventede og eventuelle ikke-planlagte gevinster av tiltak. Gevinstene kan være både kvalitative og kvantitative (Forsvarsdepartementet, 2018 IVB LTP)

Insentiv: Et insentiv er noe som motiverer mennesker til handling. Insentiver kan påvirke adferd og valg gjennom å gjøre et alternativ mer å foretrekke enn et annet. Innenfor organisasjonspsykologi er man opptatt av hvordan er på – og kan brukes for å fremme innsats, prestasjoner og produktivitet i arbeidslivet.

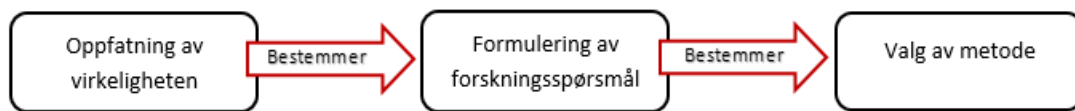
Nøkkeltall: Registrerte kostnader, forbrukstall o.l per enhet over tid eller samtidig registrerte kostnader, forbrukstall o.l. for like enheter (NS 3454, 2000).

Strategisk arealforvaltning: Strategisk arealforvaltning i et porteføljeperspektiv skal sikre at samspillet mellom de fysiske omgivelsene og brukerne, eierne og samfunnet er optimalisert til enhver tid. Det innebærer hensiktsmessig plassering og utforming av bygninger, i tillegg til god arealutnyttelse, høyest mulig kvalitet til lavest mulig kostnad og fotavtrykk (Margrethe Foss, 2019)

2. Metode

Hensikten med forskning er å frembringe gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten. For å klare dette må forskeren ha en strategi for hvordan han eller hun skal gå frem. Denne strategien er metoden (Jacobsen, 2015).

Sammenhengen mellom vitenskapelig metode og virkeligheten kan illustreres på følgende måte:



Figur 5 – Hvordan oppfatning av virkeligheten bestemmer metode (Jacobsen, 2015)

Kapittelet vil gi en generell beskrivelse av forskningsprosess og metode, og deretter gjøre rede for hvilke metoder som er valgt for å belyse oppgavens problemstilling og svare ut forskningsspørsmålene.

Metodisk tilnærming er evaluert under pkt. 2.7.

2.1. Forskningsprosess- og design

Ved oppstarten av et forskningsprosjekt må det tas stilling til en rekke forhold. Brottveit (2018) deler denne prosessen inn i fire stadier, illustrert med spørreordene *hva*, *hvorfor*, *hvem* og *hvordan*:

- *Hva?* – Første steg i forskningsprosessen går ut på å redegjøre for hva man ønsker å studere, samt å formulere en problemstilling.
- *Hvorfor?* - Valg av tema må begrunnes. Hva er hensikten og hvorfor er dette faglig interessant?
- *Hvem?* – Tredje steg innebærer rekruttering av deltakere samt en beskrivelse av kriteriene som er lagt til grunn for utvelgelsen av disse.
- *Hvordan?* – Man må ta stilling til hvilke undersøkelsesmetoder som best vil belyse det aktuelle temaet.

Videre beskriver Brottveit (2018) at vi generelt kan si at kvalitativt forskningsdesign brukes for å gå i dybden på et felt. I rene kvalitative studier, som denne, kan det være utfordrende å formulere en presis problemstilling og disse er ofte komplekse og sammensatte. Det er derfor viktig at forskningsdesignet er fleksibelt, og det kan være nyttig å benytte flere kvalitative metoder parallelt.

Et overordnet mål med kvalitativ forskning er at det skal være teori- og begrepsutviklende, og gi grunnlag for ny forskning (Brottveit, 2018).

2.2. Kvalitative og kvantitative metoder

Kvantitative metoder tar utgangspunkt i data som er kvantifiserbar (målbar), mens kvalitative metoder relaterer seg til subjektets egenskaper, hendelser og erfaringer. Metodene har ulike styrker og svakheter, hva man velger er avhengig av hva man skal forske på. Det er også vanlig med en kombinasjon av de to metodene, hvor f.eks. kvantitative undersøkelser kan støtte opp om resultater fra en kvalitativ studie.

Kvalitativ metode er ifølge Jacobsen (2015) egnet dersom man har en relativt god kjennskap til temaet som undersøkes, og hvor man ønsker å beskrive omfanget eller hyppigheten av et fenomen. Kravet til kjennskap til temaet har utgangspunkt i at innsamlet data må kategoriseres, og fordi man derfor må være sikker på at spørsmålene som stilles er relevante. Videre er kvalitativ metode godt egnet i de tilfeller hvor man ønsker å utvikle hypoteser eller teorier, og for å få frem en nyansert beskrivelse av temaet. I tillegg åpner metoden for tilpasninger underveis, da skillet mellom planlegging, gjennomføring og analyse er lite sammenlignet med kvantitativ metode.

I følge Jacobsen (2015) kjennetegnes kvalitativ tilnærming til datainnsamling av åpenhet, og metoden skal i hovedsak være induktiv. Med induktiv menes at man antar (eller utvikler) noen generelle sammenhenger ut fra observasjoner av enkelttilfeller (Tjora, 2017).

2.3. Triangulering

En metode for å sikre valide data er triangulering. Dette gjennomføres ved at man benytter flere metoder, kilder eller lignende for å styrke undersøkelsens troverdighet. Uttrykket triangulering kommer fra landmåling, hvor to forskjellige utgangspunkt benyttes for å bestemme et tredje (Halvorsen, 2008).

Denzin (1978) definerte fire typer triangulering:

- Metodetriangulering - to eller flere metoder benyttes ved datainnhenting. Det kan omfatte flere kvalitative metoder, flere kvantitative metoder eller en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder.
- Datatriangulering - innhenting og kryssjekking av data fra flere ulike kilder.
- Forskertriangulering - to eller flere forskere undersøker samme tema.
- Teoritriangulering - mer enn ett teoretisk utgangspunkt benyttes i fortolkningene av et tema.

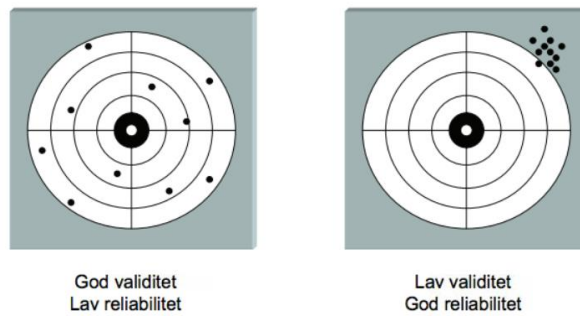
Uavhengig av type triangulering som velges vil det bidra til å gi flere perspektiver på samme fenomen.

2.4. Reliabilitet og validitet

Uavhengig av type empiri man innhenter, er det viktig at denne tilfredsstillende to krav ifølge Jacobsen (2015):

- Empirien må være gyldig og relevant (valid).
- Empirien må være pålitelig og troverdig (reliabel).

Sammenhengen mellom validitet og reliabilitet kan illustreres slik:



Figur 6 – Validitet og reliabilitet (Samset, 2008)

For at dataen vi har samlet inn skal være gyldig og relevant må den først og fremst gi svar på de spørsmål som er stilt. Jacobsen (2015) opererer med to typer gyldighet og relevans innenfor vitenskapelig metode:

- Intern gyldighet som innebærer at forskeren må ha dekning for dataen som innhentes og konklusjoner som trekkes.
- Ekstern gyldighet som går på hvorvidt resultater innenfor et felt kan være relevante i andre sammenhenger.

Det er større utfordringer knyttet til å sikre reliabilitet i en kvalitativ undersøkelse enn ved en kvantitativ undersøkelse. Det krever en høy grad av bevissthet og struktur i prosessen med intervjuer, slik at man sikrer en så høy grad av troverdighet som mulig. Det kan likevel være ytre forhold som påvirker informanten; hvor intervjuet gjennomføres, situasjon, stemning mv.

Sammenheng mellom de ulike kvalitative metodene og pålitelighet er vist i matrisen under:

Individuelt intervju	Intervjueffekt – dvs. at intervjuers tilstedeværelse skaper spesielle resultater. Konteksteffekt – dvs. at stedet det intervjuet fortas, kan skape spesielle resultater.
Gruppeintervju	Intervjueffekt – dvs. at intervjuers tilstedeværelse skaper spesielle resultater. Konteksteffekt – dvs. at stedet det intervjuet fortas, samt de relasjoner som oppstår i gruppen, kan skape spesielle resultater.
Observasjon	Observatøreffekt – dvs. at observatør tilstedeværelse skaper spesielle resultater. Konteksteffekt- dvs. at stedet der observasjon foretas, kan skape spesielle resultater (spesielt laboratorieobservasjoner).
Dokument – undersøkelser	Tilgang til dokumenter. Hvordan passer dokumentenes bruk av data til problemstillingen? Har vi kontroll over mulige feilkilder? Kan vi stole på de kildene dataene kommer fra?

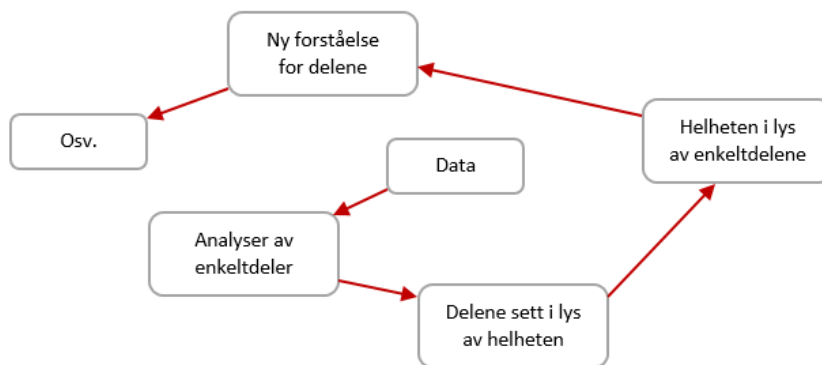
Tabell 1 – Mulige undersøkelseeffekter knyttet til de kvalitative datainnsamlingsmetodene (Jacobsen, 2015)

For å få relevante og riktige resultater må forskningen være gjennomført på en troverdig og tillitsvekkende måte, og forskerne må måle det som ønskes målt.

2.5. Kvalitativ analyse

Ifølge Tjora (2017) er det i denne fasen mye av potensialet for kvalitativ forskning ligger, samtidig som det er her mange prosjekter svikter.

Dersom kvalitativ analyse av den innsamlede dataen skal være mulig må informasjonen forenkles og struktureres. Med en slik strukturering kan man, ifølge Jacobsen (2015), påpeke mønstre, regulariteter, spesielle avvik og underliggende årsaker. Dette innebærer at den kvalitative analysen er en veksling mellom de enkelte detaljer og helheten. Denne vekslingen kalles den hermeneutiske spiral, som kan illustreres slik:



Figur 7 – Den hermeneutiske spiral (Jacobsen, 2015)

Ifølge Jacobsen (2015) dreier den kvalitative analysen seg hovedsakelig om fire forhold:

- Dokumentere og beskrive det innsamlede materialet.
- Utforske det innsamlede materialet.
- Systematisere og kategorisere informasjonen.
- Sammenbinde og trekke opp forbindelser mellom ulike kategorier.

2.6. Anvendte metoder

Ifølge Tjora (2017) bærer alle former for forskningsaktivitet preg av begrensede ressurser. Det er derfor ikke bare faglig hensyn som styrer hvilke metoder som skal benyttes, men også ressurser og praktiske forhold. Slike praktiske forhold kan for eksempel dreie seg om hvilken

tilgang man har på relevante intervjuobjekter, mengde ressurser i form av tid og personer man har til rådighet, og hvilken kunnskap de som gjennomfører undersøkelsene har. Til tross for disse hensynene er det viktig at man ikke tar minste motstands vei, men velger metode ut fra hva man ønsker å få svar på.

Metodene som er benyttet er valgt med bakgrunn i hva som vil gi et godt datagrunnlag for oppgaven, praktiske forhold samt ressurstilgang. Oppgaven vil ha en ren kvalitativ tilnærming, hvor ulike kvalitative metoder er benyttet for å øke resultatenes troverdighet.

Opprinnelig ble det startet en casestudie av Leirplanprosjektet i FB. Dette ble ikke gjennomført med bakgrunn i oppgavens omfang, og fordi vi etter samtaler med FD ikke fikk inntrykk av at prosjektet var like relevant som tidligere antatt.



Figur 8 – Metode (Østerås og Dyrstad, 2019)

2.6.1. Litteraturgjennomgang

Kvalitativ forskning tar ofte utgangspunkt i en eller flere teoretiske tradisjoner for å definere rammen av hva som er interessante problemstillinger innenfor et gitt fagfelt (Tjora, 2017).

For å etablere et teoretisk rammeverk og definere de sentrale begrepene har vi gjennomgått pensumlitteratur i fagene Facilities Management og Strategisk arealforvaltning, samt faglitteratur, artikler og rapporter innen porteføljestyling og gevinstrealisering. Vi finner at litteraturen er noe begrenset når det gjelder strategisk arealforvaltning på det overordnede

nivået vi ønsker å studere. Litteratursøkene avdekker mye litteratur knyttet til eiendomsforvaltning, men er begrenset når det kommer til arealforvaltning.

De mest sentrale søkeordene har vært: «*strategisk arealforvaltning*», «*gevinstrealisering*», «*strategi eiendomsportefølje*», «*asset management*», «*strategic asset management*», «*benefits realization*». En annen metode for å finne relevant litteratur har vært gjennomgang av litteraturlister for ulike publikasjoner. For å evaluere troverdighet og nøyaktighet i kildene har forskertriangleringen bidratt til å ekskludere materiale som ikke var egnet.

2.6.2. Dokumentstudier

Dokumentstudier tar utgangspunkt i data som er produsert for andre formål enn forskning. Dataene kan være både kvantitative (i form av f.eks. årsrapporter) og kvalitative (i form av tekst). Dokumentstudier oppfattes tradisjonelt som såkalte ikke-påtrengende metoder («*unobtrusive methods*»), der vi genererer empirisk data uten at ikke-forskende deltakere er involvert (Tjora, 2017).

Oppgaven hviler i stor grad på dokumentstudier. En viktig del av studiene har vært å gjennomgå deler av dokumenthierarkiet i sektoren for å kartlegge roller, organisering, styrende dokumenter mv. Videre har vi sett til ulike kriterier og virkemidler som kan være av betydning dersom man skal oppnå en effektiv arealforvaltning.

Dokumentsøket har være omfattende, og det har vært utfordrende å skille mellom relevant og ikke relevant dokumentasjon. Empirien er valgt med det utgangspunkt å skulle svare ut oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Som ansatte i FB har vi hatt god tilgang til faktaopplysninger og interne dokumenter. Det av interne dokumenter som det refereres til i pkt. 4.1 Resultater fra dokumentstudier er ikke gradert/unntatt offentlighet.

2.6.3. Intervju

Den mest utbredte datagenereringsmetoden innenfor kvalitativ forskning er ulike former for intervjuing (Tjora, 2017).

Vi har benyttet en form for semi-strukturerte intervjuer. Intervjuene er basert på en intervjuguide, men er ikke så bundet i struktur som et strukturert intervju. Fordelen med semi-strukturerte intervjuer er nettopp denne muligheten til å tilpasse og stille utdypende spørsmål

underveis. I følge Brottveit (2018) er denne type intervju fruktbart når man ønsker å gå i dybden på et tema. Med bakgrunn i den felles strukturen intervjuet gir, legger det også til rette for kategorisering av informasjonen man innhenter. En ulempe kan være at det som regel er svært omfangsrikt og tidkrevende å transkribere og bearbeide intervjumaterialet (Brottveit, 2018).

Det er valgt å benytte et kriterieutvalg, det vil si at vi har intervjuet deltakere som ut fra sine erfaringer, sin stilling og opplevelser sitter på kunnskap som er relevant for oppgavens problemstilling.

Det ble sendt ut til sammen syv invitasjoner til intervju, hvorav alle responderte positivt. Det ble gjennomført seks intervjuer med informanter med sentrale roller i forsvarssektoren. Det syvende var tenkt gjennomført med en informant fra det svenske Fortifikasjonverket. Informanten ønsket ikke å gjennomføre intervjuet på Skype, og da det ble vanskelig å finne en dato hvor det var mulig å treffes ble dette intervjuet ikke gjennomført.

Alle intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i en intervjuguide strukturert over tre temaer; *Begrepsavklaringer*, *Strategisk arealforvaltning* og *Erfaringer og praksis*. Ifølge Brottveit (2018) finnes det mange måter å bygge opp en intervjuguide på, men det kan være lurt å strukturere den inn i noen tematiske hovedpunkter. For å få de utfyllende svarene man er ute etter er det en klar fordel å unngå ja/nei-spørsmål. Alle intervjuene ble gjennomført basert på samme intervjuguide, men spørsmålene og vektleggingen av de ulike temaene varierte noe basert på informantens rolle i sektoren. Alle informantene fikk tilsendt temaer og spørsmål i forkant for om ønskelig å kunne forberede seg.

Intervjuene hadde hver en varighet på mellom 1,5 og 2 timer, og ble alle gjennomført ansikt til ansikt med begge forfattere tilstede. I etterkant ble det skrevet et referat fra hvert av intervjuene basert på lydopptak og egne notater, som deretter ble oversendt den enkelte informant for godkjenning. Med noen mindre endringer er alle referater godkjent.

I etterkant av de ordinære intervjuene ble det klart at vi trengte informasjon om FBs eiendomsforvaltningssystem for å bekrefte/avkrefte funn som var gjort. Det ble derfor gjennomført et uformelt intervju med en av de systemansvarlige i FB. Intervjuet ble gjennomført uten intervjuguide, da det var systemspesifikk informasjon vi ønsket. Intervjuet hadde en varighet på 1,5 timer, og ble referatført og godkjent på lik linje som øvrige. Begge forfattere var tilstede.

2.6.4. Fokusgruppe

I følge Tjora (2017) er fokusgruppe enkelt sagt en form for gruppeintervju hvor man samler et antall informanter for å diskutere ett eller flere temaer. Det kan være en effektiv form for datagenerering fordi man utvikler intervjudata fra flere informanter samtidig (Tjora, 2017). Hensikten er å få i gang en faglig diskusjon, interaksjon og et utbytte, i rammer som kanskje vil føles tryggere for informantene enn ved et dybdeintervju. Gjennom diskusjon kan det komme opp informasjon og aspekter som ikke ville kommet frem dersom informanten var alene. Opplevelsen fra fokusgruppa kan være kilde til nye tanker og refleksjoner (Tjora, 2017). I følge Halvorsen (2008) kan samhandlingen i gruppen også bidra til at glemte erfaringer aktiveres, og at man derfor kan utløse informasjon som ellers ville blitt holdt tilbake.

Ifølge Tjora (2017) bør en fokusgruppe vare i 1–2 timer, og bestå av 6-12 deltakere. Man kan også velge å benytte en mini-fokusgruppe på 3-4 personer, hvor deltakerne da gjerne er spesialister på sine felt.

Vi valgte å benytte en type mini-fokusgruppe, sammensatt av aktører fra helsebyggsektoren. Deltakerne har sentrale roller innen strategisk arealforvaltning, og målet med fokusgruppen var å få frem praksis og erfaring innen strategisk arealforvaltning som kan være overførbare til forsvarssektoren. Intervjuet med fokusgruppen ble gjennomført med bakgrunn i den etablerte intervjuguiden, men i en mye friere form. Det ble vurdert dit hen at det ville gi mest utbytte av informasjonen.

Det ble sendt tre invitasjoner til fokusgruppen; en til representant fra Sykehuset Østfold og to til representanter fra Ahus. Alle responderte positivt på invitasjonen. Dessverre måtte representanten fra Sykehuset Østfold melde forfall, hvilket skjedde samme dag som møtet skulle gjennomføres. Det ble da valgt å gjennomføre som planlagt. Fokusgruppen hadde en varighet på to timer, og ble gjennomført på Ahus med begge forskerne tilstede.

2.7. Evaluering av metodebruk

Ifølge Jacobsen (2015) vil det alltid være en viss mulighet for feil i en forskningsprosess. Målet er ikke å unngå feil, men å kunne påpeke eventuelle svakheter ved forskningen og gjøre

rede for disse. Delkapitlet vil redegjøre for mulige feilkilder, samt styrker og svakheter ved metodene som er benyttet.

Litteratursøk

Litteratursøk har sine svakheter ved at man ikke nødvendigvis finner all relevant informasjon. Det gir utslag i at sentrale kilder og informasjon kan ha blitt utelatt. Det vurderes likevel at det meste av litteraturen som er hentet, stammer fra offentlige rapporter eller publikasjoner med høy troverdighet. Faglitterære bøker, vitenskapelige artikler, nasjonale forskningsrapporter og standarder. Søkemotorer som er benyttet er Google Scholar, Oria og Emerald Insight. En potensiell svakhet er likevel å finne i de internasjonale verkene hvor vi har måttet oversette og tolke innholdet. Det vil alltid være en mulighet for feilkilder i disse tilfeller. Litteratursøk er en omfattende del av det innledende arbeidet. Det har likevel forgått parallelt med utarbeidelsen av oppgaven.

Mye tid har gått med til å finne litteratur på strategisk arealforvaltning og tolke de ulike litterære funnene kildekritisk. Gevinstrealisering foreligger det også en hel del litteratur på som har måttet vurderes kildekritisk. De mer generelle begrepene strategi, verdi og benchmarking viste seg mer tilgjengelig i søkene.

Dokumentstudier

Dokumentasjonen som er benyttet inn i oppgaven er i all hovedsak offentlige dokumenter og rapporter. Kildene antas derfor å være valide og gode.

Mengden dokumenter som er gjennomgått og tilgjengelig er likevel stor, og en potensiell svakhet kan være at man ikke har fått med alle relevante kilder. Opplysningene som er benyttet vurderes likevel for å være av en slik kvalitet at man har godt nok grunnlag for å kunne svare ut oppgavens problemstilling.

Intervjuer

Vi vurderer utvalget av informanter, og deres ulike roller og funksjoner for å være sentralt ift. å svare ut oppgavens problemstilling. Informantene som ble forespurt viste stor interesse og engasjement for oppgavens tema, og det bekrefter temaets aktualitet i sektoren. Intervjuene med informanter fra forsvarssektoren kunne vært jevnere fordelt mellom eier og forvalter,

men siden oppgavens fokus er på forvalter valgte vi å legge tyngden der. Alternativet var å gjennomføre flere intervjuer, men dette ble vurdert som vanskelig å gjennomføre med bakgrunn i oppgavens omfang.

Det var en fordel å være to tilstede ved alle intervjuene. Dermed kunne en opptre som moderator, mens den andre var ansvarlig for referat og kunne stille utfyllende spørsmål. Det ble satt av ca. en halv time i forkant av hvert intervju til forberedelse, klarlegging av roller mv. En potensiell svakhet kan være at ingen av forfatterne har erfaring med intervjuer, og at både intervjuene, informasjonen samt tolkningen av denne kan bære preg av det.

Videre kan det at forskerne er ansatt i FB påvirke informantene derfra. Det var ingen indikasjoner på at dette påvirket intervjusituasjonen negativt. Tvert imot fikk man følelsen av at alle informanter svarte fritt og oppriktig, og at forskernes kjennskap til sektoren bidro til en høyere detaljgrad og mer åpenhet.

Intervjuet med informanten fra Fortifikasjonsverket ser vi burde vært gjennomført, da dette hadde gitt oss bredere erfaringsgrunnlag knyttet til beste praksis.

Til tross for at spørsmål og temaer ble sendt ut på forhånd var flertallet av respondentene dårlig/ikke forberedt.

Fokusgruppe

For å få større utbytte av fokusgruppen burde den, som planlagt, hatt en deltaker til fra et annet sykehus. Det ville gitt synspunkter fra flere aktører, og også gitt et inntrykk av hvor likt man arbeider i sektoren. Videre er det en fare for at man begrenser meningsutvekslingen når gruppen blir for liten. Det kan ha vært tilfelle her, uten at forskerne fikk noe inntrykk av dette. Å intervju informant som meldte avbud i etterkant av den gjennomførte fokusgruppen ble vurdert å ikke gi det fullt utbytte, og ble ikke prioritert.

Det var utfordrende å fremstille funn og hente ut beste praksis, da organisasjonene ikke er direkte sammenlignbare. Fokusgruppen ble basert på samme tematikk som i intervjuene, men gjennomført i en friere form for å få ut mest mulig informasjon. Det medførte mange funn ut over det som var relevant for oppgaven. Det syntes noe vanskelig å hente ut informasjon knyttet til negative erfaringer/faktorer.

Oppsummering

Masteroppgaven er gjennomført som en ren kvalitativ undersøkelse. For å veie opp for eventuelle svakheter er flere former for triangulering benyttet; *metodetriangulering*, *forskertriangulering* samt *datatriangulering*. En av de potensielle svakhetene ved undersøkelsen er antallet informanter. Dette har sammenheng med organiseringen på strategisk nivå, og tilgangen på relevante informanter. For å sikre høy forskningskvalitet er dette forsøkt kompensert ved et bredere kvalitativt datagrunnlag.

Vi kom relativt sent i gang med intervjuene og fokusgruppen, dette fordi det tok tid å arbeide seg frem til riktig nivå og kunne definere gode nok forskningsspørsmål. I ettertid ser vi at tiden ble noe knapp, men utbyttet fra intervjuene ville ikke blitt like bra dersom de var gjennomført tidligere i prosessen.

Jf. Jacobsen (2015) er det både fordeler og ulemper knyttet til å studere egen arbeidsplass. På den ene siden har man tilgang på informasjon, kjenner struktur og organisasjon, og kan bli møtt med mer tillit enn personer utenfra. På den annen side kan man være forutinntatt, og ha vanskelig for å opprettholde nødvendig distanse til det man skal studere. Vi har forsøkt å forholde oss objektive gjennom arbeidet med masteroppgaven, men kan ikke utelukke at arbeidet ikke er påvirket av at vi er ansatt i Forsvarsbygg. Samtidig har vi bevisst valgt en kritisk vinkling på våre undersøkelser, der målet har vært å finne frem til forbedringsområder for sektoren. Dette fordi vi ønsker størst mulig nyttiggjøring av forskningen i etterkant.

3. Teori og litteratur

Det følgende kapittelet vil ta for seg relevant teori, litteratur og forskningsresultater som omhandler strategi, areal- og porteføljeforvaltning samt gevinstrealisering. Dette er sentrale begreper som er direkte knyttet til oppgavens problemstilling.

3.1. Strategi

Historisk har strategi sin opprinnelse fra militære begreper og det greske ordet «*strategia*» som betyr en hærførers stilling eller krigføring. *Stratos* betyr krig og *strategos* betyr hærfører. (NAOB, 2019). I en slik sammenheng kan man si at strategi er en hærførers plan for angrep for å vinne slaget. Altså en slagplan.

Definisjon

Strategi er et begrep som ofte blir benyttet uten særlig utdypning. Det er et begrep som er utsatt for mange definisjoner og som ofte blir gjengitt. Forfatter Arthur F. Lykke Jr. hevder nettopp dette i sin publikasjon *Toward an understanding of military strategy*, og forklarer videre at det ikke foreligger noen konsensus omkring begrepet i hverken sivil eller militær sammenheng. Lykke henviser videre til en definisjon som han hevder kan benyttes i en hvilken som helst sammenheng, militær, politisk, økonomisk osv. I følge Lykke består strategi av Mål (Ends), Metode (Ways) og Virkemiddel (Means).

Definisjonen på strategi kan uttrykkes som en ligning:

Strategy = Ends + Ways + Means	
Component	Definition
Ends	Objectives towards which one strives
Ways	Course of action
Means	Instruments by which some end can be achieved

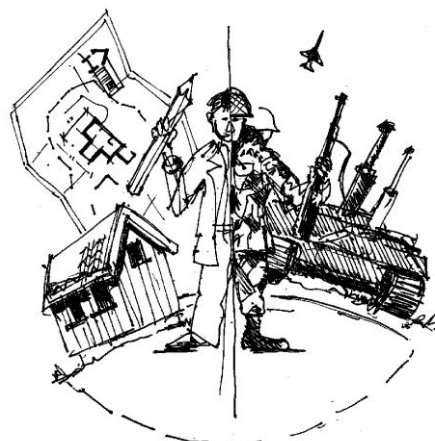
Tabell 2 – kilde: Lykke Jr. (2001)

Mål dreier seg om hvilke målsetninger man har med strategien, hva man ønsker å oppnå. Metode referere til at man må ta stilling til hvilken metode eller hvilke fremgangsmåter som skal benyttes for å nå målsetningen. Virkemiddel handler om hvordan man skal gjennomføre og hvilke ressurser man har til rådighet for å understøtte fremgangsmåten og nå målet. For eksempel antall ansatte, økonomi, logistikk, systemer, maskiner osv.

For at man skal lykkes med en strategi er det viktig at det er en balanse mellom de tre bestanddelene. (Lykke Jr., 2001)

I likhet med Lykkes definisjon finner vi De Wit og Meyers (2010) tilnærming som angir noen av de samme dimensjonene. Strategi består av innhold, prosess og sammenheng. Innhold refererer til *hva*, prosess til *hvordan*, *hvem* og *når*. Sammenheng refererer til område for anvendelse.

Flere kjente ledelsesteoretikere som Michael Porter og Henry Mintzberg har utredet sine betraktninger om strategi i et organisasjonsperspektiv.



Porter skiller seg ut med sin definisjon hvor han hevder at strategi også kan være en måte å forsvare seg mot konkurrerende krefter eller utnytte områder med lite konkurranse.

«*Strategy can be viewed as building defenses against the competitive forces or finding a position in the industry where the forces area weakest*» Porter (2008).

Mintzberg publiserte i 1987 sin artikkel *Five Ps for Strategy* hvor han beskriver at en definisjon ikke er overkommelig fordi begrepet ikke er entydig. Mintzberg presenterte derfor en oppdeling av begrepet i fem ulike kategorier som utgjør fem ulike perspektiver på strategi:

Plan, Ploy, Pattern, Position, Perspective

Mintzberg hevder at disse fem perspektivene til sammen utgjør en definisjon av strategibegrepet, hvor de komplementerer hverandre og tilfører en dypere forståelse av strategibegrepet (Mintzberg, 1987).

Basert på litteraturen som foreligger er det flere sammenfallenheter innenfor strategidefinisjoner. Fellestrekkene for de ulike definisjonene fremstår med et formål om å tilføre en form for verdi eller bidra til verdiskapning.

For oppgavens formål er det derfor rimelig å konkludere med at strategi er en plan for å tilføre eller skape verdi for den som utleder strategien. Videre må derfor *verdi* defineres ytterligere.

Strategi i eiendomsforvaltning

Strategier i eiendomsforvaltningen gir uttrykk for prioriteringer og handlinger som blir sett på som nødvendige for å nå virksomhetens mål (Sæbøe & Blakstad, 2009)

NOU 2004:22 har definert at eiendomsstrategi er sentralt på et strategisk nivå i eiendomsforvaltningen. Dette omfatter å fastlegge formålet med å eie eiendom, hvilke (eventuelt hvilke typer) eiendommer som det er interessant å eie, og begrunnelsen for dette, fremgangsmåter for å anskaffe, forvalte, utvikle og avhende eiendom, mål og rammebetingelser for taktisk nivå.

3.2. Verdi og verdigrunnlag ved eiendom

Verdi kan kun defineres av den respektive organisasjon, person, stat, militærmakt, skole, etat osv. og er en variabel som påvirker utformingen av en strategi. Eksempler kan som i Porters

definisjon være verdi i form av konkurransefortrinn, eller i Lykkes definisjon kan det tilføres verdi dersom man oppnår en balanse mellom *ends*, *ways* og *means*.

Verdi er et vidt begrep som ofte tolkes i en økonomisk og kvantitativ kontekst. Verdi kan derfor også defineres på andre måter.

Verdi kan beskrives som *kvaliteten ved noe* eller *det som er godt ved noe*. Verdi kan i utgangspunktet tillegges alle ting, som personer, handlinger, tilstander og objekter. Verdi kan anses som graderbart, fordi en ting kan anses å ha større eller mindre grad av verdi. Det er vanlig å skille mellom *instrumentell verdi* og *egenverdi*. Egenverdi har verdi ved å være det det er. Instrumentell verdi er at noe er verdifullt gjennom å være et middel til å realisere noe med egenverdi (Sagdahl, 2018).

Verdi kan også defineres som et gode som baserer seg på en kundes inntrykk av verdi, altså hva kunden opplever å sitte igjen med utfra hva de må gi for å få godet. Artikkelen *Value creations versus value capture* refererer til to aspekter som omtales som brukerverdi (perceived use value) og bytteverdi (exchange value) (Bowman & Ambrosini, 2000).

I likhet med Bowman og Ambrosinis verdibegrep i sammenheng med kundeperspektivet, viser artikkelen *The need for a project governance body* (Hjelmbrekke, Lohne, & Lædre, 2014) til en todeling av verdibegrepet sett i sammenheng med et bygg. *Project output value* viser til verdien på et bygg målt i form av kvalitet, kostnad og tid. Og use value som er bruksverdi, viser til prosjekters påvirkning på en virksomhet og bruker.

Verdiskapning eller verdiøkning kan kun defineres av virksomheten selv. Det kan defineres utfra ulike parameter som produksjonsmål, leveransetilfredshet, ansattes tilfredshet, bunnlinje, vekst, innovasjon osv.

Verdiskapning kan defineres utover den tradisjonelle økonomiske kontekst hvor verdi ofte betraktes som: **verdi = fordeler/kostnader**. Verdiskapning i sammenheng med eiendom og bygninger kan demonstreres gjennom andre betraktninger som for eksempel:

- Bruksverdi – som gir en funksjonell verdi
- Hedonistisk verdi – som appellerer til stolthetsfølelsen
- Symbolsk verdi – kan overføre verdi i form av status
- Transaksjonsverdi – er typisk salgsverdier eller verdier av økonomisk karakter

(Kurslitteratur 2017, Klakegg)

3.3. Arealforvaltning

I den engelske litteraturen refereres det til *space management* som det tilsvarende begrepet for arealforvaltning. Atkins & Brooks (s.23,2015) definerer det som « ...ensure the efficient and cost-effective use of space ».

Innenfor porteføljeforvaltning refereres det til begrepet *asset management* i norsk og internasjonal litteratur. Begrepet er blant annet definert av Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS, 2008), som i 2008 gav ut sin veiledning til beste praksis for strategisk arealforvaltning i offentlig sektor.

Asset: «*The term 'asset' can be used to describe many different types of assets, for example, financial assets, infrastructure assets, plant and machinery, equipment and property. For the purpose of these guidelines the term 'asset' is used to refer to land and buildings.*» (RICS, 2008).

Begrepet *asset* vil med andre ord være betinget av hvilken type portefølje man omtaler. I RICS veiledning var hensikten å ta for seg beste praksis ved eiendomsporteføljer, og for oppgavens formål vil det også være eiendom man refererer til.

Asset management: «*This is the activity that ensures that the land and buildings asset base of an organization is optimally structured in the best corporate interest of the organization concerned. It seeks to align the asset base with the organization's corporate goals and objectives. It requires business skills as well as property skills although only an overall knowledge of property matters is required. However, property input within the overall process is imperative. It does not seek to respond solely to the requirements of any particular operating part of the organization, but rather, it seeks to take all requirements into account and to deliver the optimal solution in terms of the organization's overall operational and financial goals and objectives. It has a consultancy and executive orientation. It is a corporate, that is whole organization, activity and may be led and/or coordinated by a property, construction or facilities professional, although this is not always the case.*» (RICS, 2008).

Asset management er her definert som en funksjon som skal sikre at arealer forvaltes med fokus på optimale rammer omkring kjernevirksomheten. Man skal etterstrebe å tilrettelegge

areal slik at kjernevirksomheten når sine forretningsmessige mål. Dette krever i sin tur at man har kjennskap og forståelse til både eiendom- og organisasjonsteori. Asset management har en rådgivende og overordnet funksjon for å sørge for at eiendom er en bidragsyter til at kjernevirksomheten når sine forretningsmessige og økonomiske målsetninger.

Asset management er arealforvaltning hvor oppgaver, roller og forvaltning foregår på et strategisk nivå.

Definisjoner på arealforvaltning

Eiendoms- og arealforvaltning inngår som et av fem hovedområder innenfor fagområdet FM.

Ulike eiere kan ha ulike formål med sitt eierskap. Vi snakker da om avkastningsrettet eller finansielt, brukerrettet/industrielt eller offentlige formål. Det i sin tur vil avgjøre hva man vektlegger i forvaltningen av eiendommen(e).

- Finansforvaltning: Vekt på byggene som verdiobjekt (kjøp, salg, utleie, utvikling, bevaring).
- **Arealforvaltning: Vekt på effektiv og riktig utnyttelse og tilpasning av arealer.**
- Operasjonell forvaltning: Vekt på teknisk drift, vedlikehold og utvikling av byggene.
- Brukerrettet forvaltning: Vekt på å tilfredsstille brukere/kunder.
- Servicerettet forvaltning: Vekt på å produsere/skaffe bestemte servicetjenester (kantine, renhold, vakt, sikring).

(Mørk et al., 2008)

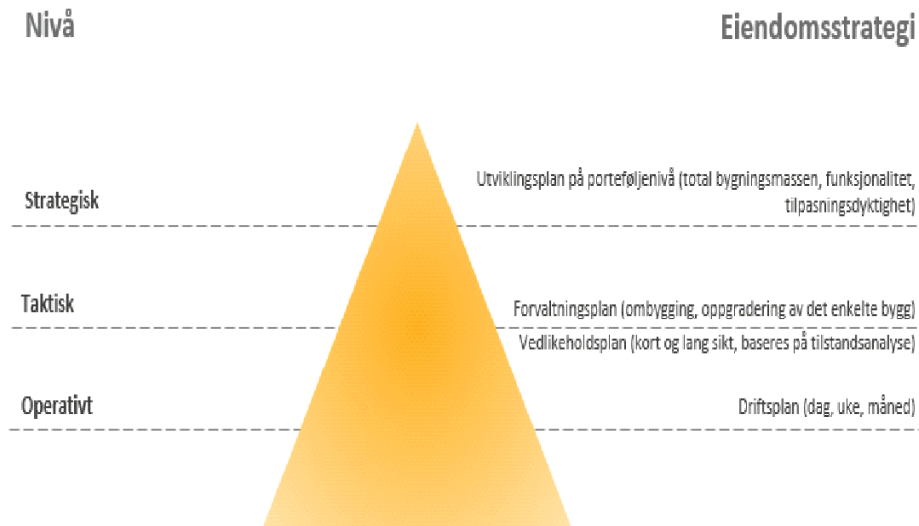
En annen definisjon på arealforvaltning er utgitt i boken *Ord & uttrykk innen*

Eiendomsforvaltning- fasilitetsstyring. Begrep som omfatter oversikt over samtlige tilgjengelige arealer (størrelse og kvalitet), bruken av arealene og eventuelle retningslinjer for disponeringen. (Mørk et al, 2008).

Disse definisjonene sier ulikt om hva arealforvaltning innebærer. Ser man på hvordan internasjonal litteratur og norsk litteratur definerer begrepet, finner man at fellesnevneren handler om utnyttelse av arealer, og hvilken strategi man knytter til det.

Arealforvaltning kan planlegges og utføres på ulike nivåer:

- Strategisk arealforvaltning – eiernivå
- Taktisk arealforvaltning – forvalternivå
- Operasjonell forvaltning – brukernivå



Figur 9 – Eiendomsstrategi (kurslitteratur NTNU, Foss)

Forskjellen på arealforvaltning og eiendomsforvaltning

«Eiendomsforvaltning er en kompleks og flerfaglig virksomhet, som krever både teknisk, økonomisk og juridisk kompetanse. En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen forutsetter at det legges til rette for god faglig kompetanse på alle nivåer, et godt samarbeid og en god gjensidig rolleforståelse med klare ansvarsforhold i trekantforholdet mellom eier, forvalter og leietaker» (NOU 2004:22).

Videre ifølge NOU 2004: 22 er god eiendomsforvaltning definert som «å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulige rammevilkår for brukernes virksomhet over tid i tillegg til å innfri eiernes, forvalternes og samfunnets krav».

Der hvor eiendomsforvaltning tar for seg en helhetlig tilnærming til en flerfaglig forvaltning på alle nivåer, vil arealforvaltning ta utgangspunkt i å holde oversikt over samtlige arealer, retningslinjer for disponeringen, tilpasningen, tilstanden og bruken. Arealforvaltningen vil videre ha som målsetning å forvalte arealene effektivt og riktig, med tilpasning mot bruker.

3.4. Strategisk arealforvaltning

Strategisk arealforvaltning betraktes som en del av facilities management (FM), hvor man er spesielt opptatt av hvordan arealene støtter opp under organisasjonens primære aktiviteter gjennom definering, programmering, design, forvaltning og evaluering av areal.

En definisjon som tar utgangspunkt i brukerperspektivet beskriver strategisk arealforvaltning slik:

I strategisk arealforvaltning tar en utgangspunkt i virksomhetens behov, verdier, arbeidsformer, mål og strategier, og gjennomfører prosesser og søker å finne redskaper som kan fremme den nødvendige dialogen mellom de som driver med virksomhetsplanlegging (i brukervirksomheten, det vil si de primære aktivitetene) og eiendomsforvaltere/eiere.

(Blakstad, 2017)

Denne definisjonen av Blakstad fokuserer på tilpasning av arealer, fleksibilitet i arbeidsplassutvikling, kontorutforming, brukskvalitet m.m. Fagområdet som har sine klare paralleller inn mot FM, har likevel ikke noen entydig definisjon.

Det finnes flere definisjoner på begrepet FM, som vektlegger ulike faktorer. Atkin & Brooks (2016) viser til ulike definisjoner hvor for eksempel det internasjonale facility management forbundet (IFMA) hevder en mer holistisk tilnærming hvor fokuset handler om integrasjon av flere faktorer som er avhengige av hverandre for å utforme FM som en leveranse. Mennesker, steder, prosesser og teknologi utgjør til sammen det som skaper en funksjonalitet i omgivelsene. Andre definisjoner baserer seg på at man skal støtte kjernevirksomheten med interne prosesser som muliggjør en effektiv og forbedret evne til å nå organisasjonens mål.

Det internasjonale standardiseringsorganisasjonen ISO, som Norge er en del av, har definert FM på følgende måte:

ISO 41011:2017:

«Organizational function which integrates people, place and process within the built environment with the purpose of improving the quality of life of people and the productivity of the core business»

Ser man videre på definisjonen fra et porteføljeforvaltnings perspektiv, omtales strategisk arealforvaltning slik:

Strategisk arealforvaltning skal sikre at samspillet mellom de fysiske omgivelsene og brukernes, eiernes og samfunnets behov er optimalisert til enhver tid. Det innebærer hensiktsmessig plassering og utforming av bygninger, i tillegg til god arealutnyttelse. Høyest mulig kvalitet til lavest mulig kostnad og fotavtrykk.

(Foss, 2019)

Litteraturen innenfor strategisk arealforvaltning i Norge er begrenset, og definisjonene er ikke entydige. For denne oppgaven er sistnevnte definisjon av Foss vurdert å være best egnet for strategisk arealforvaltning i forsvarssektoren.

Kombinasjonen av kunnskap om arealforvaltning og kunnskap om brukervirksomheten, og sammenhengen mellom disse, danner grunnlaget for god strategisk arealforvaltning.

Strategisk arealforvaltning i Storbritannia

Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS) utga i 2008 sin veiledning til strategisk arealforvaltning i offentlig sektor i Storbritannia. Bakgrunnen for utgivelsen var et stadig økende fokus på hvordan ressurser i offentlig sektor ble forvaltet. Veiledning tar for seg strategisk arealforvaltning av grunn- og bygningsareal, og de viktigste stegene for hvordan man skal praktisere strategisk arealforvaltning. Stegene er basert på beste praksis fra en rekke ulike bidragsytere i prosjektet.

Veiledningen beskrives som tiltenkt organisasjoner med store eiendomsporteføljer, og har tatt utgangspunkt i offentlige virksomheter. Figur 10 illustrerer hvordan prosessen er designet.



Figur 10 – Strategisk arealforvaltning – prosess modell, RICS 2008 (business process for asset and supporting activities)

3.5. Porteføljeforvaltning

En portefølje er en samling av produkter eller tjenester som eies eller tilbys.

(Businessdictionary, u.d.)

En portefølje er alle programmer og prosjekter som utføres av en organisasjon, flere organisasjoner eller deler av en organisasjon. (Difi, 2017)

Begrepet portefølje brukes om en samling forretning, en totalforretning, for eksempel en samling av verdipapirer, som man eier eller disponerer. (Arge, 2008)

Ut fra de ulike definisjonene på portefølje kan man anta at en portefølje er en samling eller gruppering av eiendeler, produkter, tjenester eller egenskaper avhengig av hvilken kontekst man vurderer det i.

I følge Arge (2008) er porteføljeforvaltning av eiendom nettopp en forvaltning av en eiendomsportefølje som består av flere bygninger. Videre forklarer Arge (2008) at porteføljen til stadighet er i endring, fordi alle beslutninger som gjøres knyttet til enkeltbygninger i porteføljen, innvirker på den samlede porteføljen.

Det er viktig å skille mellom eiere og forvaltere som har eiendom som forretningsmessig kjernevirksomhet, og forvaltere som benytter eiendommene for å støtte opp under andre typer

kjernevirksomhet enn eiendom. Førstnevnte omtales som finansielt eierskap, hvor høyest mulig avkastning er formålet, mens sistnevnte omtales som industrielt eller offentlig eierskap.



Figur 11 – Ulike perspektiver på eiendom (Dewulf et al, 2000)

CREM (Corporate Real Estate Management) beskriver eiere som ikke har eiendom som sin primærvirksomhet, og REM er eiere hvor eiendom er den forretningsmessige primærvirksomheten.

Det er ulike interesser, målsetninger, motiver og behov for forvaltningen basert på hvilket eierskap som styrer porteføljen. En av de største utfordringene til industrielt eller offentlig eierskap er å definere en porteføljestrategi som tilfredsstillende alle ulike interesser tilknyttet eiendommene. (Arge, 2008)

Forskjellen mellom porteføljeforvaltning og Asset management

Dewulf, et al. (2000) skiller mellom forretningsperspektiv og eiendoms perspektiv, og mellom strategisk og operasjonelt fokus. Her benyttes porteføljeforvaltning som begrep kun om organisasjoner som har eiendom som forretningsmessig hovedvirksomhet.

Når det gjelder organisasjoner som forvalter eiendomsporteføljer der eiendom ikke er primærvirksomheten, benytter Dewulf, et al. begrepet Asset management. Asset management kan oversettes til forvaltning av kapital eller formue (Arge, 2008).

Arge (2008) forklarer at å definere porteføljeforvaltning som et rent økonomisk og finansielt anliggende er en snever tilnærming. Forfatteren mener at i tillegg til å skape økonomisk og finansiell verdi må porteføljeforvaltning skape andre typer verdi.

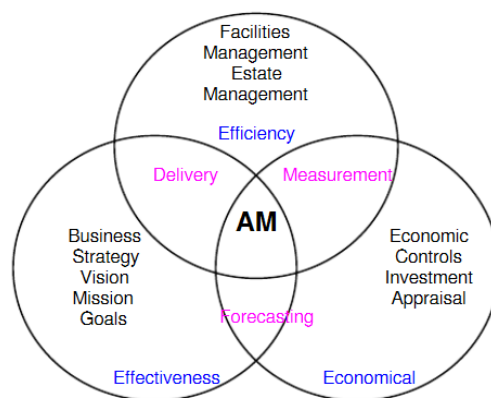
I forbindelse med eiendom eller bygninger er de vanligste verdiene **bruksverdi**, som innebærer verdiskapning for virksomheten som bruker bygningene. **Imageverdi** omhandler

hvordan bygninger kan uttrykke de verdiene som eier ønsker å bli forbundet med. For offentlige bygninger blir det snakk om *samfunnsverdi* hvor man skal bidra til sosiale miljøer, bærekraftige bygninger hva angår levetid, energiforbruk og forurensning. Og *kulturell verdi* hvor bygningene skal være et positivt bidrag til den kulturelle arven. Dette gjennom arkitektoniske, symbolske, historiske eller andre måter. (Arge, 2008)

Beste praksis for forvaltning av eiendomsportefølje

Arge (2008) beskriver videre på bakgrunn av en rapport fra Howarth fra 2006 at beste praksis når det kommer til forvaltning av eiendomsporteføljer bygger på integrering av følgende punkter:

- 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 forretningssak og mulighetsvurdering, LLC analyse og effektivitetsmåling.



Figur 12 - Sammenkjedning av aspekter ved porteføljeforvaltning (Howarth, 2006; Arge, 2008)

Valen et al (2011) beskriver at betingelsen for god forvaltning krever at man har følgende informasjon tilgjengelig:

- *God oversikt* over byggenes nøkkeldata og tilstand.
- *Strategi og mål* for eiendomsmassen som understøtter kjernevirksomhetens mål.
- *Handlingsplaner* på kort og lang sikt, for å kunne besørge vedlikehold og utvikling i tråd med strategien.

3.6. Ulike typer eierskap for eiendom og eiendomsporteføljer

Eierskapet kan ha ulike formål som vil påvirke innholdet i forvaltningsmodellene. Man skiller gjerne i litteraturen på finansielt eierskap, industrielt eierskap og offentlig eierskap.

Finansielt eierskap

Forutsetningen er å oppnå høyest mulig avkastning av investert kapital i forhold til valgt risiko. Alternativet er å plassere kapital i aksjer, obligasjoner eller tilsvarende (Sæbøe & Blakstad, 2009).

Industrielt eierskap

Investering i eiendom er vanligvis motivert av behov for brukertilpasset driftsmiddel i virksomhetens produksjon. Eiendommen eies i enkelte tilfeller av historiske årsaker (Sæbøe & Blakstad, 2009).

Offentlig eierskap

Eierskapet er motivert av et behov for tilpassede lokaler for offentlige tilbud, formålsbygg. Avkastning har tidligere ikke vært tema, siden målet med eierskapet strekker seg mer mot samfunnsnytte, produksjon av offentlige tjenester etc. (Sæbøe & Blakstad, 2009).

3.7. Gevinstrealisering

Gevinstrealisering som fagområde vokste ifølge Flak (2012) frem på midten av 1990-tallet, og har sin opprinnelse i IKT-sektoren. Fokuset var å identifisere mål som ikke realiseres av seg selv. Til tross for sin opprinnelse, er faget blitt relevant også på andre områder enn IKT.

Videre beskriver Flak (2012) at kjernen i gevinstrealisering er ledelse, der gevinstrealisering er tankesett og metoder for å flytte ledelsesfokus fra resultatmål (leveranser) til effektmål (måloppnåelse, nytte, gevinst). Det vises til at det som regel er mulig å skape en gevinst

dersom man tilfører en endring av dagens tilstand. En av fordelene med gevinstrealisering er at dersom det utføres godt, bidrar til å dokumentere realiserte gevinster slik at effekten er målbar og dokumentert (Flak, 2012).

Definisjon

Difi (2018) har forklart gevinstrealisering som å sørge for at de gevinster som var forventet av et prosjekt faktisk blir realisert. Gevinstrealisering krever helhetlig og systematisk arbeid som involverer både prosjekt og linjeorganisasjon.

Gevinstrealisering er prosessen der man planlegger, organiserer og henter ut forventede og eventuelle ikke-forventede gevinster av et prosjekt. Gevinstrealisering krever systematisk oppfølging gjennom hele prosjektets livsløp, i form av gode analyser i forkant og konkrete planer for oppfølgingen av gevinster underveis i og i etterkant av prosjektet. (DFØ, 2014)

«Er prosessen der man planlegger for, og henter ut, forventede og eventuelle ikke-planlagte gevinster av et tiltak. Gevinstene kan være både kvalitative og kvantitative.»

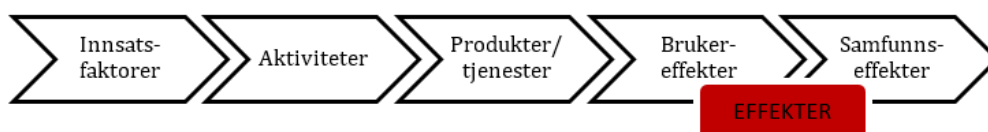
(IVB LTP, 2019)



Hva er en gevinst?

Direktoratet for økonomistyring definerer i korthet en gevinst som en effekt, som blir sett på som positiv av minst én interessent.

I SSØs veileder *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten* (2010) defineres effekt som en forandring i tilstand hos brukerne eller i samfunnet som har oppstått som følge av virksomhetens tiltak. Dette kan illustreres slik:



Figur 13 - Resultatkjede (SSØ, 2010)

Begrepet omfatter en bred oppfatning av at det kan dreie seg om en økonomisk inntjening eller besparelse, kanskje til og med vinning. Derimot kan man også velge å se på gevinst som uavhengig av økonomi, men mer relatert til kvalitet slik som Forsvarsdepartementet har nevnt i sin definisjon. Økt tillit i en organisasjon, bedre kvalitet på ansatte, reduserte avvik, raskere svar eller leveranser er også eksempler på gevinster.

Gevinster kan kategoriseres på flere ulike måter. Dersom vi tar utgangspunkt i Forsvarsdepartementets definisjon av begrepet kan gevinster være både kvantitative og kvalitative.

Kommunenes sentralforbund (KS) har utarbeidet en *Gevinstkokebok* med tilhørende verktøy, for å gjøre kommuner bedre rustet i denne type prosesser. Her kategoriseres gevinster inn i tre hovedtyper:

- Direkte budsjettmessige gevinster
- Indirekte budsjettmessige gevinster
- Kvalitative gevinster

Med direkte budsjettmessige gevinster menes reduserte kostnader eller utgifter. Indirekte budsjettmessige gevinster innebærer en effektivisering som følge av f.eks. endrede arbeidsprosesser. Både direkte og indirekte budsjettmessige gevinster er kvantitative, men indirekte gevinstene kan være vanskeligere å ta ut i regnskapet da de ikke har direkte utgiftsposter i budsjettet.

Kvalitative gevinster kan omfatte f.eks. økt brukertilfredshet, økt omdømme og miljøbesparelser. Denne type gevinster kan være mer utfordrende å måle, men er ikke desto mindre viktige å dokumentere.

DFØ (2018) beskriver gevinster for staten, og kategoriserer gevinstene i følgende hovedtyper:

- Effektiviseringsgevinster for staten
- Kvalitetsgevinster for staten
- Gevinster for øvrige aktører

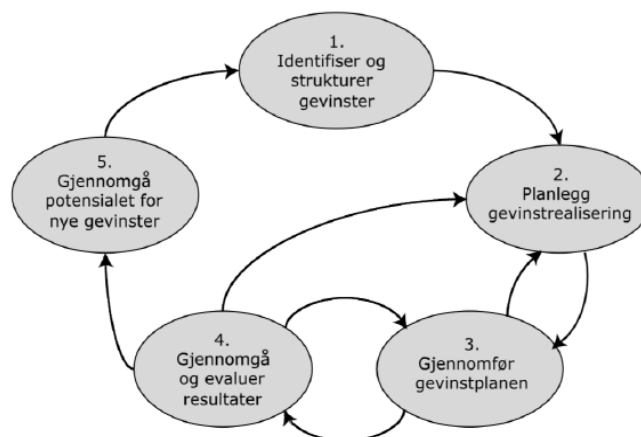
Effektiviseringsgevinster er gevinster som gir besparelser på budsjettene til statlige virksomheter. Eksempler på slike gevinster er redusert bemanning og reduserte utgifter til lokaler. Disse gevinstene bør verdsettes i kroner siden de skal synes på virksomhetenes budsjetter.

Kvalitetsgevinster for staten er gevinster som medfører økt kvalitet på ett eller flere områder. Eksempler på kvalitetsgevinster er færre situasjoner med avvik fra normal drift, raskere svar, bedre arbeidsmiljø og økt tillit til en virksomhet. Disse gevinstene kan det være hensiktsmessig kun å tallfeste i fysiske størrelser og beskrive.

Gevinster for øvrige aktører er besparelser og kvalitetsgevinster for kommuner, statsforetak, privatpersoner og privat sektor. Eksempler på slike gevinster er reduserte utgifter til porto, lavere transportutgifter, redusert bemanning, bedre arbeidsmiljø og økt tillit.

Gevinstrealiseringsprosessen

I følge Braun, Ahlemann og Riempp (2009) var Ward & Daniel pionerer på fagområdet gevinstrealisering på midten av 1990-tallet. De identifiserte følgende fem faser i en gevinstrealiseringsprosess:



Figur 14 - Modell for gevinstrealisering: Benefits Management Model (BMM) (av Ward & Daniel, 2006; presentert av Flak, 2012)

Braun, Ahlemann og Riempp (2009) tar i sin artikkel *Benefits management - a literature review and elements of a research agenda* utgangspunkt i Ward & Daniels fem faser, samt forskningen som er gjort på fagområdet. Med dette som bakgrunn beskrives de ulike fasene i prosessen slik:

1. *Identifiser og struktur gevinster.* I den første fasen fokuseres det på en klassifisering og strukturering av potensielle gevinster. Litteraturen viser til en enkel klassifisering av gevinster som kvantitativ eller kvalitative.

2. *Planlegg gevinstrealisering.* Tradisjonelt har fokuset for virksomhetene vært på de kvantitative gevinstene. Dette er i endring, og når man søker å oppnå effektivitet og strategiske mål må man også ha fokus på de kvalitative gevinstene.
3. *Gjennomfør gevinstplanen.* Fokuset er på endringsledelse, og aktivitetene som må gjennomføres for å hente ut gevinstene.
4. *Gjennomgå og evaluér resultatet.* I fase 4 gjennomgår og dokumenterer man resultatet av prosessen. Evalueringen er viktig for ledelsen, både for å kunne definere hvorvidt prosjektet har vært vellykket, men også for å kunne forstå eventuell manglende realisering av gevinster, og derfor kunne legge til rette for bedre prosesser i fremtiden.
5. *Gjennomgå potensialet for nye gevinster.* I fase 5 identifiseres områder for videre gevinstrealisering. Til tross for at det gjennomførte prosjektet defineres om vellykket, vil virksomhetene i de fleste tilfeller ha både behov og potensiale for videre gevinster.

Difi illustrerer prosessen slik:



Figur 15 - *Gevinstrealiseringsprosessen (Difi, 2018)*

DFØ (2014) oppgir følgende kritiske suksessfaktorer for vellykket gevinstrealisering:

- Erkjenne at ansvaret ligger hos virksomhetsledelsen og ikke hos prosjektet.
- Identifisere tidlig tiltakets gevinster og forutsetningene som må oppfylles for at gevinstene skal bli realisert.
- Erkjenne at gevinstene ikke blir realisert av seg selv, og at det derfor må settes av nok ressurser til arbeidet med gevinstrealisering.

Reibo og Aanensen (2012) viser i sin masteroppgave om gevinstrealisering til at det er nødvendig med en forståelse av gevinstrealisering, og hvordan det kan utnyttes for at man skal kunne oppnå ønsket effekt. Gjennom hypotesetesting viser de at større forståelse fører til økt evne, men ikke nødvendigvis økt tilfredshet. De viser videre til at det til syvende og sist

dreier seg om å øke en virksomhets konkurranseevne, og at gevinstrealisering derfor er et strategisk spørsmål.

I følge Bradley (2010) bør gevinstrealisering utøves ved ethvert tiltak som innebærer en forandring. Det er derfor vesentlig at forståelsen for og forpliktelsen til gevinstene er tilstede.

Alle tiltak som medfører en endring vil ha både fordeler og ulemper. En gevinst for en virksomhet, kan medføre en ulempe for en berørt part. Det er viktig at fokuset er på å realisere de planlagte gevinstene, men at man jobber med å redusere parallelle ulemper. (DFØ, 2014)

Videre er det viktig å ta med fordelingsvirkningene, da kostnader og gevinster ikke nødvendigvis er fordelt likt mellom partene i et prosjekt.

I rapporten *Tiltak for bedre gevinstrealisering* (Difi/DFØ, 2016) oppgir flere av informantene at beregning av gevinster er vanskelig. Videre blir det hevdet at gevinster overvurderes for å få gjennomslag for beslutninger, eller skaffe midler til et prosjekt.

3.8. Benchmarking

Definisjon

Ifølge Hoff (2016) er benchmarking en metode hvor man systematisk og på kontinuerlig basis sammenligner egne ytelser med hva andre bedrifter/enheter presterer. Videre kan metoden benyttes på de fleste interne og eksterne prosesser i en virksomhet, samt på de produkter og tjenester som produseres.

Difi (2017) oppsummerer sin tilnærming slik:

«Deling av beste praksis er en metode som generelt brukes for å stimulere aktører til å prøve ut tiltak og virkemidler. En annen variant av dette er benchmarking – sammenligning av en virksomhet med en annen, enten nasjonalt eller internasjonalt for å stimulere til å løse oppgavene bedre.»

Vi kan skille mellom tre hovedtyper benchmarking:

- Prestasjonsbenchmarking – sammenligning av prestasjonsmål. Oftest dreier det seg om økonomiske mål og nøkkeltall, og hensikten er å finne ut hvordan man ligger an i forhold til andre virksomheter.
- Prosessbenchmarking – sammenligning av metoder og praksis når det utføres en bestemt prosess. Hensikten er å lære av de beste, for gjennom det å selv bli bedre.

- Strategisk benchmarking – sammenligning av strategiske valg og disposisjoner mellom egen og lignende virksomheter. Målet er å innhente informasjon til strategisk planlegging og posisjonering.

(Andersen, 1999; Evanger-Hansen og Fjærvik, 2018)

Benchmarkingsprosessen

For at benchmarking skal skape nytte for virksomheten, er man avhengig av en god benchmarking-prosess som gjør det mulig å kartlegge og prioritere mellom selskapets mange forbedringsmuligheter (Evanger-Hansen og Fjærvik, 2018). Videre er man avhengige av at prosessen forankres og forpliktes i virksomheten.

Ifølge Hoff (2016) foregår en god benchmarkingsprosess normalt i fem trinn:

1. Fastsetting av hva som skal benchmarkes.
2. Identifisering av benchmarking-partnere
3. Informasjonsinnsamling.
4. Analyse.
5. Gjennomføring.

Hvorfor benchmarking?

Produktivitetskommissjonen (NOU 2015:1 og NOU 2016:3) peker på at potensialet for økt effektivitet i offentlig sektor er betydelig, både på tvers av enheter innen samme sektor og på tvers av sektorer. Jf. Benchmarking i Staten (2017) må benchmarking, eller sammenligning med beste praksis, i større grad brukes til å identifisere muligheter for effektivisering.

Litteraturen viser til at benchmarking blant annet kan bidra til:

- En mer objektiv vurdering av resultater.
- Økt fokus på årsak/virkning-forhold.
- Et kontinuerlig press i retning forbedring.
- Synliggjøring av utfordringer/forbedringspotensial.
- Identifisering av bedre arbeidsprosesser.
- Iverksetting av forbedringstiltak.

(Benchmarking i Staten, 2017)

Difi (2017) understreker at benchmarking kun representerer innledningen til en forbedringsprosess, da forbedringen skjer etter at man først har analysert egne oppgaver og prosesser, og kartlagt årsakene til forskjell i nøkkeltall eller resultater.

En barriere ved benchmarking kan være redselen for å dele sensitiv informasjon med eksterne aktører, men benchmarking trenger ikke nødvendigvis å bety at man sammenligner seg selv med utenforstående parter. Gjennom intern benchmarking sammenligner man fabrikker, datterselskaper og avdelinger innad i egen virksomhet (Hoff, 2016).

En utfordring med benchmarking er å sørge for at den innsamlede dataen faktisk er sammenlignbar. Resultatene må derfor alltid vurderes opp mot forutsetningene, og det vesentlige vil være fokuset på hva som kan gi læring og resultatforbedring.

Benchlearning

I Difis veileder *Rammeverk for egnevaluering* (2013) beskrives det at benchmarking i offentlig forvaltning ellers i Europa vanligvis fokuserer på læringsaspektene. Dette omtales som benchlearning, hvor man lærer å bli bedre gjennom å dele kunnskap, informasjon og av og til ressurser. Dette anses å være en formålstjenlig måte å innføre organisatoriske endringer på, som videre kan redusere risiko, være effektivt og tidsbesparende.

I *PES Network Benchlearning Manual* (2017) defineres begrepet slik:

«Benchlearning is defined as a process for creating a systematic and integrated link between benchmarking and mutual learning activities.»

Videre beskriver manualen at benchlearning består av to hovedelementer; benchmarking og gjensidig læring.

4. Resultater

I dette kapittelet presenteres de mest relevante funnene fra dokumentstudiene, samt funn fra intervjuer og fokusgruppe. Resultatene blir oppsummert til slutt i kapittelet.

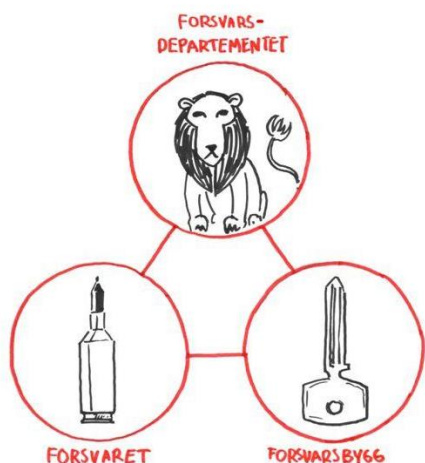
4.1. Resultater fra dokumentstudier

Som ved bruk av intervjuer eller observasjoner som datagenerering, er det også i dokumentstudier viktig å redegjøre for hvorfor den aktuelle empirien er valgt ut (Tjora, 2017).

Det er i hovedsak tatt utgangspunkt i FBs dokumenthierarki, offentlige rapporter og undersøkelser. En del av temaene som gjennomgås i delkapitlet viser til kriterier knyttet til eiendomsforvaltning. Kriteriene er da ansett for relevante også for arealforvaltning.

4.1.1. Forvaltning av forsvarssektorens EBA - styring, strategi og status

Arealforvaltning vil ha ulik verdi for den som definerer og vurderer det avhengig av hvilke rolle man innehar. Rollen er avgjørende for hvilke verdigrunnlag man utvikler, og hva man ønsker å oppnå med arealene.



Dagens forvaltningsmodell har utgangspunkt i st.prp.nr. 77 (2000-2001) og innst.S.nr. 343 (2000-2001).

Forsvarssektoren er organisert slik at Forsvarsdepartementet er eier av alle bygg og eiendommer i sektoren, Forsvaret med alle sine avdelinger og grener, for eksempel Hæren, Sjøforsvaret, Heimevernet mv., samt andre etater, er brukerne. Forsvarsbygg er

forvalter, og utøver eierrollen på vegne av departementet.

FBs forvalterrolle er utledet fra FDs eierrolle og er eiers virkemiddel for å sikre at eiendommene støtter opp under sektorens primærvirksomhet. For å oppnå dette utøver FB, på vegne av staten ved FD, eierrollen for forsvarssektorens EBA og forvalter de eiendommene som forsvarssektoren eier og leier.

Styringsdokumenter

Forsvarsdepartementets retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg (FDREBA) beskriver de strategiske føringer og forvaltningsordningen som gjelder for sektorens EBA. FDREBA er tenkt å gi et langsiktig fundament for virksomheten som utfyller lover, forskrifter og andre bestemmelser. Årlige og flerårige føringer gis gjennom IVB LTP med tilhørende Presiseringer, endringer og tillegg (PET). Dokumentet definerer funksjoner, roller, prosesser og ansvar. FDREBA beskriver også behovet for helhetlig planlegging, og hvordan FB har ansvar for å sikre planmessig sammenheng mellom sektorens helhetlige plan- og utviklingsgrunnlag (SUP) og EBA-plan (EBAP).

Forsvarsbygg forholder seg til et sett styringsdokumenter i form av eksterne rammebetingelser, samt et sett interne strategier og policyer.

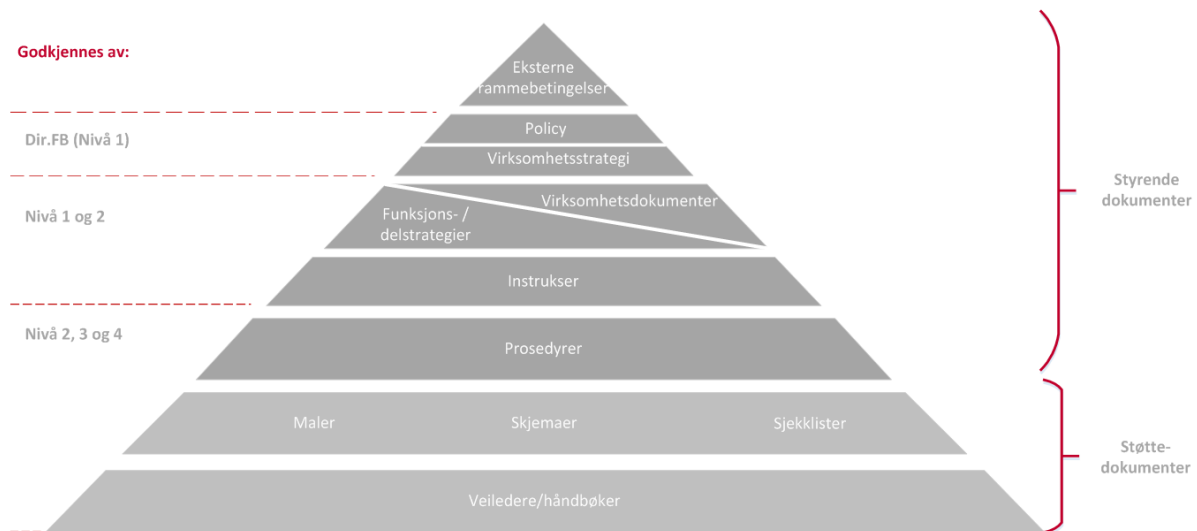
EKSTERNE RAMMEBETINGELSER
Etiske retningslinjer for statstjenesten
FDREBA – FDs retningslinjer for tjenesteområde EBA
FDs retningslinjer for kjøp av konsulenttjenester
Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i forsvarssektoren
Forsvarssjefens normtall
HR-strategi forsvarssektoren
Informasjonssikkerhetsstrategi i forsvarssektoren
Instruks for direktør Forsvarsbygg
Instruks for personellforvaltningen i forsvarssektoren
Bestemmelser fra FD for gjennomføring og oppfølging av «fullmaktsprosjekter»
Policy for IKT Forsvaret – Norsk Industri
Policy for Information Management i forsvarssektoren
Prosedyre for utlån av materiell fra forsvarssektoren
Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten
Retningslinjer for varsling i forsvarssektoren
Retningslinjer for politiske besøk i etater i forsvarssektoren
Saksgangen i utlånsprosesser – materiell fra forsvarssektoren

Tabell 3 – Eksterne rammebetingelser (Forsvarsbygg, 2019)

STRATEGIER OG POLICYER
Forsvarsbyggs virksomhetsstrategi 2018-21
Anskaffelsesstrategi
Kommunikasjonsstrategi
Forsvarsbyggs miljøstrategi 2016-2020
IT strategi
Kommunikasjonspolicy i Forsvarsbygg
Forsvarsbyggs rolle som forvalter og rådgiver
Sikkerhetspolicy for Forsvarsbygg
HR-politikk i Forsvarsbygg
Informasjonssikkerhetspolicy
Forsvarsbyggs miljøpolitikk

Tabell 4 – Strategier og policyer (Forsvarsbygg, 2019)

Forsvarsbyggs dokumenthierarki kan illustreres på følgende måte:



Figur 16 – Forsvarsbyggs dokumenthierarki (Forsvarsbygg, 2019)

St.prp.nr. 77 (2000-2001) *Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning* peker på at langsiktig og strategisk planlegging er avgjørende når det kommer til å utvikle EBA som tjener brukersidens behov. Videre belyses viktigheten av at forvalter må kunne samordne sivile rammebetingelser (eks. kommuneplaner) med brukers behov og planverk. Forsvarsbygg har en egen instruks for mål- og resultatstyring som nettopp skal legge til rette for strategisk styring mot langsiktige mål.

Årsrapport

FBs årsrapport for 2018 ble publisert i mai 2019. I leders beretning finner man at det i 2018 ble solgt forsvarseiendom for 680 millioner. Sektoren anses likevel å ha behov for å avhende betydelig EBA de kommende årene, både for å finansiere fornyelse i gjeldende langtidsplan, samt for å sikre en bærekraftig økonomi. Videre beskriver direktøren at en av de største utfordringene for FB er at de ikke klarer å produsere opp mot tilgjengelige rammer når det gjelder investering.

FB vurderer fortsatt ikke egen portefølje til å være bærekraftig.

FBs målbilde består av totalt 8 mål, definert i IVB LTP. Målene er knyttet til henholdsvis *leveranse, økonomi, interne prosesser og mennesker, læring og utvikling*. Målene L2 og L3 omfatter EBA og portefølje direkte:



FORSVARSBYGGGS MÅLBILDE

- God
- Akseptabel
- Ikke akseptabel
- Sikkerhetsgradert



Figur 17 – Utsnitt av Forsvarsbyggs målbilde (Forsvarsbygg, 2019)

Målbildenes resultatkrav bygger på en ambisjon, og gis ved årsslutt oppfylleelsesgrad *god*, *akseptabel* eller *ikke akseptabel*.

Mål L2 – Langsiktig videreutvikling av eiendomsporteføljen

FB skal: «*understøtte en bærekraftig og kostnadseffektiv utvikling av Forsvaret ved at eiendomsporteføljen er i henhold til vedtatte struktur i IVB LTP 2017-2020*». Blant annet innebærer dette kostnadseffektive investeringer og avhending av EBA Forsvaret ikke lenger har bruk for. I tillegg er det uttalt at FB skal være en god rådgiver for sektoren i valg av EBA-løsninger.

Den samlede vurderingen for 2018 er at FB leverer akseptabelt på målet. Dette baseres på en helhetlig vurdering av evnen til å planlegge, rådgivning og gjennomføring.

Mål L3 – God forvaltning av sektorens EBA

Målet med eiendomsforvaltningen er at den skal resultere i funksjonell EBA som tilfredsstillter brukers krav; «*Vi ivaretar verdiene i eiendomsporteføljen. Dette innebærer opprettholdelse av bruksverdi, økonomisk verdi og verneverdi med prioritet på bruksverdi for forsvaret.*»

Årsrapporten beskriver at 75% av tilgjengelige vedlikeholdsmidler har gått til planlagte vedlikeholdstiltak. Likevel har tilstandsgraden en negativ utvikling, og denne forventes ikke forbedret i 2019. Den samlede vurderingen er at FB leverer godt på dette målet, basert på samme helhetlige vurdering som for mål L2.

Sammenlignet med årsrapport for 2017 er måloppnåelsen identisk; Akseptabel på mål L2 og God på mål L3.

Når det kommer til porteføljestyling finner vi følgende:

«Vi har innrettet organisasjonen med en investeringsportefølje og en driftsportefølje. Innenfor investeringsvirksomhetene har vi skilt ut porteføljestyling som et eget fagområde, og det er opprettet egne stillinger for oppfølging og analyse.»

Videre beskrives det at FB er i gang med å videreutvikle sine digitale verktøy for å bedre datakvalitet, og for å skape bedre styringsinformasjon.

4.1.2. Kampkraft og bærekraft

Gjeldende Langtidsplan for Forsvaret *Kampkraft og bærekraft*, prop. 151S (2015-2016), omfatter fireårsperioden til og med 2020:

«Forsvarssektorens langtidsplaner skal sikre en langsiktig og bærekraftig utvikling av sektoren basert på oppdaterte vurderinger av relevante forhold. For å sikre et godt grunnlag for regjeringens valg og prioriteringer, har regjeringen innhentet flere viktige innspill til arbeidet. Det mest sentrale av disse er forsvarssjefens fagmilitære råd.»

Planen beskriver at de to kommende planperiodene vil bli økonomisk krevende for sektoren. Støtten til og den ønskede utviklingen av Forsvaret påvirker de øvrige etatenes oppdrag og oppgaver. Videre er det synliggjort et forbedrings- og effektiviseringspotensial knyttet til den enkelte etats ansvarsområder.

I tillegg til hovedoppgaven med å forvalte statlig EBA understreker planen at FB skal bidra til understøttelse av sektorens primærmål om å skape forsvarsevne; *«Kjernen i Forsvarsbyggs ulike oppgaver er å understøtte Forsvarets operative evne og beredskap gjennom kostnadseffektive og funksjonelle EBA-tjenester og rådgivning».*

En helhetlig tankegang og balansering av prioriteringer knyttet til vedlikehold, nyinvestering og avhending er sentralt.

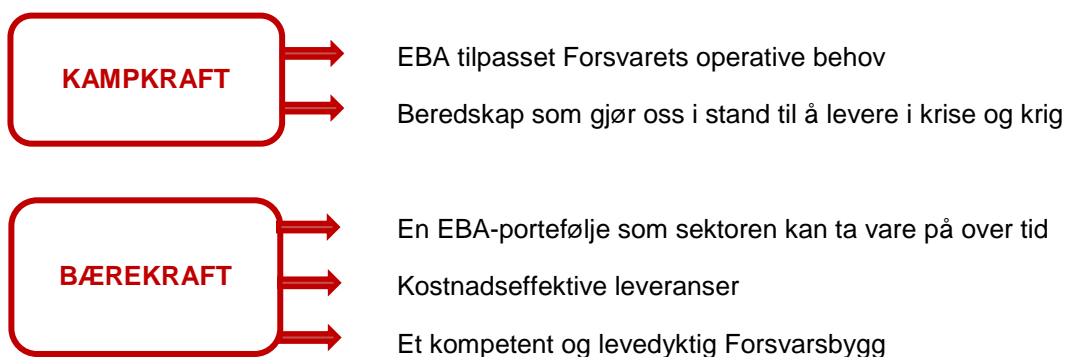
Det konkluderes med at forvaltningsmodellen gir gode forutsetninger, men at det finnes utfordringer i forhold til anvendelse. Det planlegges tiltak for å korrigere dette.

Når det gjelder forbedrings- og effektiviseringspotensial nevnes det spesielt at både interne og eksterne vurderinger tilsier at det er et potensial for å redusere sektorens årlige drifts- og investeringskostnader knyttet til EBA.

FB må realisere sin del av gevinstpotensialet med ulike effektiviseringsprosesser, mens FD skal vurdere tiltak for å redusere den totale eiendomsmassen samt skape forutsetninger for mer kostnadseffektive EBA-løsninger.

Tiltak for å redusere drifts- og investeringsmidler knyttet til EBA har fokus i gjeldende LTP. Endring i basestruktur, arealeffektivisering, standardiserte løsninger og økt utnyttelse av eksisterende areal er uttalte mål. Nøkternhet skal legges til grunn.

LTP reflekteres i FBs virksomhetsstrategi for perioden 2018-2021. Her beskrives fem strategiske satsningsområder med utgangspunkt i begrepene kampkraft og bærekraft:



4.1.3. Verdibevaring av forsvarssektorens EBA

Stortinget krever at forsvarssektorens eiendomsportefølje skal forvaltes verdibevarende (Riksrevisjonen, 2017). For å kunne vurdere om man følger Stortingets krav må tilstanden til porteføljen følges over tid.

Rådgivende ingeniørers forening (RIF) ga i 2015 ut rapporten *State of the nation. Norges tilstand*. Dette er andre gang de gir ut rapporten som gir en oversikt over tilstanden på offentlige bygg og infrastruktur.

I rapporten gir de ulike områdene en tilstandskarakter, samt en indikasjon på fremtidssikring. Tilstandskarakteren er basert på NS for tilstandsanalyse.

Dersom dagens nivå for vedlikehold opprettholdes også i årene som kommer, vil utviklingen tilsvare gul pil, jf. RIF:

FORSVARSBYGG

3

TILSTANDSKARAKTER



FREMTIDSSIKRING

«Gul pil= uendret utvikling mot 2024. Selv om det investeres i neste 10-årsperiode, vil sektoren/området fortsatt ikke få noen bedring i å oppfylle krav og behov frem mot 2024.»

I 2017 foretok Riksrevisjonen en undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg (dokument 3:3 2016-2017). Revisjonens hovedfunn var som følger:

- 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.

Revisjonen viser videre til at det er sektorens formålsbygg, det vil si de bygg og anlegg som er spesielt innrettet mot Forsvarets kjernevirksomhet, som er i dårligst forfatning. Stortinget har stilt krav om at porteføljen forvaltes på en slik måte at verdiene ikke forringes. Bekymring for den negative utviklingen ble uttrykt i Innst. 388 S (2011-2012). Revisjonen finner at i perioden mellom 2011 og Riksrevisjonens gjennomgang i 2017 har det vært reduksjon i vedlikeholdsbehov på Forsvarets boliger, i tillegg er tilstanden på den verneverdige delen av eiendomsmassen betydelig bedret. Likevel er deler av porteføljen i såpass dårlig forfatning at revisjonen definerer den som under akseptabelt nivå, og at strakstiltak er nødvendig.

Forsvarsbygg får ikke gjennomført alle planlagte vedlikeholdstiltak, mens forbruket til uforutsett vedlikehold øker. Revisjonen mener det er en sammenheng mellom disse forholdene, og viser videre til at det er store variasjoner mellom regionene når det kommer til prosjektstyring.

Riksrevisjonen vurderer videre at etatsstyringsdialogen mellom FD og FB ikke har vært god nok:

«Riksrevisjonen mener konsekvensen av dette, samt manglende styringssignaler om både opp- og nedprioritering av vedlikehold, kan bli at forvaltning og vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg i forsvarssektoren ikke følger opp Stortingets forutsetninger om dette godt nok.»

Riksrevisjonen mener FD må sikre effektiv forvaltning og et verdibevarende vedlikehold av sektorens eiendom, og anbefaler at FD:

- Tar initiativ til tiltak som kan bedre tilstanden i eiendomsmassen og stoppe økningen i vedlikeholdsetterslepet
- Vurdere hvordan nødvendig fornyelse i eiendomsmassen kan sikres når dette ikke dekkes av husleien med de endringer som går fram av Prop. 1S (2016-2017)
- Følge opp at Forsvarsbygg etablerer betryggende styring og kontroll med gjennomføringen av vedlikeholdsprosjekter
- Basert på dialog med Forsvaret tar initiativ til tiltak for å forbedre styringsdialogen med Forsvarsbygg, herunder signaler om prioritering av vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg for ulike formål

Under departementets oppfølging av punktene finner vi at de ikke fullt ut deler Riksrevisjonens konklusjon om at tilstanden er forverret og at vedlikeholdsetterslepet har økt.

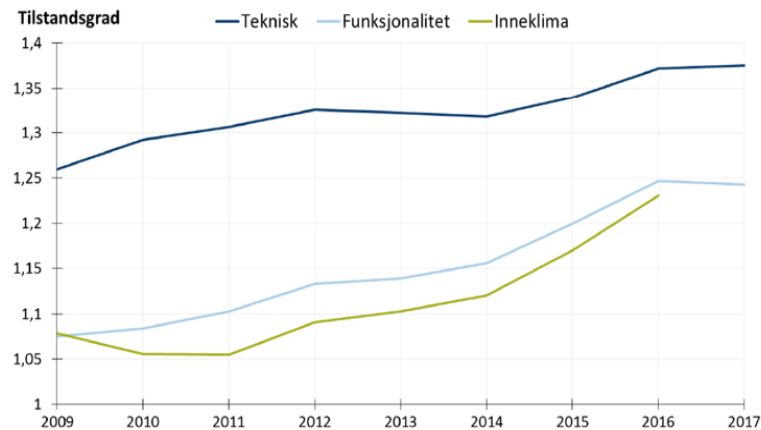
For å følge opp Riksrevisjonens rapport besluttet FD å foreta en evaluering av sektorens husleieordning. Evalueringen *Brukes det nok ressurser på verdibevaring av forsvarssektorens EBA?* ble gjennomført av FFI i 2017, og skulle hovedsakelig svare ut to problemstillinger:

- Har forsvarssektoren bevart den økonomiske verdien til eiendomsmassen?
- Tildeles EBA-området tilstrekkelige ressurser til å bevare verdiene i et langsiktig perspektiv?

Når det kommer til ressursbruk slår FFI fast at behovet for vedlikehold er større enn ressursene som blir tildelt gjennom dagens husleie.

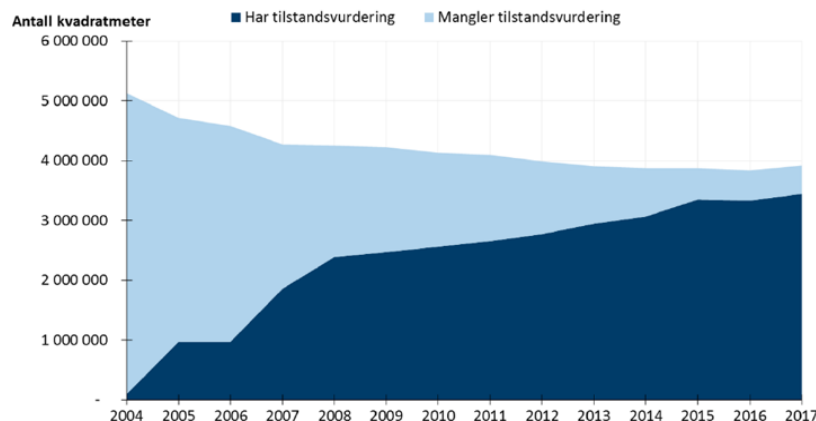
For å besvare hvorvidt den økonomiske verdien i porteføljen er bevart benyttes tre indikatorer; tilstandsgrad (TG), oppgraderingsbehov og vedlikeholdsetterslep. Metoden for å følge tilstanden på en portefølje er tilstandsanalyser. Tilstandsanalyser har vært benyttet i forsvarssektoren siden 2004.

Figuren under viser utviklingen i teknisk tilstandsgrad på porteføljen fra 2009- 2017:



Figur 18 – Utvikling i teknisk tilstandsgrad, funksjonell tilstand og inneklima for forsvarssektorens EBA-portefølje fra 2009-2017 (FFI, 2017)

Videre viser neste figur utviklingen i antall bygg med tilstandsvurdering i sektorens portefølje:



Figur 19 – Utvikling i andelen av EBA-porteføljen som er tilstandsvurdert. Leid EBA er ekskludert. (FFI, 2017)

FFIs analyser viser at det totale oppgraderingsbehovet og vedlikeholdsetterslepet i sektorens portefølje er underestimert, mens veksten er overestimert. Kvaliteten på tilstandsregistreringene har økt, og det er derfor vanskelig å si noe om hvorvidt forverringen i tilstanden er reell, eller om det skyldes den økte kvaliteten på registreringene.

FFI sammenfatter sine funn i tre punkter:

- *Kvaliteten på registreringene har økt* – økt kvalitet betyr økt nøyaktighet, som igjen fører til at det blir funnet flere feil.

- *Registrert tilstand har forverret seg* – med unntak av årene 2012-2014 har tilstanden forverret seg i perioden som er analysert. Usikkert om dette er en konsekvens av økt kvalitet på registreringene.
- *Anmerkningskostnaden er underestimert* – begrunnelse:
 - Hele porteføljen er ikke tilstandsvurdert
 - En del av komponentene med dårlig TG mangler anmerkningskostnad
 - Kostnadene med å fjerne vedlikeholdsetterslep/oppgraderingsbehov mangler anmerkningskostnad
 - Etterslep og oppgraderingsbehov på infrastruktur og spesialobjekter er ikke inkludert

Med bakgrunn i funnene som er gjort er det vanskelig å si om forsvarssektoren har oppfylt Stortingets krav om verdibevaring av porteføljen. Det som imidlertid kan slås fast er at det finnes et betydelig oppgraderingsbehov og vedlikeholdsetterslep, hvilket tilsier at det er brukt for lite midler på disse områdene over tid.

Forsvarsbygg opererer med en egen modell for verdibevaring. Den beskriver hvordan definerte mål om verdibevaring skal nås, synliggjør hva som er avvik og beskriver hvordan slike avvik skal håndteres og prioriteres. Modellen er basert på NS 3424 *Tilstandsanalyse av byggverk – innhold og gjennomføring*.

Forsvarsbygg har fastsatt følgende referansenivå:

- a) Den tilstand byggverket var forutsatt å ha da det var nytt, herunder lovbestemte krav som var gjeldende på oppføringstidspunktet, samt senere krav som er gjort gjeldende for eksisterende EBA. Forutsatt bruk legges til grunn.
- b) Tilstand/funksjonalitet som sikrer at avbrudd i ft forutsatt bruk ikke forekommer.
- c) Antikvarisk tilstand som sikrer at verneverdi ikke går tapt.

(Modell for verdibevaring, Forsvarsbygg, sist revidert 2019)

4.1.4. Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren

I 2015 utga McKinsey & Company rapporten *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren* laget på bestilling fra FD. Rapporten skulle fungere som bistand inn i effektiviserings- og moderniserings arbeidet i sektoren, og tar for seg all ikke-operativ virksomhet;

«Hovedformålet med prosjektet er å identifisere tiltak som kan frigjøre ressurser som så kan omdisponeres til å styrke den operative evnen.»

Prosjektet baserer seg på ca 100 intervjuer med personell og ledelse i både FD, FB og Forsvaret. Totalt ble det identifisert et besparelspotensial på 3,5 – 4,6 mrd i årlige kostnader dersom alle de foreslåtte tiltak ble iverksatt. Det største potensialet for besparelse finner man innenfor områdene driftsanskaffelser, IKT og eiendom, bygg og anlegg (EBA).

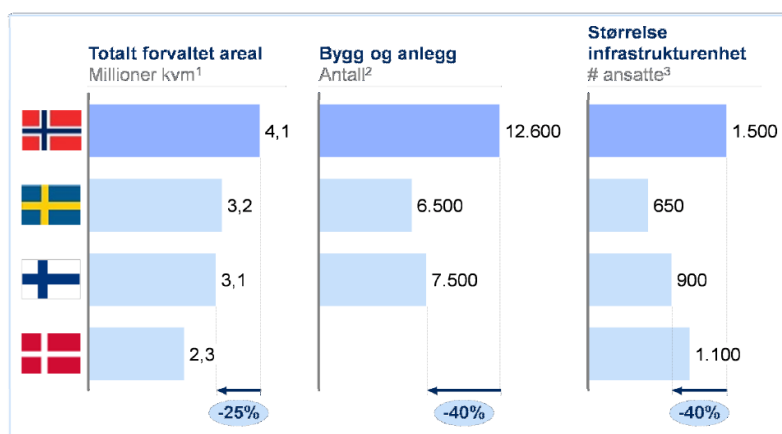
Rapporten peker på fem hovedutfordringer når det kommer til EBA, som samlet har et betydelig effektiviseringspotensial:

1. Forsvarssektoren har mer EBA enn det er behov for.
2. FB har høye byggekostnader sammenlignet med andre aktører.
3. Det er store interne variasjoner i driftskostnader.
4. Uklar rolleforståelse i forvaltningsmodellen mellom FD, FB og Forsvaret.
5. Kompetansegap i innkjøpsmetodikken.

Pkt. 1, 3 og 4 drøftes nærmere under.

Sektoren har mer EBA enn det er behov for

Rapporten viser til at det finnes flere indikasjoner på at sektoren har mer EBA enn nødvendig. Blant annet vises det til at den norske forsvarssektoren har en betydelig større eiendomsportefølje sammenlignet med andre nordiske land, både i antall kvm og i antall bygg.



Figur 20 - Sammenligning av EBA med andre nordiske land (McKinsey & Company, 2015)

Videre vises det til at til tross for fokuset forsvarssektoren har hatt på avhending de senere årene har kun 50% av det som ble identifisert som potensial i 2011 faktisk tatt ut. Til tross for fokuset, og den betydelige reduksjonen som faktisk er gjennomført, har man sammenlignet med reduksjonen i antall ansatte fortsatt et gjenstående uttakspotensial.

Av årsaker pekes det på manglende insentiver for BRA-sjefer, samt sub-optimalisering forårsaket av dagens husleiemodell. I teorien skal alle BRA-sjefer ha insentiv for å redusere så mye areal som mulig for å spare driftskostnader. Likevel synes det å være svake insentivmekanismer i praksis fordi et kutt i driftskostnader fører til at de får lavere budsjett neste år; «*Selv om insentivsystemene til en viss grad fungerer synes de dermed å begrenses av økonomistyringen nedover i organisasjonen*».

Videre beskrives det at husleien, som i utgangspunktet skal gi insentiv for utrangering, ikke nødvendigvis reflekterer reell markedspris. Dette fordi modellen er basert på nøkkeltall på landsbasis, og lave priser kan dermed føre til overforbruk av arealer.

For å løse utfordringen anbefaler McKinsey å «*akselerere avhending av overflødig EBA gjennom fornyet fokus kombinert med en styrking av økonomiske avhendingsmekanismer*».

Stor intern variabilitet i driftskostnader mellom markedsområder

Rapporten viser til at det ved sammenligning fremkommer store interne kostnadsforskjeller mellom de ulike markedsområdene (regionene) i FB, spesielt når det kommer til forvaltning, administrasjon samt planlegging og styring av eiendomsporteføljen. Man går derfor ut fra at det er et område med betydelig forbedringspotensial. Det anbefales innføring av beste praksis, hvor arbeidsmetodikken til markedsområdet med lavest kostnader overføres til de andre.

McKinsey stiller seg videre bak konklusjonene i EYs benchmarking fra 2014, som beskrives i pkt. 4.1.6.

Krevende forvaltningsmodell; uklarhet i roller og ansvar hindrer effektiv forvaltning av EBA

Rapporten beskriver at utøvelse av forvaltningsmodellen oppleves som krevende av alle aktører; «*i intervjuer har nesten samtlige intervjuobjekter pekt på en av de andre partene som årsak til at modellen ikke fungerer i praksis*».

Følgende punkter beskrives som utfordrende av informantene:

- FB opplever at kundeforholdet med Forsvaret ikke er reelt.
- FB oppleves å gå til dels utenfor sitt mandat.
- FB opplever FDs styring som for detaljert.

For å løse situasjonen vurderer prosjektet behov for avklaringer knyttet til roller og ansvar i forvaltningsmodellen. Dette vil også være vesentlig for å lykkes med de øvrige forbedrings tiltakene som foreslås i rapporten.

4.1.5. Kriterier for effektiv arealforvaltning

«Overføring av eiendommene til profesjonelle statlige eiendomsforvaltere og finansiering av forvaltning, drift og vedlikehold gjennom husleie er det viktigste grepet for å sikre at de statlige eiendommene blir forvaltet effektivt og på en god måte». (Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning, 2005)

Forvaltning av eiendom utføres av, eller på vegne av, eier. Det er derfor eiers mål og interesser som skal ivaretas, mens brukernes og samfunnets interesser og forventninger ivaretas dersom eier ønsker det. Ofte vil eier være tjent med å ivareta samfunnets krav og forventninger for å nå egne mål. NOU 2004:22 peker på samfunnets mål om bærekraftig bygging og forvaltning, samt god økonomisk forvaltning. Dette innebærer optimal ressursutnyttelse, herunder arealeffektiv bruk som bidrar til at materialbruk reduseres (færre kvm som bygges) og reduksjon i ressurser til forvaltning (mindre arealer å drifte). Ifølge NOU 2004:22 kan arealeffektivitet oppnås ved økt bevissthet på sambruk, flerbruk og bruksintensitet på de lokaler man har. Potensialet for gevinster beskrives slik:

«Areal effektivisering gir et av de største potensialene for både kostnadsbesparelse og miljøgevinster innen eiendomsforvaltningen. Det er derfor viktig å poengtere at realisering av dette potensialet i stor grad er relatert til brukers organisering av sin virksomhet og til samspillet mellom bruker og forvalter (eier). Når vi diskuterer god eiendomsforvaltning er det derfor også relevant å se på hvilke virkemidler som kan motivere bruker til god arealøkonomi.»

I NOU 2004:22 finner vi en etablert liste over kriterier på god eiendomsforvaltning:

- Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
- Effektiv arealutnyttelse
- Godt, verdibevarende vedlikehold
- Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
- Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
- Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
- Riktige økonomiske rammebetingelser

Mål- og resultatstyring

For å kunne gjennomføre god mål- og resultatstyring, bør det være formulert en klar strategi for virksomheten (SSØ, 2010).

En strategi vil peke på områder hvor det ønskes endring. Ifølge SSØs veileder om mål- og resultatstyring i staten (sist revidert 2010) er måten strategiprosessen gjennomføres på like viktig som selve strategidokumentet; «*En åpen og inkluderende prosess bidrar til at spørsmål som oppfattes som viktige blir drøftet, og at det utvikles felles oppfatninger om mål og tiltak.*»

Videre utformes det mål og styringsparametere med grunnlag i strategien, slik kan man vurdere hvorvidt strategien faktisk fungerer.

De overordnede målene som er eksternt rettet gis normalt fra departementet via f.eks. IVB. Dette er mål som ligger mer eller mindre fast over tid. Videre kan virksomheten/etaten utforme mål som er internt rettet. Det finnes ingen fasit for hvordan man skal dele inn mål på ulike nivåer, det viktigste er at de er tilpasset virksomheten og at felles mål for aktivitetene er klarlagt.

Prosessen med å formulere mål og beslutte strategier omfatter ifølge SSØs veileder følgende faser:

- *Fase 1* – Kartlegging og analyse: Hvor er vi nå? For å vite hva som skal styres må man ha et helhetsbilde av virksomheten.
- *Fase 2* – Målstruktur: Hvor skal vi? Når situasjonen er analysert må man avklare hva virksomheten skal oppnå. Dette innebærer utforming av visjon, hovedmål og styringsparametere.
- *Fase 3* – Strategi og gjennomføring: Hvordan kommer vi dit? Strategien vil vise hva som skal satses på, og konkretiseres gjennom nye mål og handlinger som del av de årlige prosessene. Strategien må følges opp for å vurdere om den har ønsket virkning.
- *Fase 4* – Ressursallokering; Med hvilke ressurser skal vi komme oss dit? Ressurser må allokeres i tråd med strategien. Ressursbruken registreres og sees i sammenheng med resultater.

Fordi styring ofte knyttes til de årlige budsjettprosessene er erfaringen at det langsiktige perspektivet på styring ofte mangler.

LIS (ledelses- og informasjonssystem) er FBs rapporteringssystem og verktøy for virksomhetsstyring. I LIS rapporterer de ulike avdelingene i FB månedlig, og systemet fungerer som plattform for både intern og ekstern rapportering. Systemet baseres på FBs målbilde som har utgangspunkt i IVB LTP. Under hvert mål defineres ulike styringsparameter og tiltak, samt andre rapporteringspunkter. Eks. på styringsparametere:

- Byggeprosjekter ferdigstilt til avtalt tid (mål L2)
- Avhende arealer som er re-anskaffet (mål L2)
- Gjennomføre planmessig vedlikehold (mål L3)
- Gjennomføringsgrad i henhold til plan for tilstandsregistrering (mål L3)

LIS benyttes videre som styringssystem for gevinstrealiseringsprogrammet.

Synliggjøring av kostnader

For å skape insentiver for en nøktern arealbruk er det vesentlig at kostnadene ved arealforvaltningen synliggjøres. Dette innebærer blant annet innføring av kostnadsdekkende husleie.

«Brukeren er den som er nærmest til å kjenne virksomhetens funksjonelle behov. Spørsmålet er om brukeren har tilstrekkelig insentiver til å opptre på en måte som er rasjonell for staten på lang sikt og ikke overforbruke eiendom. For å sikre en mest mulig rasjonell opptreden må bruker belastes alle kostnader ved bruk av eiendom (inklusive kapitalkostnadene).» (Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning, 2005)

Man må med andre ord sikre at bruker/leietaker har insentiver for nøktern etterspørsel. Dette innebærer at budsjettrestriksjoner må oppleves som reelle. Dersom de ikke oppleves som reelle krever det et strengere beslutningsgrunnlag knyttet til utvidet arealbruk.

«Også eksisterende husleieordninger kan ha behov for videreutvikling og tilpasninger for å stimulere til en effektiv arealbruk og riktig insentivstruktur.» (Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning, 2005)

I forhold til insentiver er det ikke bare en utfordring med sterke nok insentiver for nøkterne bestillinger. Det er også et problem dersom man har for svake insentiver på forvaltersiden. Statlige forvaltere vil ha insentiver for å øke profesjonalitet og redusere kostnader dersom de er i konkurranse med private leverandører.

Rolledeling

I den interdepartementale rapporten *Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning* (2005) finner vi at effektiviteten i statlig eiendomsforvaltning økes gjennom blant annet klarere rolledeling.

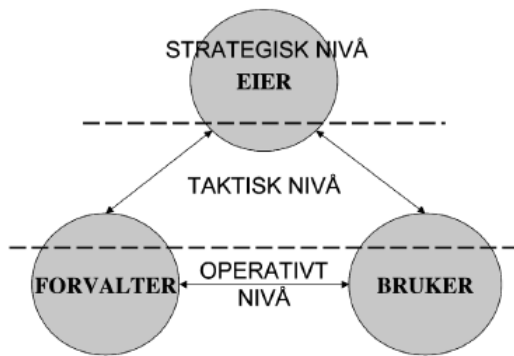
Følgende er noen av tiltakene som nevnes for å oppnå klarere rolledeling:

- Profesjonalisering både av bruker/leietaker og eiendomsforvalter.
- Vektlegging av et reelt kundeforhold mellom bruker/leietaker og eiendomsforvalter.
- Bedre prosedyrer for leie og anskaffelse av lokaler som blant annet skal sikre tilrettelegging for profesjonalisering av innleie.
- Styring av tilbudssiden hovedsakelig gjennom avkastningskrav, kvalitativt god forvaltning av eiendommene, benchmarking og risikostyring.

Vi snakker hovedsakelig om tre ulike roller innenfor eiendomsforvaltning; eier, forvalter og bruker. Fordeler man disse rollene i en klassisk nivå-sortering vil eierrollen være strategisk, forvalterrollen taktisk og administrativ, og brukerrollen operativ.

NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle* beskriver viktigheten av at forvaltning av

ROLLER OG NIVÅER I EIENDOMSFORVALTNINGEN



eiendom tar utgangspunkt i rollene som eier, bruker og forvalter. På strategisk nivå vil eiendomsstrategien være sentral, herunder formålet med å eie eiendom, hvilke eiendommer som bør eies og hvorfor, fremgangsmåter for å anskaffe, forvalte, utvikle og avhende eiendom, mål og rammebetingelser.

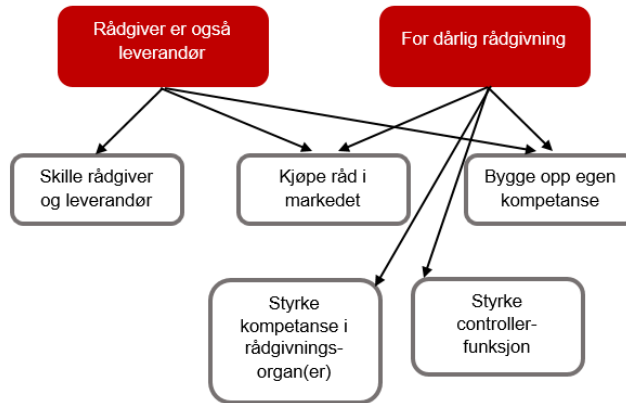
Figur 21 - Roller og nivåer i eiendomsforvaltningen (NOU 2004:22)

Rådgiverrollen

Ifølge *Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning* (2005) kan rådgiverrollen innen statlig eiendomsforvaltning deles inn i tre:

- *Strategisk rådgivning rettet inn mot eier* – dette er rådgivning rettet mot eier i form av regjering og departement, som for forsvarssektoren i all hovedsak utøves av Forsvarsbygg.
- *Rådgivning til bruker/leietaker* – rådgivning i form av å bistå med å definere arealbehov, gjennomføre lokale anskaffelser, inngå leiekontrakter mv. Utøves i forsvarssektoren av Forsvarsbygg.
- *Rådgivning til eiendomsforvalter/byggherre* – typisk når statlige eiendomsforvaltere kjøper konsulenttjenester i markedet, eller av andre statlige eiendomsforvaltere.

Det finnes flere utfordringer ved rådgivningen, blant annet kan rådgivningen til bruker ikke alltid oppfattes som objektiv dersom rådgiver også er leverandør. Videre oppleves kvaliteten på rådgivningen som varierende, hvilket kan bidra til at den ikke blir benyttet i stor nok grad.



Figur 22 – Rådgivning (Mer effektiv statlig bygge og eiendomsforvaltning, 2005)

4.1.6. Benchmarking i Forsvarsbygg

Med bakgrunn i IVB for 2014 ble det igangsatt en prosess med benchmarking av Forsvarsbyggs vesentlige kostnadsbærere i ulike deler av driftsprosessen.

Fra IVB:

«Forsvarsbygg skal videre iverksette benchmarking av driften, med nødvendig prioritet og kvalitet, og senest ferdigstille arbeidet ultimo desember 2014. Forbedringstiltak som eventuelt identifiseres, skal fortløpende implementeres.»

Den påfølgende benchmarkingen ble gjennomført for perioden 2011 – 2013 av EY, og omfattet følgende driftsprosesser:

- Forvaltning
- Drift, vedlikehold, utvikling og utskifting (DVUU)
- Forsyning
- Renhold

I utgangspunktet var ønsket å sammenligne seg med både statlige og private aktører i denne prosessen, men ingen private aktører responderte på henvendelsen.

Resultatet fra benchmarkingsprosessen i 2014 var at konsulenten gjennom sine analyser ikke kunne konkludere med hvorvidt Forsvarsbygg har høyere eller lavere kostnader enn benchmarkingspartnerne. Rapporten viser videre til at det er store forskjeller mellom de ulike regionene internt hos Forsvarsbygg. Forsvarsbygg ligger lavt på DVUU sammenlignet med benchmarkingspartnerne, men dette kan også være en indikasjon på at finansieringen ikke

gjenspeiler det faktisk behovet. Rapporten vil ikke bli beskrevet nærmere, da den er unntatt offentlighet. Innholdet som er referert, er tidligere oppgitt i andre offentlige rapporter.

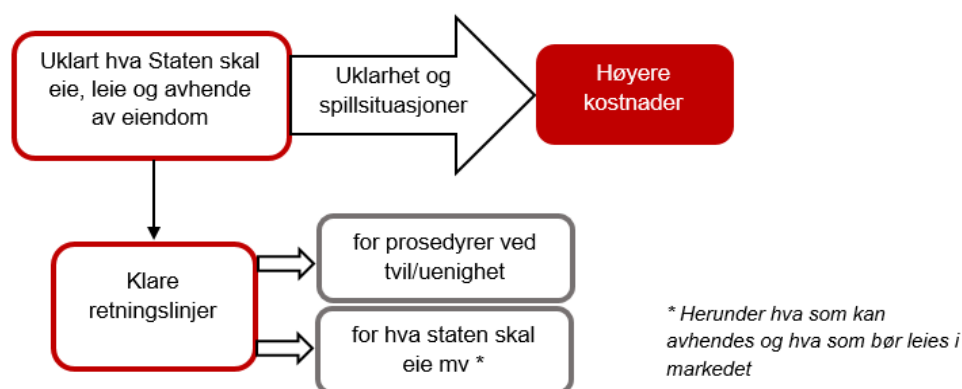
Forsvarsbygg er en del av Nordic-Baltic defence etstates cooperation (NBDE) sammen med tilsvarende organisasjoner i Danmark, Finland, Sverige, Estland og Latvia. NBDE har gjennomført flere benchmarkinger knyttet til prosesser som innkjøp, vedlikeholdskostnader m.m. Prosessene som er undersøkt anses ikke relevante for oppgavens problemstilling og resultatene er derfor ikke referert.

4.1.7. Skal Staten eie eller leie?

Bør det finnes en prinsipiell grensdragning for hva staten skal eie og hva man ikke trenger å eie? Dette er et av spørsmålene som drøftes i rapporten *Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning* (2005). Her konkluderes det med at det ikke hverken er mulig eller hensiktsmessig å lage en klar avgrensning av hva staten skal eie.

Videre beskriver rapporten at staten skal søke å dekke sine behov på en måte som er samfunnsøkonomisk gunstig. Det innebærer at man må ta hensyn ut over ren økonomi;

«Valget mellom eie og leie blir derfor en økonomisk lønnsomhetsbetraktning, og en vurdering av om det er særlige samfunnsmessige hensyn knyttet til den aktuelle eiendommen som tilsier at staten, gjennom eierskap, bør sikre seg kontroll og styringsmuligheter ut over det som kan skje gjennom inngåelse av markedsmessige kontrakter.»



Figur 23 – Uklart hva staten skal eie av eiendom (*Mer effektiv statlig bygge og eiendomsforvaltning*, 2005)

I St.prp.nr. 84 (1998-99) defineres det en grense mellom formålsbygg og konkurransebygg. Formålsbygg bør som hovedregel eies av staten, men konkurransebygg leies i det åpne markedet.

- *Formålsbygg* – bygg med sentrale funksjoner for staten, eller som av sikkerhetshensyn, myndighetshensyn eller symbolhensyn bør være i statens eie.
- *Konkurransbygg* – bygg som kan leies på korte kontrakter fordi de ikke er spesialtilpasset leietaker, eks. kontorbygg.

Rapporten *Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning* (2005) konkluderer med at det ikke er mulig eller hensiktsmessig å lage en klar avgrensning av hva staten skal eie. Skillet mellom formålsbygg og konkurransbygg er ikke entydig, og utvalget bak rapporten er derfor av den oppfatning at statlig eierskap bør vurderes der særlige forhold tilsier det eller der det er økonomisk lønnsomt.

Dersom vi ser til de økonomiske vurderingene som ligger til grunn i diskusjoner omkring statlig eierskap, skilles det i rapporten på ulike perspektiver knyttet til disse vurderingene:

- *Samfunnsøkonomisk perspektiv* – en effektiv bruk av samfunnets ressurser, blant annet hvor det ikke finnes fungerende marked.
- *Virksomhetsperspektiv/bedriftsøkonomisk perspektiv* – bedriftsøkonomiske hensyn, billigste løsning.
- *Finansielt perspektiv* – eiendom som aktiva.

Et vesentlig moment i vurderinger omkring statlig eierskap vil være om det finnes et *fungerende marked*. Det er vanskelig å definere hva et fungerende marked innebærer, men det må ligge til grunn en reell konkurranse og likeverdige alternativer.

4.1.8. Gevinstrealisering i Forsvarsbygg

Gevinstrealiseringsprogrammet i Forsvarsbygg er en samling tiltak hvor man skal skape god flyt og spare forsvarssektoren for penger. Programmet beskriver hvordan dette skal gjøres, hvem som er ansvarlige og hvilke fremdrift de ulike tiltakene skal ha (Forsvarsbygg, 2018).

Programmet ble iverksatt som en direkte følge av FDs krav om effektivisering i planperioden. FD har satt krav om innsparing til kr 264 millioner for planperioden, og videre at innsparingen skal tas fra både investeringssiden og fra driftssiden i FB. Fordelingen er satt av FB selv, og fordeler seg slik:

Avdeling	Gevinstdriver	Beløp (mill)
Prosjekt og avhending	Standardisering og anskaffelser	73
Eiendomsforvaltning	Driftsoptimalisering	110
Alle	Stab, støtte og ledelse	71
	Totalt	254

Tabell 5 – Områder for gevinstrealisering (Forsvarsbygg, 2018)

Gevinstrealiseringsprogrammet følger DFØs veileder for gevinstrealisering, og baserer seg på følgende modell i fire trinn:



Figur 24 – DFØs modell for gevinstrealisering (DFØ, 2014)

Forsvarsbygg har utarbeidet et gevinstkart for perioden 2017-2020, som definerer prosjekt, gevinstprofiler og leveranser. Programmet har identifisert fem gevinstprofiler; bedre planlegging, bedre anskaffelser, bedre samhandling, bedre forvaltningssystemer og kompetanseheving. Gevinstkart foreligger som vedlegg 3.

Avhending regnes heller ikke som gevinstrealisering da dette er en del av det faste oppdraget fra FD til FB, og reguleres gjennom IVB LTP, jf. pkt. 5.2.2.1.4 Fullmakter vedrørende avhending av fast eiendom (IVB LTP, 2019).

Som en del av målsetningen om å redusere antall kvadratmeter har FB avhendet i overkant av 2,9 millioner kvadratmeter siden 2001. I den samme perioden er det tilbakeført 5,1 mrd kroner netto til sektoren som følge av disse eiendomssalgene. FB er underlagt Instruks om avhending av statlig eiendom.

4.1.9. Oversikt og beslutningsgrunnlag

Riksrevisjonens undersøkelse knyttet til forvaltningen av forsvarssektorens EBA (2017) peker på at det kreves god oversikt over portefølje og tilstand for å kunne treffe riktige beslutninger.

Delkapitlet vil gi en kort beskrivelse av FBs eiendomsforvaltningssystem, samt gi et eksempel på tiltak som er gjennomført i sykehussektoren for å skaffe oversikt og sammenligningsgrunnlag.

Helhetlig eiendomsregister

Helhetlig eiendomsregister (HER) er FBs database for eiendomsforvaltning. Systemet inneholder opplysninger om alle grunneiendommer, bygg og anlegg forsvarssektoren disponerer. Systemet er todelt, med en gradert del og en ugradert del.

I FFI-rapport 18/00498 *Brukes det nok ressurser på verdibevaring av forsvarssektorens EBA*, er HER et av forholdene som er vurdert. Her finner vi at det brukes betydelige ressurser på å oppdatere systemet, og at kvaliteten stort sett er veldig høy. Rapporten viser til et eksempel på uttrekk, hvor det er 55 variabler med informasjon knyttet til hvert objekt.

Klassifikasjonssystemet

Med utgangspunkt i Nasjonal helseplan, jf. St.prp.nr.1 (2006-2007) ble det etablert et klassifikasjonssystem for funksjoner og arealer i helsebygg. Dette førte videre til etableringen av Nasjonal database i 2013. Her registreres informasjon fra alle helseforetakene i henhold til klassifikasjonssystemet.

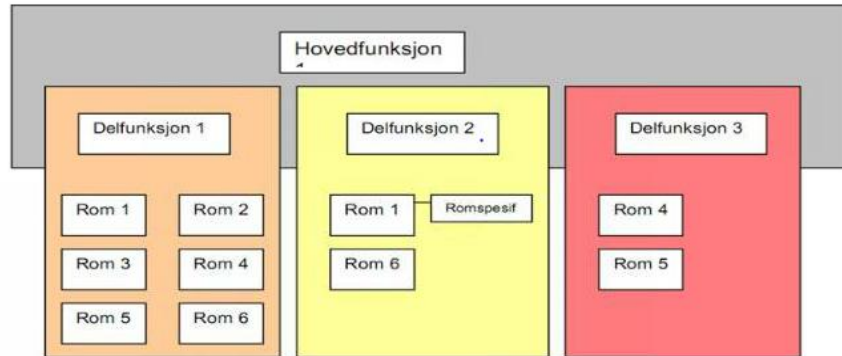
Klassifikasjonssystemet ble opprettet med det formål å oppnå en mer effektiv arealbruk og bedre planlegging av funksjoner og arealer. Klassifisert areal kan danne grunnlag for analyser og beslutninger i en rekke sammenhenger:

- Vurdering av sykehusstruktur og eventuelt behov for endringer.
- Sammenligninger av kapasitet og arealbruk mellom sykehus i et HF og mellom HF.
- Bidra til at de enkelte HF har god arealkunnskap og oversikt i eget foretak.
- Underlag for analyser og vurderinger av kapasitet (arealkapasitet og behandlingsskapasitet).
- Effektivisering av virksomheten; vurdere potensialet for bedre utnyttelse av kapasiteter.
- Strategisk utvikling av bygg og eiendom.
- Prising av arealer og innkreving av husleie.
- Vurdering av arealbehov og arealeffektivitet.
- Underlag i ombygging og ompakking av sykehus.
- Vurdering og godkjenning av sykehusprosjekter.

(Klassifikasjonssystemet for helsebygg, 2015)

Systemet består av to deler:

- Et Nomenklatur, en felles benevnelse av funksjoner og rom (for sammenlignbarhet).
- En hierarkisk struktur som knytter rom og funksjoner sammen.



Figur 25 – Oppbygging av klassifikasjonssystemet (Klassifikasjonssystemet for helsebygg, 2015)

Det er vesentlig for nytteverdien at klassifiseringen skjer helt ned på romnivå.

4.2. Resultater fra intervjuer

Intervjuobjektene er personer med relevante stillinger på et strategisk nivå med ansvar for portefølje i Forsvarsbygg, og etatsansvar i Forsvarsdepartementet.

4.2.1. Dybdeintervjuer

Intervjuene er gjennomført for å forsøke å avdekke hvordan strategisk arealforvaltning praktiseres i dag, og om fagområdet blir utnyttet for å oppnå gevinstrealisering i sektoren. Det er lagt vekt på å avdekke hvilken kjennskap som foreligger omkring strategisk arealforvaltning og i hvilken grad dette er benyttet som et verktøy for å oppnå større potensiale for innsparing, effektivisering og reduksjoner. Det er også gjennomført intervju i fokusgruppe for å se på hvilken praksis som foreligger utenfor forsvarssektoren og hvorvidt det er muligheter for erfaringsoverføringer.

4.2.2. Informanter

Informantene er forespurt med ønske om å oppnå et variert utvalg og relevante roller for problemstillingen. Informantenes bidrag bygger i stor grad på erfaringer fra både inneværende organisasjoner, men også fra tidligere organisasjoner med befatning til eiendomsforvaltning.

Utdrag av resultatene synliggjøres i tabeller knyttet til tema. Samlet oversikt foreligger som vedlegg.

Tabell 6 gir en oversikt over de ulike informantene og deres roller og tilknytning til organisasjon.

Informant	Organisasjon	Rolle
Informant 1.1	Forsvarsbygg	Strategi og virksomhetsstyring
Informant 1.2	Forsvarsbygg	Eiendomsstyring
Informant 1.3	Forsvarsbygg	Eiendomsforvaltning
Informant 1.4	Forsvarsbygg	Eiendomsforvaltning
Informant 1.5	Forsvarsbygg	Gevinstrealisering
Informant 1.6	Forsvarsbygg	Eiendomsinformasjon
Informant 1.7	Forsvarsdepartementet	Strategi

Tabell 6 – Informasjon om informantene

4.2.3. Funns fra intervjuer

De mest sentrale funnene fra intervjuene er fremstilt under og er kategorisert basert på intervjuguidens tematikk. Først presenteres funnene for forsvarssektoren og deretter funn fra fokusgruppen.

- Begrepsavklaring og definisjon
- Strategisk arealforvaltning
- Gevinstrealisering (erfaring og praksis)

Begrepsavklaring og definisjoner

Gjennom intervjuene ble det avdekket en manglende forståelse omkring begrepet strategisk arealforvaltning og hva begrepet innebærer. Flere av informantene kunne ikke gjengi formålet med strategisk arealforvaltning. Noen av informantene henviste til at det trolig forelå egne definisjoner eller beskrivelser i organisasjonen, men kunne ikke gjengi eller beskrive med egne ord.

Ved gjennomgang av en forelagt definisjon på **strategisk arealforvaltning** ble det gitt tilbakemeldinger som følger:

- Definisjonen sier lite om tidsaspekter

- Definisjonen sier ingenting om å sikre porteføljen mot fremtidig endring
- Ordet samspill er utydelig
- Fysiske omgivelser må defineres for å få forståelse
- «Til enhver tid» samsvarer ikke med begrepet strategisk som innebærer langsiktighet
- Oppfatter definisjonen som svevende eller for rund
- Definisjonen er av en mindre akademisk utforming
- Definisjonen er passende i et samfunnsperspektiv
- «Minst mulig fotavtrykk» er ikke passende for en sektor som preges av sikkerhet og beredskap
- Definisjonen bør være mer praktisk rettet

	Strategisk arealforvaltning						
1.1	Definisjonen fungerer, og er gjenkjennbar					✓	
1.2	Usikkert om definisjonen forstås fullt ut						✓
1.3	Usikkert om definisjonen hører hjemme på strategisk nivå						✓
1.4	"Strategisk" innebærer noe mer helhetlig og langsiktig	✓			✓		✓
1.5	Minst mulig fotavtrykk ikke forenelig med sektorens sikkerhets- og beredskapsperspektiv			✓			
1.6	Definisjonen er preget av en sivil tilnærming		✓				

Det fremkommer også at Forsvarsbygg ikke har en egen definisjon for strategisk arealforvaltning. Forsvarsdepartementet er ikke kjent med at det foreligger en slik definisjon i sektoren.

Ved gjennomgang av definisjonen for **gevinstrealisering** var begrepet veldig kjent for informantene. De hadde alle hørt begrepet og kjente til betydningen.

Det ble gitt følgende betraktninger til den fremlagte definisjonen:

- Det foreligger en tredje variant som omhandler samfunnsmessige gevinster, dette fremkommer ikke i definisjonen
- Definisjonen er kort, kunne vært utdypet og utvidet
- Dokumentasjon er en vesentlig bestanddel av metodikken for gevinstrealisering og fremkommer ikke av definisjonen

	Gevinstrealisering						
1.7	Definisjonen fungerer, og er gjenkjennbar	✓	✓	✓		✓	✓

Informant 1.2 viser til det strategiske porteføljenivået som har ansvar for å peke på muligheter og retninger for å ta ut gevinster, og jobber i et mer langsiktig perspektiv. I denne sammenheng er definisjonen både passende og riktig. Informant 1.3 mener at det er utfordrende å skulle dokumentere gevinster uten gode forutsetninger for å kjenne til metodikken, og skille på kvantitative, kvalitative og langsiktige gevinster.

Strategisk arealforvaltning

Informantene ble bedt om å utdype hvilke forutsetninger de mente måtte ligge til grunn for å oppnå en effektiv arealforvaltning. Det fremkom en bred enighet omkring *langsiktighet* som en viktig innsatsfaktor for en effektiv arealforvaltning. *Virksomhetsforståelse* og *rammebetingelser* eller *arealplanlegging* var også nevnt av flere som viktige forutsetninger.

	Forutsetninger for effektiv arealforvaltning					
2.1	Langsiktighet	✓	✓	✓	✓	✓
2.2	Faglig innsikt (hos forvalter)					✓
2.3	Riktig dimensjonering av behov	✓				
2.4	Virksomhetsforståelse (i et sektorperspektiv)				✓	✓
2.5	Oversikt over kapasitetene	✓		✓		
2.6	Tydelighet				✓	
2.7	Investering vs kvalitet - mer midler i investering fører til mindre vedlikehold		✓			
2.8	Fleksibilitet				✓	
2.9	Bygge mer effektivt, utnytte eksisterende kapasiteter mer effektivt	✓				
2.10	Arealplanlegging/rammebetingelser	✓	✓		✓	
2.11	Gode systemer og KPI'er					✓
2.12	God rapportering					✓

Andre viktige momenter som ble funnet i datagrunnlaget viser til viktigheten av gode systemer, oversikter, rapportering og KPI'er. I forbindelse med gevinstrealiseringsprosjektet forklarte informant 1.5 at systemene og verktøyene ikke muliggjør gode databaser for nøkkeltall og analysegrunnlag.

Informant 1.1 og 1.3 viste til at oversikt over nåværende kapasiteter ikke er gode nok. Dette kunne skyldes flere ting, men system og verktøy var trolig en av årsakene. I følge informant 1.6 er både system og datagrunnlag tilstrekkelig. Informanten mener derimot at evnen til utnyttelse er for dårlig. Mye av utfordringen ligger i sikkerhetsaspektet med skjermingsverdige objekter. Informant 1.6 mener at det ikke foreligger en helhetlig plan for hva man ønsker ut av databasen som er bygd opp.

3.1	Mangler system/ felles tilgang til eiendomsinfo/ oversikt over eksisterende kapasiteter/portefølje	✓	✓			✓
-----	--	---	---	--	--	---

På spørsmål om hvordan og hvor metodikk for strategisk arealforvaltning er forankret, altså i hvilke vedtak, dokumenter, prosesser og nivåer, var det ulik grad av kjennskap til dette blant informantene.

<i>Metodikk og forankring av strategisk arealforvaltning</i>						
3.2	FB bør stå i sektorperspektivet, dvs. finnes løsninger som er til beste for hele sektoren	✓			✓	
3.3	FB har et strategisk perspektiv på arealforvaltningen	✓				
3.4	FB mangler en helhetlig, overordnet strategi/forankring	✓		✓		
3.5	FBs prosesser knyttet til strategisk arealforvaltning er ikke gode nok			✓	✓	
3.6	Det er behov for tydeliggjøring av hva strategisk arealforvaltning innebærer for FB				✓	

Informantene som hadde roller i avdelinger med strategiske formål var kjent med de overordnede dokumentene. Informantene kunne ikke knytte metodikk eller forankring i egen organisasjon til strategisk arealforvaltning i praksis.

Forankring av strategisk arealforvaltning ble henvist til følgende dokumenthierarki av informant 1.1, 1.2 og 1.4:

- Stortingsproposisjoner
- FD-REBA (*Forsvarsdepartementets retningslinjer for Eiendom, bygg og anlegg*)
- LTP (*Langtidsplan*)
- PP-EBA (*Perspektivplan for eiendom, bygg og anlegg*)
- IVB (*Iverksettelsesbrev*)
- PET (*Presisering, endring og tillegg*)

Det forekommer spredning i funnene når det gjelder en forankring og overordnet strategi for arealforvaltning i Forsvarsbygg. Informant 1.1 forklarer at Forsvarsbygg har delstrategier som for eksempel på verdibevaring, men det mangler en helhetlig forankring på et høyere nivå som er samkjørt med den utøvende delen av sektoren. Informant 1.7 viser til at metodikk skal foreligge i etaten og ikke komme fra eier. Videre legges det vekt på at forankringen er å finne i de styrende dokumentene.

På spørsmål om i hvilken grad Forsvarsbygg samkjører sine strategier med Forsvarets strategier, og praksisen rundt dette, fant vi en spredning i funnene.

<i>Samkjøring av strategier med kjernevirksomheten</i>							
3.16	Det er en utfordring å kombinere operativt planverk med en langsiktig EBA-strategi		✓				
3.17	Beslutninger fattet på strategisk nivå kan være utfordrende på operativt nivå (eks. styrt avvikling)		✓				
5.6	Det ligger et forbedringspotensial i å ha riktig personell i kritiske funksjoner på strategisk nivå				✓		
5.8	Samhandlingen mellom FB og bruker oppleves som tett og god	✓					
5.9	Potensiale i forbedret samarbeid mellom FB og bruker					✓	
5.10	Det finnes ingen helhetlig prosess for samkjøring med bruker			✓			
5.11	FB bør ta en mer aktiv rådgiverrolle overfor bruker når det kommer til arealforvaltning og -effektivisering	✓		✓	✓		
5.12	Utfordrende å samkjøre FBs og brukers strategier		✓			✓	
5.21	Ikke overensstemmelse mellom bruker sentralt og lokalt		✓		✓		

Informant 1.2 hevder at på et overordnet strategisk nivå er samkjøringen god. Da foregår dette i FMR (Fagmilitært råd) som Forsvarsbygg er delaktig i, samt i arbeidet med LTP (langtidsplan). Her har man vært i stand til å få innsikt i operative planverk som gjør Forsvarsbygg bedre rustet til å støtte i operative tilfeller.

Informanten forklarer videre at på et lokalt nivå (brukernivå) vil samkjøringen være utfordrende. Det er vanskelig for Forsvarsbygg og skulle balansere ubehagelige arealforvaltningsprosesser og på samme tid en tilpasset fornuftig forvaltning for brukeren.

Informant 1.1 belyser at det forekommer divergens i sentrale planer og lokale ønsker eller behov. Dette får konsekvenser for Forsvarsbyggs effektivitet. Informanten forklarer videre at all samkjøring av strategier foregår på et strategisk nivå med FST (forsvarsstaben) og Forsvarsdepartementet i arbeid med FMR og LTP. Alle fullmakter til avhending og investering foreligger i stor grad hos Forsvarsdepartementet.

Informant 1.5 påpeker at selv om Forsvarsbygg skulle fått innsikt i operativt planverk har ikke Forsvarsbygg en plan for å omsette dette til arealforvaltning. Informanten hevder at det er liten samkjøring mellom forvalter og bruker. For å kunne bidra til Forsvarets behov må man forbedre kunnskapen og prosesser knyttet til brukerens behov. Det er ikke alltid man får gjennomført operativt planverk hvis ikke EBA er tilrettelagt for brukerens behov.

Forsvarsbygg har heller ikke fullmakter til å prioritere eller avsette økonomi til tiltak. Dette blir besluttet i LTP, som er utarbeidet på et overordnet grunnlag. Informanten stiller også spørsmål til hvem som avgjør behovene til bruker, og om Forsvarsbygg burde vært i stand til å overprøve behovet. Hvem avgjør om arealene er funksjonelle «nok». Informanten tror

Forsvarsbygg har integritet nok til å bedømme behovene, men at bruker ikke har insitamenter nok til å si fra seg areal, eller bruke de mer effektivt.

Informant 1.7 forklarer at det er brukeren, Forsvaret, som kan si noe om leveransen til Forsvarsbygg og om den holder den ønskede kvaliteten. I 2020 skal en del av bestiller/prosjekteier kompetansen som ligger i FD overflyttes til Forsvaret for å ansvarliggjøre bruker i større grad.

Informant 1.3 forklarer at det ikke foreligger noen helhetlige prosesser for å sikre en samkjøring. Dette får konsekvenser som tvinger oss inn i uhensiktsmessige leieforhold som krever investering og oppfølging. Informanten hevder at vi må rette fokus på «business case» og vise til helhetlige løsninger som tar for seg en langsiktig utvikling for brukeren.

3.19	FB ser i for liten grad det bedriftsøkonomiske perspektivet (business case)			✓		✓	
------	---	--	--	---	--	---	--

Informant 1.4 ser et stort forbedringspotensial ved å styrke kompetansen på det strategiske nivået. Struktur og organisasjonsforståelse er viktig for å oppnå en optimal forvaltningsmodell. Dette gjelder spesielt bestillingskompetanse hos bruker.

På spørsmål om strategisk arealforvaltning benyttes som et verktøy for å realisere gevinster i Forsvarssektoren finner vi markante funn på en manglende utnyttelse av fagområdet.

<i>Strategisk arealforvaltning som verktøy for gevinstrealisering</i>							
3.9	FB klarer ikke omsette arealforvaltningen slik at denne fungerer på et strategisk nivå	✓					
3.14	Mangler i insentivstruktur	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3.18	Vi må klare å utnytte eksisterende bygningsmasse bedre		✓				
4.4	Stort potensiale for besparelser knyttet til effektivisering av eiendomsporteføljen	✓				✓	
4.10	Arealeffektivisering (herunder avhending) brukes i liten/ingen grad som verktøy for gevinstrealisering	✓				✓	
4.11	Arealeffektivisering kommer i form av prosjekter/investeringsperspektiv		✓	✓			
4.12	Klarer ikke oppfylle intensjonene om å benytte strategisk arealforvaltning for å oppnå gevinster				✓		

Samtlige av informantene mente at en manglende insentivstruktur var direkte en årsak til at man ikke kunne utnytte strategisk arealforvaltning for å ta ut gevinster i porteføljen.

Informant 1.2 forklarer at i en investeringssammenheng benytter vi strategisk arealforvaltning til å ta ut gevinster i form av arealnormer og tildelingskriterier for areal. Dette bidrar til en bedre utnyttelse og større arealeffektivitet. På eksisterende portefølje har det ikke blitt vurdert

tiltak. Informanten mener det er mye å hente i fokus på eksisterende bygg, hvor man ikke har registrert dekningsgrad. Flere av informantene hevder at også Forsvarsbyggs egne arealer har potensiale og at man må starte med seg selv.

5.20	FB bør gå foran som et godt eksempel, og vise at arealeffektivisering er mulig	✓	✓	✓		
------	--	---	---	---	--	--

Gevinstrealisering- erfaring og praksis

På spørsmål om hvorvidt Forsvarsbygg har fokus på effektivisering av EBA-massen fant vi at de øverste strategiske nivåene mente det var for lite og til dels feil fokus. Fra eierperspektivet er inntrykket at det er stort fokus på dette, kanskje så mye at effektiviseringen går på bekostning av produksjonsevnen. Dette temaet har vært oppe i styringsdialogen forklarte informanten.

3.7	FB har fokus på effektivisering av EBA		✓		✓	✓	✓
3.8	FB har for lite fokus på effektivisering av EBA	✓		✓			
4.9	Fokuset på effektivisering kan gå på bekostning av produksjonsevnen						✓

Informant 1.7 som representerer eier viser til at etatsjef i Forsvarsbygg har fått rammer og fullmakter til å ta ut gevinster eller effektivisere virksomheten på annen måte. Med bakgrunn i McKinseys rapport (2015) er det pekt på to områder hvor Forsvarsbygg skal fokusere på gevinstrealisering. Effektivisering av drift og investering. Det foreligger også en opsjon for etatsjef til å be om å ta ut gevinster på andre områder.

Gjennom intervjuene belyser informant 1.7 hensikten med gevinstrealisering i forsvarssektoren som en metode for å effektivisere, og sørge for innsparing i motsetning til tidligere metoder som har vært kutt i rammebevilgninger.

Det fremkommer i intervjuene at det ikke er en tydelig strategi for gjennomføringen av gevinstrealiseringsprosjektet som Forsvarsdepartementet har pålagt sine etater. Etaten Forsvarsbygg er henvist til Difis (direktorat for forvaltning og IKT) prosjektveileder for gevinstrealisering.

På spørsmål om gevinstrealisering dreier seg om kortsiktig eller langsiktige tiltak fant vi en variasjon i oppfatningen, men en klar indikasjon på at det er *langsiktige* tiltak som er hensikten.

	<i>Gevinstrealisering</i>						
4.1	Dreier seg hovedsakelig om langsiktige tiltak		✓		✓	✓	✓
4.2	Dreier seg om både langsiktige og kortsiktige tiltak (med langsiktig effekt)	✓	✓				
4.3	Dreier seg om langsiktige tiltak, men vi presses inn i kortsiktige tiltak			✓			

Informant 1.7 og 1.3 konkretiserer at man skal fokusere på at gevinster bør være varige for å være en del av gevinstregnskapet.

	<i>Gevinstrealisering</i>						
3.10	Mangler knyttet til eie/leiestrategi			✓	✓	✓	✓
3.12	Sektoren sitter på for mye areal		✓				
3.13	For lite fokus på verdibevaring	✓					
3.15	Fordi de økonomiske insentivene ikke finnes lokalt har bruker ingen insentiv for å redusere areal		✓	✓	✓	✓	
3.20	Overordnet skal vi opprettholde verdiene, vi kan ikke la de forfalle		✓				
3.21	Økonomi er en innsatsfaktor, det som produseres er det vesentlige			✓			
4.5	For lite av gevinstene blir liggende igjen i strukturen	✓					✓
4.6	Vi må kompensere med andre ting der det ikke finnes naturlig insentiv						✓
4.7	Krevende å dokumentere gevinstene			✓		✓	
4.8	Potensiale for gevinstrealisering ved å bygge mer riktig og etter behov	✓	✓				
4.13	Lite fokus på samfunnsmessige gevinster						✓
4.14	Fokuset bør dreies fra leierelatert virksomhet til tilleggstjenester/BDU	✓					
4.15	Potensiale for forbedring av kommunikasjon omkring gevinstrealisering					✓	

Flere av informantene belyste den åpenbare gevinstrealiseringen som befinner seg i arealer man leier i markedet. Det opplyses om at det ikke foreligger en strategi for hvor stor del av porteføljen som skal være eid og hvor mye man skal leie. Informant 1.7 påpeker at det er en del av Forsvarsbyggs oppgave å vurdere ulike løsningsalternativer til arealforvaltning. Fire av informantene bekrefter mangler i en eie/leie-strategi.

Informant 1.5 vektlegger hvor krevende kravet til dokumentasjon kan være i prosessene for gevinstrealisering. Dette understøttes av informant 1.3. Informanten nevner også at en forutsetning for å gjennomføre gode gevinstrealiseringsprosesser er tilgang på verktøy og systemer som muliggjør målinger, analyser og dokumentering. Det foreligger ikke per i dag.

Kommunikasjon ut i organisasjonen har heller ikke vært optimal sier informant 1.5. Her er det stort potensiale i å få alle ansatte inkludert i arbeidet med gevinstrealisering.

Informant 1.3 belyser at man ikke nødvendigvis vet om det er gevinstrealisering i alle tilfeller som registreres.

Informant 1.4 hevder at man må ikke fokusere på å hente ut gevinster i de husleierelaterte virksomhetsområdene, men dreie fokus til de områdene med større potensiale.

Tilleggsarbeider, brukerdefinert utvikling, innleid portefølje og anskaffelsesprosesser.

Et av funnene viser til de manglende insentivene hos brukeren lokalt. Informantene forklarer at dersom det arealeffektiviseres i en leir, vil ikke denne gevinsten nødvendigvis komme den samme leiren til gode. Det hevdes at det ikke finnes insentiver for at leietaker skal tilrettelegge for en arealeffektiviseringsprosess.

Roller og organisering

Gjennom intervjuene ble det flere ganger nevnt at Forsvarsbygg må fokusere på å utøve sin rolle som rådgiver i mye større grad. Det blir pekt på at Forsvarsbygg bør fokusere på hva sektoren er tjent med på lang sikt og ikke bli for preget av de ulike retningene (utvikling, forvaltning, avhending osv.) «å gi nøytrale og uhilda råd» mener informant 1.4 blir viktigere enn noen gang for å sikre langsiktighet i sektoren.

<i>Roller og organisering</i>							
5.1	FBs rådgiverfunksjon overfor FD kan (og bør) forbedres	✓		✓	✓	✓	✓
5.2	For å bli en bedre rådgiver må FB ha oversikt over kapasitetene	✓					
5.3	Potensiale for forbedring av rolleforståelse i sektoren, herunder plassering av ansvar				✓	✓	✓
5.7	FB stab bør være mer strategiske		✓		✓		
5.13	Ulikt fokus på areal og forvaltning i de ulike enhetene i FB (utfra hvilke drivere de har)	✓					
5.14	FD oppleves som detaljorienterte, spesielt på investeringssiden	✓	✓				
5.15	FD bør gi langsiktige, strategiske føringer og rammer	✓					
5.18	FD bør ha større fokus på eksisterende portefølje	✓		✓			
5.19	FB sammenligner seg i for liten grad med andre					✓	

Informant 1.2 viser til at bruker på et operativt nivå ikke har samme forståelse for Forsvarsbyggs rolle, og at det strategiske nivået i Forsvaret bør ta større ansvar for å klargjøre rollene og mandatet til Forsvarsbygg overfor brukerne. Dette slutter flere av informantene seg til.

Det blir også gjort sterke funn som indikerer at Forsvarsbygg må bli en langt bedre og mer aktiv rådgiver både ovenfor eier og bruker.

4.3. Resultater fra fokusgruppe

<i>Informant</i>	<i>Organisasjon</i>	<i>Rolle</i>
Informant 1.8	Helsebygg	Strategi og styring
Informant 1.9	Helsebygg	Eiendomsforvaltning og utvikling

Tabell 7 – Informasjon om deltakerne

Helseforetaket som informantene jobber for er organisert som et selvstendig rettssubjekt med en administrerende direktør med fullmakter. Organiseringen har en sterk forankring med stor enighet om selvstyring.



Figur 26 – Organisering av helseforetakene

De økonomiske rammebetingelsene fører til at eiendomsorganisasjonen har en lukket eiendomsøkonomi i motsetning til Forsvarsbygg som er 100% rammefinansiert gjennom bevilgninger.

Forenklet sammenstilling av funn:

<i>Sammenlikningsfaktorer</i>	<i>Helseforetaket A-hus</i>	<i>Forsvarsbygg</i>
Egen definisjon strategisk arealforvaltning	Nei	Nei
Behov for arealreduksjon	Nei	Ja
Internhusleie	Ja	Ja
Kostnadsdekkende husleie	Nei	Nei
FDV system	Ja	Ja
Langtidsplaner	Ja	Ja
Tydelige roller	Ja	Nei
Arealforvaltningsprosedyre	Ja	Nei
Benchmarking	Ja	Nei
Gevinstrealisering	Nei	Ja
Effektiviseringskrav	Ja	Ja
Kulturutvikling	Ja	Nei

Forutsetninger for effektiv arealforvaltning	<ul style="list-style-type: none"> • Forankring og forståelse for eiendom som en driver • Mandat og autoritet • Systematikk og prosesser • Langsiktighet • Brukermedvirkning
Samkjøring av strategisk arealforvaltning med kjernevirksomheten	<ul style="list-style-type: none"> • Stor grad av samkjøring • Samkjøring foregår på alle nivåer
Effektivisering av EBA-arealnormer	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeidstilsynets krav, kan være til hinder for effektiv arealutnyttelse. • Minste størrelser for krav til formålsrom (sengerom m.v.) • Ser på mulighet for «arbeidsbaser», delte arbeidsplasser. Drammen sykehus har valgt «lege-campus» for å effektivisere arealene. • Må se på brukerens hverdag for å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse. Ønsker å utnytte dekningsgrad bedre.
System og kapasitetsoversikt	<ul style="list-style-type: none"> • Har verktøy, men ikke en tilstrekkelig god integrering. Mye bruk av støttedokumenter som excel. Bedre enn tidligere, men årsaken er et resultat av å ikke ha deltatt i prosessene når man bygger nytt. <p data-bbox="596 1249 1461 1442"><i>«Vi har folk som har vært ansatt lenge, og ingen system klarer å fange opp tingene de gjør. Det er ekstremt low-tech, men likevel er det ekstremt viktig å ha folk som virkelig kjenner bygget. Den kunnskapen er ikke systematisk, men for å forstå hva som foregår og den faktiske bruken er folk som kjenner bygget godt og er mye ute, er tvingende nødvendig.» Informant 1.8</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Systematikken har ført til en bedre mer og langsiktig og strategisk gjennomføring som gagnar foretaket. Dette går da på bekostning av brukertilfredshet.
Strategiske investeringer	<ul style="list-style-type: none"> • Investering og tildeling skjer hos HF ledelsen. (dette gir bedre strategiske føringer) • Korte beslutningslinjer, direktør DFM sitter i ledelsen. • Nærhet til prioriteringene gjør at man realistisk kan sikre å prestere.
Benchmarking	<ul style="list-style-type: none"> • Måler seg opp mot andre sykehus, fokuset er likevel på beste praksis. • Gjelder mer prosesser enn systemer

Sikkerhet

- Sikkerhet er en begrensende faktor i enkelte tilfeller. Dette medfører at man kan ta beslutninger basert på feil grunnlag, eller at oppgaver ikke blir utført.

Gevinstrealisering

- Handler om endrede arbeidsprosesser. Ofte i forbindelse med nye bygg, logistikk osv. Gjennomføringen og revisjon av gevinstrealiseringene viser at det ikke har blitt gjennomført som tiltenkt.
- Gevinstrealisering benyttes som et virkemiddel i beslutningsprosesser. Belyse hvilke gevinstrealiseringer som foreligger i et prosjekt. I ettertid blir ikke dette fulgt opp.
- Tid og forankring er en utfordring i gevinstrealiseringsprosesser. Ofte strekker gevinstrealisering seg over så lang tid at personellet som har foreslått tiltakene har sluttet når de skal gjennomføres.

Krav til effektivisering

- Alle ledere har et årlig effektiviserings-mål som rapporteres tertialvis inn til direktør og sykehusledelsen. Dette benyttes for å se på potensial for innsparing, og trendene opp mot andre sykehus og KOSTRA tall.

Effektiviserings tiltak

- Internhuseie ble innført 01.01.2019 uten å få gjennomslag for kostnadsdekkende leie. Får ikke gjennomført verdibevarende vedlikehold som en konsekvens av dette.
- Arealprosedyre for å forankre beslutninger på et høyere nivå
- Kartlegging av arealbruk. Et større arbeid med å kartlegge ble gjennomført. Det gav et nyansert bilde av bruken.

«Dette er en type arealstrategisk virkemiddel som hjelper oss å forstå hva arealressursene faktisk er, og som setter oss i posisjon til å kunne omfordele, vurdere sambrukspotensiale mv.»

- Klassifikasjonssystemet: Kartlegging er gjennomført, verktøyer er bestemt av departementet. I praksis benyttes systemet for å kunne sammenligne oss med de andre sykehusene, vi kan måle nye bygg ift gamle bygg når det kommer til effektivitet mv. Kategoriseringen er viktig, men metodikken er mindre viktig. Den virkelige verdien av et felles system ligger på regionalt og sentralt nivå, for å skape oversikt. Nå vi ser på bare arealer er det et beskjedent hjelpemiddel.

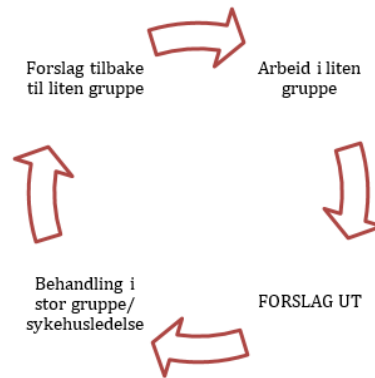
For helseforetaket er det spesielt viktig at forvalteren styrer arealene og har siste ordet.

Kjernevirksomheten må utøve det de er satt til og forvalteren skal utøve arealprosesser.

Tvungen rokade er et virkemiddel som sørger for autoritet til å gjennomføre arealeffektiviserings tiltak.

Strategisk rokade handler om å holde arealprosesser i mindre grupper, men på alle nivåer for å skape forankring og eierskap til prosessene. Man jobber konkret med nærliggende saker

som er prioritert og har en større fleksibilitet i langsiktige arealendringer. Dette fordi behovene til bruker endrer seg i takt med utviklingen i organisasjonen, teknologiske fremskritt, økonomi mv. Ulempen med denne tilnærmingen er at det er en intensjon som skaper forventninger. Ikke alle utredninger leder til et faktisk tiltak. Det er likevel en bedre modell enn tidligere benyttede modeller.



Figur 27 – Illustrasjon av strategisk rokade

«Ift strategiske rokader jobber vi mye opp mot de meget langsiktige planene (2035), som viser retningen og fylles på med konkretisering etter hvert. Den andre kanalen er de ulike behovene som dukker opp etter hvert, og som må løses gjennom et strategisk løp fremfor å drive «brannslukking». Den nye arealprosedyrerne er meget viktig inn i dette. Vi kan utrede oss i senk på prosjekter det ikke finnes midler til. Derfor er vi avhengige av en forankring høyt i systemet.» Informant 1.8

DFM (Divisjon for Facilities Management) hadde tidligere ingen strategisk innretning. Dette lå hos byggherrefunksjonen. Det ble gjort grep som samlet hele divisjonen på et sted. I neste omgang ble det løftet inn en ny kultur. Dette medførte mye arbeid med kulturutvikling, tydeliggjøring av roller og organisering.

Informant 1.9 beskriver at man har spurt seg om hvem som egentlig er kunden? Brukerne har en kommunikasjonssvikt i egne linjer som de tidligere ikke har vært klar over da DFM tidligere har løst utfordringene uten denne forankringen. I dagens løsning må brukeren forholde seg til beslutningen som er fattet på det strategiske nivået i organisasjonen.

«Det er noe av det tunge med å dra i gang en ny prosess og nye prosedyrer. Aksepten for at noe ikke kan prioriteres, og å se dette fra et **foretaksperspektiv**. Prioriteringene må forklares. Man fratar innflytelse lengre nede.» Informant 1.9

Nyttige erfaringer

- Man må ha en veloverveid forståelse av hva som velges besluttet på sentralt nivå, og hva man må ha en nominasjon av lokalt – dette er uhyre viktig! For eksempel en standardisering vil ikke passe alle steder. Det krever en kunnskap om forutsetninger.
- Jo større portefølje, og jo mer distanse du behandler porteføljen med, jo sterkere behov føler du for et system. Men hvilke system finnes for «Touch-and-feel»? Du mister noe grunnleggende ift FM-tankesettet, for det å være en generisk utleier er noe annet enn å være en FM-organisasjon som er til for å understøtte en virksomhet.
- Vi tror vi får mer areal ved at vi er så tett på bruker. Dersom man kommer for langt unna mister man oversikt over den reelle bruken.

→ *Vi gjør det samme som Forsvarsbygg, men med kortere beslutningsvei, tettere på bruker.*

- Økt fokus på vedlikeholdsetterslep har vært positivt. Å få løftet dette, og skape forståelse for at vi må ta vare på byggene vi har og bruke mer penger på vedlikehold. Vi driver den virksomheten vi gjør, og pasienten er viktigst. Men byggene er en viktig forutsetning!

«Om jeg skal tenke på en ting jeg er fornøyd med og som er en slags motsetning til Forsvarsbygg, er det at vi har en lokal organisasjon knyttet til lokal virksomhet. Det gir en annen mulighet til å være integrert og utgjør en annen type verdi for virksomheten når vi er en del av det, enn om vi løftet hele FDVU+ til et nasjonalt nivå.» Informant 1.8

4.4. Oppsummering av funn

Delkapitlet vil gi en kort oversikt over sentrale funn. Funnene vil bli videre drøftet i kapittel 5 Analyse.

4.4.1. Dokumentstudier

Verdibevaring av sektorens EBA

Flere kilder peker på at vedlikeholdsetterslepet øker og at tilstandsgraden forverres. Til tross for vedlikeholdsetterslep og negativ tilstandsgrad gir FB statusen GOD på området i sin årsrapport. Ikke konkludert hvorvidt FB oppfyller Stortingets krav til verdibevaring av forsvarssektorens portefølje.

Benchmarking	Våre funn viser at FB benytter benchmarking, men at dette hovedsakelig er knyttet til prestasjonsbenchmarking.
Uklare roller	Både sektorens egne styringsdokumenter og uavhengige rapporter konstaterer utfordringer i dagens forvaltningsmodell knyttet til uklare roller. Videre finner vi i at tydelige roller øker effektiviteten i eiendomsforvaltningen
Retningslinjer for eie/leie i Staten	Det finnes ingen prinsipiell avgrensning for hva Staten skal eie eller leie, kun at det må ligge en lønnsomhetsvurdering til grunn. På den annen side konkluderer kilden med at manglende strategi knyttet til eie/leie kan medføre økte kostnader. Ved gjennomgang av FBs dokumenthierarki finner vi at det ikke finnes noen overordnet strategi for eie/leie.
Synliggjøring av kostnader	Synliggjøring av kostnader, herunder husleie, er vesentlig for å sikre nøktern arealbruk.
Oversikt – sammenligningsgrunnlag	Våre funn viser at oversikt er påkrevet for å skape gode og riktige beslutningsgrunnlag. Videre er FBs eiendomsforvaltningssystem og datagrunnlag vurdert å ha god kvalitet. Klassifikasjonssystemet i sykehussektoren er innført for å skape oversikt og sammenlignbarhet.
Avhending	Flere kilder, både eksterne og internt, peker på at forsvarssektoren har for mye EBA.

4.4.2. Intervjuer

Definisjoner og begreper	Sterke funn indikerer at forståelse og utnyttelse av begrepene ikke nødvendigvis har sammenheng. Det tyder også på en svak integrering av de faglige metodikkene og den utøvende praksisen. Dette kan være bevisst eller ubevisst. Den foreviste definisjonen var ikke tilstrekkelig for informantene.
Forutsetninger for effektiv arealforvaltning	Tydelige funn på følgende forutsetninger: Langsiktighet, virksomhetsforståelse, rammebetingelser/arealplanlegging. Andre forutsetninger: oversikt over kapasiteter, tydelighet, fleksibilitet, m.v.
System og oversikt	Våre funn viste en kontradiksjon innad i FB. Flere av informantene mente at system var årsaken til at FB ikke har oversikt over kapasiteter. Ved oppfølgingsamtale med system-ansatte ble det henvist til at systemet kan ta imot all type informasjon forutsatt at man har informasjonen/datagrunnlaget. Funnene avdekket videre at det ikke foreligger en strategi eller plan for innhenting av data til systemet.
Forankring av metodikk for strategisk arealforvaltning	Flere av informantene la til grunn at FB har for dårlige prosesser, for dårlig tydeliggjøring, manglende helhet og forankret strategi for fagområdet. En av informantene mente at man må fokusere på sektorperspektivet og ikke etaten FB når man vurderer strategisk arealforvaltning.

Samkjøring med brukervirksomhet	Funn tilsier at bruker og forvalter ikke utveksler og samkjører strategier i særlig grad. Fra et sentralt perspektiv opplever informanter å ha god samhandling med bruker. (sentralt=strategisk). Ingen helhetlige prosesser for å sikre en slik samkjøring. Gir konsekvenser i form av dårlig planlagte og innleide arealer.
Strategisk ar.forvaltning som verktøy for gevinstrealisering	Samtlige informanter svarer at det er en manglende insentivstruktur for å sikre realisering av gevinster innen arealforvaltning. Det pekes på at man ikke utnytter eksisterende portefølje, men fokuserer på investeringer eller prosjekter. Dette gjelder også FBs egne arealer.
Gevinstrealisering-effektivisering av EBA	Våre funn tilsier at det er ulike meninger om hvorvidt FB har fokus på effektivisering av EBA porteføljen. Fra eiersiden er oppfatningen at det er stort fokus som trolig kan gå på bekostning av produksjonsevnen. Informantene er enige om at gevinstrealisering dreier seg om langsiktige tiltak med varige effekter. Det vises til at FB likevel blir presset inn i kortsiktige tiltak
Gevinstrealisering	Klare funn på manglende strategi eller føringer for eie eller innleie i porteføljen. Markante funn ble avdekket i en manglende insentivstruktur for bruker lokalt til å redusere areal. Videre beskriver funnene at dokumentering av gevinster er krevende. To eller flere av informantene mener at det er potensiale for gevinstrealisering ved å bygge mer riktig og etter behov.
Roller og organisering	Våre funn avdekker at Forsvarsbyggs rådgiverrolle kan og bør forbedres. Rolleforståelse og plassering av ansvar er fremtredende områder for forbedring. Funnene viser også til at eier (FD) kan være involvert med en for høy grad av detaljorientering. Funn viser også til at FB stab må bli mer strategiske i sitt arbeid.

4.4.3. Fokusgruppe

Organisering og struktur	Organisert med en sterk forankring og enighet om selvstyring. Til dels lukket eiendomsøkonomi. Organisert som en FM-organisasjon. Korte beslutningslinjer.
Effektivisering	Har ikke behov for å redusere areal, men må effektivisere eksisterende arealer. Høy brukermedvirkning i effektiviseringsarbeidet.
System og kapasitetsoversikt	Ikke optimale system og verktøy, har kapasitetsoversikter. Mer systematisk tilnærming til utførelse av arealoppgaver.
Benchmarking	Måler mot andre sykehus, og med erfaringstall. Fokus på beste praksis.
Gevinstrealisering	Handler om endring av arbeidsprosesser. Revidering viser at gevinstrealisering ikke blir gjennomført korrekt, men benyttet som et virkemiddel for å få gjennomslag for prosjekter. Blir ikke fulgt opp.
Internhusleie	Innført 01.01.19 uten kostnadsdekkende leie. Får ikke utført verdbevarende vedlikehold.

Effektiviseringstiltak	Arealprosedyrer med beslutning og forankring i brukerorganisasjon. Kartlegging av arealbruk. Klassifikasjonssystemet- verktøy for oversikt, benyttes for benchmarking, størst utbytte på et sentralt/strategisk nivå.
Strategisk rokade	Forankring av areal-prosjekter, metodikk for å sikre prosess, ansvar, mandat og gjennomføring. Ulempe er at utredningene skaper forventninger om en gjennomføring.
Kulturendring	Gjort større grep for å skape en kulturendring i organisasjonen og sikre en tydeliggjøring av roller og organisering.
Erfaringer	Forståelse for at sentrale beslutninger ikke alltid kan fungere på loalt nivå. Kunnskap om forutsetninger! Generisk utleier eller FM organisasjon for å understøtte virksomheten. Være en del av den lokale virksomheten tilfører merverdi.

5. Analyse

Hensikten med oppgaven er å undersøke om Forsvarsbygg bedriver strategisk arealforvaltning i dag, hvilken god praksis som finnes, og hvorvidt strategisk arealforvaltning kan være et virkemiddel for gevinstrealisering.

I dette kapittelet vil teori og resultater bli drøftet opp mot forskningsspørsmål og problemstilling.

5.1. Hva innebærer strategisk arealforvaltning i forsvarssektoren i dag?

Å finne en definisjon for strategisk arealforvaltning på porteføljestyings nivå viste seg å være krevende.

I vårt innledende arbeid ble følgende definisjon for strategisk arealforvaltning lagt til grunn:

«Strategisk arealforvaltning i et porteføljeperspektiv skal sikre at samspillet mellom de fysiske omgivelsene og brukernes, eiernes og samfunnets behov er optimalisert til enhver tid. Det innebærer hensiktsmessig plassering og utforming av bygninger, i tillegg til god arealutnyttelse, høyest mulig kvalitet til lavest mulig kostnad og fotavtrykk» (Foss, 2019)

Gjennom våre undersøkelser fant vi at definisjonen ikke var tilfredsstillende på et strategisk nivå for forsvarssektoren. Informanter i sektoren mener den blant annet bærer lite preg av *langsiktighet og å sikre porteføljen mot fremtidig endring*. Videre beskriver teorien at arealforvaltning i stor grad dreier seg om å forvalte arealer effektivt og riktig. Dette gjenspeiles heller ikke i definisjonen. Noe av bakgrunnen for at definisjonen beskrives som mangelfull, kan skyldes at det er et relativt nytt og umodent fagområde. Og at det ikke foreligger en etablert forståelse eller kompetanse hverken i forsvars- eller helsesektoren.

Basert på teori og funn foreslås en mer passende definisjon for forsvarssektoren som følger:

Strategisk arealforvaltning i et porteføljeperspektiv har til hensikt å sikre en helhetlig og langsiktig forvaltning av forsvarssektorens EBA-portefølje. Strategien må omfatte vektlegging av prioriterte brukerbehov, verdibevaring og effektiv arealutnyttelse.

Bakgrunnen for forskningsspørsmålet er å avdekke om forsvarssektoren har strategier for arealforvaltning i et porteføljeforvaltningsperspektiv, og hvilke kriterier som ligger til grunn for utøvelsen av fagområdet i dag. Slik det er redegjort for i litteraturkapittelet innebærer strategisk arealforvaltning blant annet å sikre at arealer forvaltes med fokus på kjernevirksomheten og at arealer understøtter kjernevirksomhetens forretningsmessige mål. Som teorien også nevner er offentlig eierskap ikke nødvendigvis motivert av avkastning, da formålet handler om samfunnsnytte og produksjon av offentlige tjenester. (Sæbøe & Blakstad, 2008). Dette vil påvirke utformingen av arealstrategier og hvordan man skal måle effektivitet i forsvarssektoren. Videre understreker litteraturen at strategisk arealforvaltning har en rådgivende og overordnet funksjon som skal sørge for at arealer er en bidragsyter til kjernevirksomheten. Litteraturen oppsummerer med at kombinasjonen av kunnskap om arealforvaltning og kunnskap om brukervirksomheten og sammenhengen mellom disse danner grunnlaget for god strategisk arealforvaltning.

Dersom vi tar utgangspunkt i definisjonen for strategisk arealforvaltning etablert for forsvarssektoren, kan vi si noe om hva strategisk arealforvaltning innebærer for forsvarssektoren i dag.

Tilfredsstillte prioriterte brukerbehov

Fordi Forsvarsbygg er en konsekvensorganisasjon med én «kunde» eller bruker, vil kjernevirksomheten være premissgiver for forvaltningen. Forsvarsbygg oppfyller i så måte kriteriene som omhandler å sikre fokus på forvaltning av arealer tilpasset kjernevirksomheten. Forsvarsbygg har også en inngående kjennskap til kjernevirksomheten som styrker funnene fra litteraturen om viktigheten av kjennskap til brukerens organisasjon.

Våre funn gjort i intervjuene viser at FBs delaktighet i prosessene omkring FMR og LTP fører til økt forståelse for brukers behov på et strategisk nivå. På lokalt nivå finner vi at det kan forekomme divergens mellom sentrale planer og lokale ønsker og behov hos både bruker og forvalter, og at dette får konsekvenser for FBs effektivitet og utførelse. Den strategiske forankringen synes ikke å bli omsatt til praksis eller tilstrekkelig formidlet til de lavere nivå.

Verdibevaring

I utgangspunktet har FB en modell for verdibevaring av porteføljen. Med bakgrunn i funn fra dokumentstudiet er det vanskelig å definere hvorvidt forsvarssektoren har oppfylt Stortingets krav om verdibevaring av porteføljen. Vi finner at andelen bygg i porteføljen med tilstandsregistrering øker, og at kvaliteten på registreringene også har økt. På et strategisk nivå oppfyller vi kriteriene for verdibevaring av porteføljen. Vår funn viser på den annen side at sektoren i realiteten har et betydelig vedlikeholdsetterslep som er økende, og derfor ikke klarer å omsette strategi til praksis. Dette understøttes gjennom årsrapport for 2018, hvor FB selv vurderer egen portefølje å ikke være bærekraftig. På samme tid har FB vurdert sin måloppnåelse på målbilde L3 (ref. pkt. 4.1.1- Årsrapport) som god. Det er uklart om måloppnåelsen kun er baseres på styringsparametere fra LIS, eller om det er elementer av vurdering i tillegg. Uansett medfører divergensen at den oppgitte måloppnåelsen mangler noe troverdighet.

Finansiering av forvaltning, drift og vedlikehold gjennom å innføre internhusleie blir av SSØ (2005) regnet som en av forutsetningene for at statlig eiendom skal driftes på en god og effektiv måte. Flere av våre kilder slår fast at forsvarssektoren i dag ikke opererer med kostnadsdekkende husleie. Riksrevisjonen anbefaler derfor at FD vurderer hvordan nødvendig fornyelse skal ivaretas når husleien ikke dekker nødvendig fornyelse. Videre viser funnene at en husleie som ikke reflekterer markedspris kan medføre overforbruk av arealer på grunn av svekkede insentiver for nøktern arealbruk. Dette understøttes også i våre funn fra intervjuene hvor samtlige informanter var enige i en manglende insentivstruktur.

Effektiv arealforvaltning

I teorien tar arealforvaltning utgangspunkt i å ha oversikt over samtlige arealer, disponering, tilpasning, tilstand og bruk. For å oppnå en effektiv arealforvaltning bør dette ligge til grunn.

Pkt.	Kriterier	Mål	Begrunnelse
1.1	Oversikt over arealer	●	<i>FB har oversikt over arealer gjennom eiendomsregisteret</i>
1.2	Retningslinjer for disponering av areal	●	<i>Vedlegg til rammeavtale mellom Forsvaret og FB - ansvarsmatrise</i>
1.3	Retningslinjer for tilpasning av arealer	●	<i>Foreligger ikke</i>
1.4	Registrering av tilstand	●	<i>Registrerer tilstandsgrad iht NS 3424</i>
1.5	Oversikt over bruk	●	<i>Har ikke oversikt over faktisk bruk, kun om arealet har leietaker</i>

Pkt. 1.1 – I våre funn fra intervjuene hevder et flertall av informantene at det er mangler knyttet til oversikt over kapasiteter, system og felles tilgang til eiendomsinformasjon (pkt. 3.1 i vedlegg 2). Jf. intervju med informant 1.6 hevdes det at system og datagrunnlag er tilstrekkelig, men evnen til utnyttelse er for dårlig. Funnene avdekker videre at FB ikke har registrert kapasiteter, men systemet er derimot i stand til å behandle denne type data.

Pkt. 1.3 – Gjennom våre undersøkelser har vi ikke vært i stand til å finne retningslinjer eller annen dokumentasjon som sier noe om hvordan en tilpasning av areal opp mot bruk skal foregå. Det omfatter brukerdefinerte utviklinger, tilleggstjenester eller mindre prosjekteringer for å imøtese brukers behov. Med en betydelig stor portefølje med ulike regioner og avdelinger er det kritisk at alle tilpasninger av arealer foregår i tråd med en strategi for den totale utvikling av porteføljen.

Pkt. 1.5 – Gjennom våre undersøkelser finner vi at forsvarssektoren ikke har tilstrekkelig god oversikt over utnyttelsen av arealene eller hvilke kapasiteter arealene bærer. En oversikt over kapasiteter på arealene er et av kjernevirksomhetens største behov, dette er ikke Forsvarsbygg i stand til å levere per i dag. Det er riktignok satt i gang et arbeid for å kartlegge dette, men våre undersøkelser viser at organisasjonen ikke har lagt ned en plan eller strategiske føringer for gjennomføringen av kartleggingen. Det gjennomføres ad-hoc på de områder som har prioritet hos kjernevirksomheten, og gjennomføres i forbindelse med mulighetsstudier eller utarbeidelse av leirplaner. Det foreligger heller ingen retningslinjer eller instruksjoner for hvordan en slik kartlegging skal foregå. Dette vil påvirke kvaliteten på den kartleggingen som er satt i gang.

Oppsummering

Forsvarsbygg har ikke oversikt over hva som er de mest prioriterte brukerbehovene i et langsiktig perspektiv. Det strategiske nivået i FB har en god forståelse for brukers behov, men det er ikke tilstrekkelig formidlet til de lavere nivå med plan for gjennomføring eller innsikt i sentrale vedtak. Økende kvalitet på tilstandsvurderinger bidrar til å skaffe FB oversikt over vedlikeholdsbehovet. Så lenge man ikke opererer med kostnadsdekkende husleie, vil ikke vedlikeholdsetterslepet kunne bedres og svekkede insentiver fører til et overforbruk av arealer.

Teorien angir at strategi omhandler mål, metode og virkemiddel som har til hensikt å skape verdi for den som utleder strategien. Strategisk arealforvaltning dreier seg om å skape verdi med det virkemiddelet areal representerer og med en metode som sikrer at man oppnår de angitte målene.

En av de største utfordringene til industrielt eller offentlig eierskap er å definere en porteføljestrategi som tilfredsstillende alle ulike interesser tilknyttet eiendommene. (Arge, 2008)

Våre undersøkelser viser derfor at Forsvarsbygg i liten grad utøver strategisk arealforvaltning med et bevisst fokus. Prioriterte brukerbehov på strategisk nivå må bli tydeligere i samhandlingen mellom bruker og forvalter, samt at en omsetning av strategi til gjennomføring må følges opp tettere. Verdibevarende vedlikehold er et resultat av kostnadsdekkende husleie. Så lenge eier ikke åpner opp for at forvalter kan kreve kostnadsdekkende husleie vil vedlikeholdsetterslepet ikke reduseres, men tvert imot øke. Av de fem punktene for effektiv arealforvaltning som FB ble sammenlignet med er to av punktene mangelfull, retningslinjer for tilpasning av porteføljen, og oversikt over bruk.

5.2. Hva er god praksis på fagområdet, og er den helt eller delvis overførbar til forsvarssektoren?

I første forskningsspørsmål har vi forsøkt å kartlegge hva strategisk arealforvaltning innebærer for forsvarssektoren og hvilke forutsetninger som må ligge til grunn, angitt i teorien. En like viktig bestanddel av en strategi vil være å se til god praksis. Hva har blitt gjort tidligere, og kan de samme suksesskriteriene benyttes i forsvarssektoren?

5.2.1. Prosess og metodikk

Når vi ser til teorien beskriver Arge (2008) at beste praksis når det kommer til forvaltning av eiendomsporteføljer bygger på integrering av flere ulike prosesser og metodiske virkemidler. Med bakgrunn i teori og de gjennomførte undersøkelsene vil noen vesentlige prosesser og virkemidler drøftes.

Sammenligning

Teorien beskriver at benchmarking er et virkemiddel for sammenligning og deling av beste praksis, som kan benyttes både internt og eksternt. Videre i teorien finner vi at det foreligger et betydelig potensiale for effektivisering i staten, og at benchmarking i større grad må benyttes for å identifisere disse gevinstene.

Både McKinseys rapport, samt benchmarkingen gjennomført av EY viser til at det er store forskjeller mellom de ulike regionene i FB, blant annet når det kommer til styring av eiendomsporteføljen. Det vil si at til tross for landsdekkende lik organisering, gjennomfører ikke FB sine oppgaver landsdekkende likt.

Våre funn viser at FB i noen tilfeller gjennomfører benchmarking på deler av sin virksomhet, men at dette i liten grad er knyttet til arealforvaltning. Informasjon fra LIS kan danne grunnlag for sammenligning internt i FB, men da først og fremst knyttet til prestasjon. Vi klarer ikke finne dokumentasjon på at det gjennomføres benchmarking, verken internt eller eksternt, knyttet til prosess. EYs benchmarking viser riktignok til driftsprosesser, men det er kun kostnadsbærene som er kartlagt og ikke de bakenforliggende prosessene som eventuelt har ført til gode prestasjoner. Det er naturligvis viktig å kartlegge prestasjon, og hvordan man ligger an ift mål- og resultatstyring. Med bakgrunn i ulikhetene mellom regionene i FB er vår vurdering likevel at det er avgjørende å undersøke hvordan de gode prestasjonene oppnås. Dette kan gjøres internt ved hjelp av *prosessbenchmarking* og *benchlearning*. For at man skal ha nytte av en slik prosess etablerer teorien at man er avhengig av forankring og forpliktelse innad i virksomheten.

Dersom benchmarking skal kunne fungere som styringsverktøy det avgjørende at datagrunnlaget er sammenlignbart. I sykehussektoren er klassifikasjonssystemet innført, nettopp for å sikre en slik sammenlignbarhet, og benyttes i intern benchmarking. Som vist i teorien s. 35 regnes *god oversikt* over byggenes nøkkeldata som en av betingelsene for god forvaltning. Dokumentstudiene tilsier at FBs eiendomsforvaltningssystem er velfungerende.

Dette understøttes av informant 1.6 som hevder at systemet er tilstrekkelig, men at evnen til å utnytte system og informasjon er for dårlig. Våre funn viser at manglene hovedsakelig ligger i at *kapasitet* ikke er registrert. Videre viser undersøkelsene at det ikke foreligger føringer for hvordan kapasiteter skal registreres. Følgelig er man ikke sikret likhet i datagrunnlag og sikret gode styringsparametere.

Eie eller leie?

I teorien finner vi at eiendomsforvaltning i stor grad handler om å sikre kostnadseffektive arealer som støtter opp om kjernevirksomheten. Arealeffektivitet kan oppnås ved økt bevissthet på sambruk, flerbruk og bruksintensitet av de lokalene man har. NOU 2004:22 beskriver viktigheten av en eiendomsstrategi, og hvordan dette omfatter en fastsettelse av formålet med å eie, hvilke eiendommer og eventuelt hvilke typer. Det betyr med andre ord at man må ta stilling til hvorfor man skal eie fremfor å leie, og evt forholdet mellom eid og leid areal masse. Arealeffektivisering gir et av de største potensialene for både kostnadsbesparelser og miljøgevinster innen eiendomsforvaltningen. Det er derfor viktig å poengtere at realisering av dette potensialet i stor grad er relatert til brukers organisering av sin virksomhet og til samspillet mellom bruker og forvalter (eier). (NOU 2004:22)

Dokumentstudiene viser at det er utfordrende å etablere en prinsipiell avgrensning for hva Staten skal eie og hva som bør leies. Likevel finner vi at manglende retningslinjer og avklaringer kan medføre økte kostnader.

I intervjuene svarte fire av seks informanter at FB har mangler knyttet til eie/leie-strategi. Videre mener to informanter at FB i for liten grad ser det bedriftsøkonomiske perspektiver (business case). Informant 1.3 forklarer at den manglende evnen til å se det bedriftsøkonomiske perspektivet blant annet kan føre til at man må inngå uhensiktsmessige leieforhold, som krever oppfølging og investering.

Våre funn viser at manglende strategi knyttet til eie/leie, samt manglende evne til å se det bedriftsøkonomiske perspektivet kan medføre økte kostnader for sektoren.

Pkt.	Kriterier	Mål	Begrunnelse
2.1	Benchmarking	●	<i>Det foregår ikke målinger for å finne forbedringsområder for å effektivisere og kartlegge beste praksis.</i>
2.2	Tilstrekkelig datagrunnlag	●	<i>Foreligger ikke strategier eller planer for hvordan man skal sikre landsdekkende likt datagrunnlag. Gjennomføres ad-hoc.</i>
2.3.	Tilstrekkelig system	●	<i>Systemet er i stand til å ta imot informasjon. Man bør evt se til klassifiseringssystemet for erfaringer.</i>
2.4.	Eie/leie strategi	●	<i>Ingen strategi eller mål for hvor stor andel av porteføljen som skal være eid eller leid.</i>

Rokade (omgjøring)

Gjennom intervjuer med fokusgruppe ble det vist til bruken av rokader, tvungen rokade og strategisk rokade som virkemiddel for å gjennomføre effektiv arealforvaltning. Bakgrunnen for metoden var å strukturere brukerbehov og strategiske forventninger fra langtidsplaner.

Tvungen rokade:

Når bruker, eier og forvalter ikke når enighet for disponering av areal er tvungen rokade et virkemiddel for å gjennomføre endringer i arealutnyttelsen. Hensikten er å oppnå mest mulig effektiv utnyttelse av arealer, samt at behov skal prioriteres fremfor ønsker. Bruker vil derfor ikke ha påvirkning etter at arealavklaringer og medvirkningsprosesser er gjennomført.

Strategisk rokade:

Hensikten er å legge til rette for arealendringer i form av rokader som planlegges, visualiseres og testes. Arealendringene kommer i form av innmeldte behov og vurderes på et høyere nivå hos brukerorganisasjonen. Gjennomføringen skjer på det strategiske nivået i første omgang, for deretter å jobbe tettere på de berørte brukerne når man nærmer seg en beslutning.

Metodikken har forankring hos bruker, forvalter og eier. På strategisk nivå foregår arbeidet i stor gruppe (ledelse), mens på brukernivå har man mindre grupper for å skape forankring, eierskap og få fremdrift. Strategiske rokader benyttes opp mot langtidsplaner, og konkretiseres utover i prosjektforløpet. Se figur 27 side 78.

Rokadeprinsippet har ikke blitt vurdert i denne oppgaven, men beskriver en erfaring og praksis som vurderes opp mot eksisterende arealeffektiviseringsprosesser i Forsvarsbygg. Vår vurdering tilsier at rokader er en metodikk som tar sikte på å involvere alle parter og sikre forankring og mandat. Dette er faktorer informanter fra Forsvarsbygg har påpekt at mangler i forsvarssektoren.

5.2.2. Kultur

Rådgiverrollen

Gjennom dokumentstudiene finner vi flere kriterier for effektiv eiendomsforvaltning, som også anses indirekte eller direkte relevante for arealforvaltning. En av disse kriteriene gjelder “*Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen*” – flere kilder legger til grunn at effektiviteten i statlig eiendomsforvaltning øker gjennom en klarere rolledeling.

Både rapporten *Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning* (2005) og NOU 2004:22 legger dette til grunn, og i internasjonal litteratur er struktur, roller og ansvar tatt med som sentrale forutsetninger for strategisk arealforvaltning.

Våre funn viser at dette er en større utfordring innenfor sektoren. Gjennom intervjuer forklarer informantene at forståelse av rollene er ulike på de forskjellige nivåene i forvaltningen og i sektorsamarbeidet. McKinsey rapporten fra 2015 viser til en krevende forvaltningsmodell med uklarhet i roller og ansvar som påvirker en effektiv forvaltning av EBA. Riksrevisjonen vurderte i sin rapport fra 2017 at etatsstyringsdialogen ikke er god nok, og at dette medfører at sektoren ikke følger opp Stortingets forutsetninger godt nok.

Dokumentstudiene viser at tydelig rolledeling er en forutsetning for effektiv forvaltning. Det er under kapittel 4.1.5 – Rolledeling, beskrevet konkrete tiltak for å oppnå en bedre struktur. Vi finner at på flere av tiltakene har ikke FB god nok måloppnåelse, og det foreligger et forbedringspotensial i tiltakene for å oppnå en klarere rolledeling.

Videre funn viser at rådgiverrollen er utfordrende dersom rådgiver også er leverandør. For Forsvarsbygg er dette gjeldende. Objektiviteten blir utfordret, og utnyttelsen av rådgiverfunksjonen blir svekket. Dette kan indikere at det foreligger liten tillit mellom forvalter og de øvrige rolleinnhaverne. Dette understøttes også i flere rapporter som har drøftet rådgiverrollen i forsvarssektoren. Figur 22 (s. 60 Rådgiverrollen) viser svakheten med forvaltningsmodellen i disse tilfeller.

Videre uttalte fem av seks informanter i sine intervjuer at FBs rådgiverrolle overfor FD kan og bør forbedres. Andre funn fra intervjuer viser at plassering av ansvar og rolleforståelsen har stort potensiale for forbedring. Flere informanter indikerer at Forsvarsbygg må bli en bedre og mer aktiv rådgiver både overfor eier og bruker. Våre funn, både fra dokumentstudier og intervjuer, viser at det er potensiale for forbedring av rolleforståelsen i sektoren. Dette er viktig for å kunne oppfylle kriterier til en effektiv arealforvaltning.

Endringsledelse

Som en forutsetning for å gjennomføre gevinstrealisering i henhold til DFØs veileder er endring påkrevd. Enhver varig og langsiktig endring vil kreve fokus på endringsledelse for å oppnå forventede resultater.

«Arbeidet med å skape forståelse for, forankring av og forpliktelse til gevinstene er dermed en svært viktig del av gevinstrealiseringen. Det å skape forståelse for, forankring av og forpliktelse til gevinstene er hovedelementene i god endringsledelse.» (DFØ, 2014)

Vi har ikke klart å finne dokumentasjon eller andre funn som viser til at FB har understøttet gevinstrealiseringsprosjektet med systematisk endringsledelse eller kulturendring. Ser man på hvordan sykehussektoren har implementert kulturutvikling i sine endringsarbeider er dette viktige erfaringer å ta med i videre arbeid med gevinstrealisering.

Pkt.	Kriterier	Mål	Begrunnelse
2.5	Rolledeling	●	<i>Det foreligger en forvaltningsmodell og en strategi bak rolledelingen. Funn viser at ansvar og roller i utøvelsen er uklare.</i>
2.6	Rådgiverrollen	●	<i>Funn tilsvarer at FB ikke oppfyller intensjonen om å være sektorens foretrukne rådgiver.</i>
2.7	Endringsledelse/ Kulturutvikling	●	<i>Foreligger ikke</i>

Oppsummering

God praksis har til hensikt å kombinere vitenskap eller forskning med erfaring. For å finne frem til god praksis ser man til teorien og kombinerer det med erfaringer. Strategisk arealforvaltning er ikke et fagområde med lang praksis, så å finne hva som fungerer godt og mindre bra vil være utfordrende. I våre undersøkelser har vi kommet frem til noen prosesser og metodikker som har vist seg å fungere i både teori og basert på erfaring. Benchmarking enten internt eller eksternt er et viktig verktøy for å sørge for en effektiv ressursutnyttelse. Det er også viktig for å dokumentere og kunne måle prestasjoner eller måloppnåelse.

Strategier for porteføljestyling og effektiv arealutnyttelse kan avgjøres når man vurderer hva porteføljen skal bestå av. FB må ta stilling til hvor stor del av porteføljen som skal eies og hva som skal leies inn. Uten et bevisst forhold til dette vil man ikke kunne oppnå en effektiv arealforvaltning. Spesielt i et langsiktig perspektiv.

For å sikre forankring og gjennomføring av vedtatte arealstrategier er det belyst metoder fra sykehussektoren. I sitt tidligere arbeid hadde sykehussektoren vanskeligheter for å få gjennomslag hos en krevende bruker, og manglet forståelse i brukerorganisasjonen. Rokader

og da spesielt strategiske rokader er et virkemiddel som har fungert og er å anse som god praksis.

Enhver endring krever fokus på kultur. FB er en stor organisasjon som gjør endringsledelse og kulturutvikling til et krevende arbeid. Det må likevel fokuseres på dersom man ønsker en effekt av de målsetninger som er vedtatt. Uklare roller og ansvar bidrar negativt til kulturutviklingen både internt i FB, men også mot eier og bruker.

God praksis som avdekket i våre undersøkelser anses som både overførbare og høyst nødvendige å vurdere for forsvarssektoren. God praksis er en forutsetning for å vite om det arbeidet man gjør er både valid og pålitelig.

5.3. Hvordan kan strategisk arealforvaltning benyttes som et virkemiddel for gevinstrealisering i forsvarssektoren?

NOU 2004:22 legger til grunn at arealeffektivisering er en av områdene med størst potensiale for kostnadsbesparelse. Dette er en type gevinster som KS beskriver som *direkte budsjettmessige gevinster*, eller som DFØ beskriver som *effektiviseringsgevinster for staten*.

I teorien finner vi at ved å endre dagens tilstand, vil det som regel være mulig å skape gevinster. Videre vil vellykket gevinstrealisering være avhengig av flere kritiske suksessfaktorer, blant annet endringsledelse som beskrevet i pkt. 5.2.2.

Arealeffektivisering

To av de uttalte målene i LTP er arealeffektivisering og økt utnyttelse av eksisterende areal. To tredjedeler av informantene hevder FB har stort fokus på effektivisering av areal, mens resterende mener det er for lite fokus på arealeffektivisering.

Pkt.	Kriterier	Mål	Begrunnelse
3.1	Effektiv arealutnyttelse	●	<i>Divergens i funn, foreligger ingen styringsdokumenter knyttet til arealeffektivisering av eksisterende portefølje.</i>
3.2	Avhending av EBA sektoren ikke har behov for	●	<i>Utrangert EBA avhendes, men sektoren har fortsatt mer EBA enn det er behov for.</i>
3.3	Fungerende insentiver for nøktern arealbruk - bruker	●	<i>Foreligger ikke</i>
3.4	Fungerende insentiver for nøktern arealbruk – forvalter	●	<i>Foreligger ikke</i>

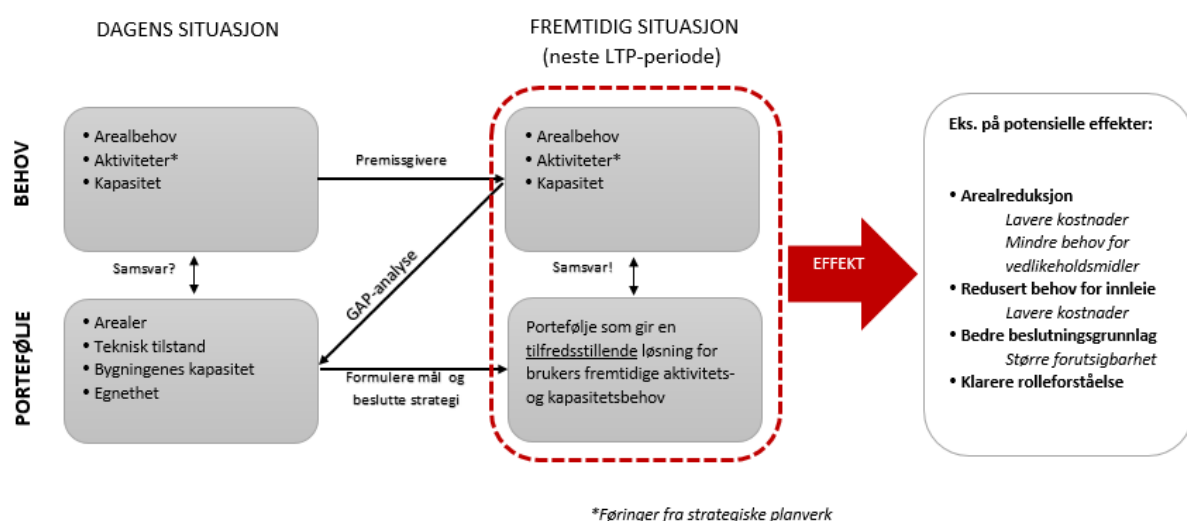
Pkt. 3.1 og 3.2 – Til tross for at flere informanter hevde det er stort fokus på arealeffektivisering tilsier våre undersøkelser at det ikke foreligger retningslinjer eller prosedyrer for arealeffektivisering knyttet til eksisterende portefølje. Man kan anta at effektivisering er en faktor ved investering/nybygg, hvilket understøttes av informant 1.2 og 1.3.

Våre undersøkelser viser videre at forsvarssektoren i Norge sitter på mer EBA enn det er behov for sammenlignet med de andre nordiske landene. Våre kilder, både interne og eksterne, viser til at sektoren har behov for å avhende betydelig eiendomsmasse.

Pkt. 3.3 – Funn fra intervjuer viser at det er markante utslag på at bruker har manglende insentivstruktur til å redusere areal. Samtlige informanter mente dette var årsaken til at man i dag ikke henter ut gevinster knyttet til strategisk arealforvaltning. Dette vanskeliggjør arbeidet med å arealeffektivisere for FB.

Pkt. 3.4 – Rapporten *Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning* (2005) viser til at det er en utfordring dersom forvalters insentiv for nøktern arealbruk er svake. Insentivene må komme gjennom reell konkurranse eller i form av krav fra eier, manglende insentiver må kompenseres.

Prosessmodell for strategisk arealforvaltning



Figur 28 – Prosessmodell for strategisk arealforvaltning (Østerås og Dyrstad, 2019)

Basert på analysens sammenligning av måloppnåelse hos FB mot det teoretiske fundamentet, og med integrering av elementer fra beste praksis har vi utarbeidet en prosessmodell.

Modellen tar for seg prosessen med å forankre en strategi for arealforvaltningen med fokus på å effektivisere porteføljen.

Som beskrevet i teorien vil en eier som besitter en stor og variert portefølje ha behov for en overordnet, strategisk plan. En slik plan vil ivareta nødvendig oversikt, og blant annet sørge for at ressursene kan benyttes på riktige steder for å ivareta eiers langsiktige mål og en bærekraftig portefølje. Videre skal porteføljen møte kjernevirksomhetens behov på en hensiktsmessig og effektiv måte.

Prosessmodellen illustrerer en stegvis plan, hvor man tar utgangspunkt i å se på porteføljens potensiale for å møte kjernevirksomhetens fremtidige aktivitet og arealbehov. For å kunne gjennomføre en slik vurdering må man ha kjennskap til forutsetningene, herunder hvilke *kapasiteter* man besitter. Kjernevirksomhetens aktivitet og arealbehov fremgår av LTP, og de årlige og flerårige føringene gis gjennom IVB LTP. Sektorens premissgivere er både interne og eksterne, hvilket kan vanskeliggjøre en analyse av fremtidige behov. Som våre undersøkelser viser er FB deltagende i prosessene med både FMR og LTP, og får på den måten kjennskap til i hvilken grad strategiene samsvarer med sektorens målsetninger. Deltakelsen vil også i noen grad gi mulighet for påvirkning.

Med oversikt over portefølje, og kjennskap til fremtidige behov er det mulig å gjennomføre en gap-analyse - "*hva har vi*" versus "*hva er behovet*". Dette gir grunnlag for å forme mål og beslutte strategier. En strategi for arealforvaltning vil kreve jevnlig revidering for å møte kjernevirksomhetens behov. Parallelt er det nødvendig med kontinuerlig forbedringsarbeid i form av blant annet arealeffektivisering og benchmarking med sikte på *beste praksis*.

Modellen er tenkt å sikre sektoren varige effekter, i form av både kvantitative og kvalitative gevinster. Eksempler på effekter er illustrert i modellen, listen er ikke uttømmende.

Modellen representerer et forslag til prosess, og er basert på lignende modeller fra teorien, tilpasset og konkretisert for å passe forsvarssektoren og oppgavens tematikk.

Oppsummering

Våre funn, både gjennom dokumentstudiene og gjennom intervjuer, viser at forsvarssektoren ikke benytter strategisk arealforvaltning som virkemiddel for gevinstrealisering per i dag.

Flere av informantene pekte i sine intervjuer på potensialet for gevinstrealisering knyttet til leid areal, beskrevet i analysens pkt. 5.2.1 Eie eller leie?.

Vi finner også at det er en større divergens mellom informantenes oppfatning av at FB har fokus på arealeffektivisering, mot konkrete eller etablerte strategier eller prosedyrer. Det tyder på at de informantene vi har snakket med oppfatter at FB har fokus på arealeffektivisering, men det foreligger ingen forankring eller dokumentering av oppfatningen. Investering er et unntaksområde som beskrevet tidligere.

Vår vurdering er at potensialet for gevinstrealisering knyttet til både arealeffektivisering og fokus på beste praksis er betydelig, og det må være en målsetning at strategisk arealforvaltning blir en integrert del av virksomhetsstyringen.

6. Konklusjoner

Som tittelen tilsier har oppgaven hatt til hensikt å undersøke om økt fokus på strategisk arealforvaltning kan være en kilde til gevinstrealisering i forsvarssektoren. Ved å se på hvordan strategisk arealforvaltning utøves i dag har vi funnet lite samsvar mellom teori og praksis. Det er laget en egen definisjon for forsvarssektoren som tar utgangspunkt i de suksessfaktorene som teorien beskriver som grunnleggende. Forsvarsbygg er videre målt opp mot disse faktorene for å avdekke utøvelsen av strategisk arealforvaltning i forsvarssektoren. Som analysekapitlet viser er det et ubevisst, lite strategisk og manglende fokus på effektivisering av arealer i Forsvarssektoren.

For å vurdere om det foreligger god praksis som kan understøtte de teoretiske forutsetningene har vi vurdert et helseforetaks praksis og undersøkt mulighetsrom for erfaringsoverføringer. Våre undersøkelser konkluderer med at benchmarking og interne sammenligninger er høyst nødvendig for å komme videre i forbedrings- og effektiviserings arbeidet i Forsvarsbygg. Videre finner vi behovet for en klar strategi som definerer hvordan porteføljen skal sikres i et langsiktig perspektiv med bevisst fokus på eie- og leieforhold. Bruk av rokader er et

virkemiddel fra helsesektoren som kan sikre mandat og integritet til å gjennomføre arealtiltak ved uenighet og uklarhet i forvaltningsmodellen.

Våre undersøkelser og funn viser til en utydelig kultur i forsvarssektoren og i Forsvarsbygg. Det er uklar rolledeling mellom bruker, eier og forvalter, med manglende plassering av ansvar. En etat preget av mye omstilling og stadig effektivisering ser ikke ut til å ha fokus på kulturutvikling og endringsledelse. Krav til effektivisering er pålagt av eier med lite føringer og ingen retningslinjer for gjennomføring. Det er heller ingen insentiver i strukturen for hverken forvalter eller bruker til å redusere arealer. Dette vanskeliggjør arbeidet med gevinstrealisering og leder til en utilstrekkelig rådgivning overfor eier og bruker.

Vi finner på bakgrunn av dette at det foreligger et stort potensiale for forbedringer på flere områder. Strategisk arealforvaltning er tilsynelatende et mindre utnyttet fagområdet som representerer store gevinstrealiseringer under forutsetning av økt fokus. Vi har utviklet en prosessmodell (kap. 5.3) som danner et rammeverk for strategisk arealforvaltning og illustrerer effektene og gevinstene man kan oppnå ved å ha et økt fokus på fagområdet.

7. Anbefalinger for videre arbeid

Temaet for oppgaven har vært omfattende, interessant og av høy aktualitet. Gjennom arbeidet har vi identifisert flere områder som bør være aktuelle for videre arbeid og forskning. Under følger noen anbefalinger.

For Forsvarsbygg

Forsvarsbygg bør først og fremst se videre på arbeidet med å definere *strategisk arealforvaltning* i forsvarssektoren. Fokuset bør rettes mot de mest kritiske funnene, herunder kartlegging av kapasitet, samt definere hvilke bygg som kan arealeffektiviseres og hvilke som regnes som formålsbygg.

Sektoren har en tydelig utfordring knyttet til rolleforståelse. Dersom FBs rådgiverrolle gis et riktigere innhold vil det kunne påvirke de lange beslutningslinjene som i dag skaper avstand mellom forvalter og bruker.

Ved gevinstrealisering må fokuset ligge på *endring*. En tydeliggjøring av forutsetningene for gevinstrealisering vil bidra til arbeidet med endringsledelse og kulturendring i etaten. Videre må man definere hvilke gevinster som ønskes dokumentert, og tydeliggjøre praksis knyttet til dokumentering av disse.

For Forsvarsdepartementet

Flere av kriteriene for god arealforvaltning som er drøftet i oppgaven er forhold direkte knyttet til eier. Vi ønsker å peke på et par områder som anbefales vurdert for videre arbeid:

- LTP viser til mål om *nøktern arealbruk*. Dersom dette skal oppnås må de økonomiske insentivene for både bruker og forvalter styrkes, og eventuelt kompenseres der det ikke finnes insentiv.
- Tydeliggjøring av rolledeling i sektoren.

Det er vesentlig at de økonomiske insentivene for nøktern arealbruk må styrkes, både for bruker og forvalter.

Generelt

Gjennom oppgaven har vi kartlagt status og forslag til prosessmodell for forsvarssektoren. Når kunnskap om hvordan man ønsker å arbeide med en strategi for arealforvaltning er på plass, vil en naturlig fortsettelse av forskningsarbeidet være å se på digitale verktøy/system.

8. Figurer og tabeller

Figurer

Figur 1 – Kjernen i forvalterrollen (NTNU kurslitteratur, Foss og Rohn).....	5
Figur 2 – Utvikling av eiendomsforvaltning i forsvarssektoren (Skåret, 2011)	7
Figur 3 – Organisering av forsvarssektoren (Forsvarsbygg, 2019)	8
Figur 4 – Organisasjonskart (Forsvarsbygg, 2019).....	9
Figur 5 – Hvordan oppfatning av virkeligheten bestemmer metode (Jacobsen, 2015).....	12
Figur 6 – Validitet og reliabilitet (Samset, 2008).....	15
Figur 7 – Den hermeneutiske spiral (Jacobsen, 2015).....	16
Figur 8 – Metode (Østerås og Dyrstad, 2019)	17
Figur 9 – Eiendomsstrategi (kurslitteratur NTNU, Foss).....	29
Figur 10 – Strategisk arealforvaltning – prosess modell, RICS 2008 (business process for asset and supporting activities).....	32
Figur 11 – Ulike perspektiver på eiendom (Dewulf et al, 2000).....	33
Figur 12 - Sammenkjedning av aspekter ved porteføljeforvaltning (Howarth, 2006; Arge, 2008)	34
Figur 13 - Resultatkjede (SSØ, 2010)	36
Figur 14 - Modell for gevinstrealisering: Benefits Management Model (BMM) (av Ward & Daniel, 2006; presentert av	38
Figur 15 - Gevinstrealiseringsprosessen (Difi, 2018).....	39
Figur 16 – Forsvarsbyggs dokumenthierarki (Forsvarsbygg, 2019).....	45
Figur 17 – Utsnitt av Forsvarsbyggs målbilde (Forsvarsbygg, 2019)	46
Figur 18 – Utvikling i teknisk tilstandsgrad, funksjonell tilstand og inneklime for forsvarssektorens EBA-portefølje fra 2009-2017 (FFI, 2017)	51
Figur 19 – Utvikling i andelen av EBA-porteføljen som er tilstandsvurdert. Leid EBA er ekskludert. (FFI, 2017).....	51
Figur 20 - Sammenligning av EBA med andre nordiske land (McKinsey & Company, 2015)	54
Figur 21 - Roller og nivåer i eiendomsforvaltningen (NOU 2004:22).....	59
Figur 22 – Rådgivning (Mer effektiv statlig bygge og eiendomsforvaltning, 2005)	60
Figur 23 – Uklart hva staten skal eie av eiendom (Mer effektiv statlig bygge og eiendomsforvaltning, 2005).....	61
Figur 24 – DFØs modell for gevinstrealisering (DFØ, 2014)	63
Figur 25 – Oppbygging av klassifikasjonssystemet (Klassifikasjonssystemet for helsebygg, 2015)	65
Figur 26 – Organisering av helseforetakene.....	75
Figur 27 – Illustrasjon av strategisk rokade.....	78
Figur 28 – Prosessmodell for strategisk arealforvaltning.....	93

Tabeller

Tabell 1 – Mulige undersøkelseeffekter knyttet til de kvalitative datainnsamlingsmetodene (Jacobsen, 2015).....	15
Tabell 2 – kilde: Lykke Jr. (2001).....	24
Tabell 3 – Eksterne rammebetingelser (Forsvarsbygg, 2019)	44
Tabell 4 – Strategier og policyer (Forsvarsbygg, 2019)	44
Tabell 5 – Områder for gevinstrealisering (Forsvarsbygg, 2018)	63
Tabell 6 – Informasjon om informantene	66
Tabell 7 – Informasjon om deltakerne	75

9. Referanser

- Arge, K (2008). *Strategisk porteføljeforvaltning av kommunal eiendom*. Oslo: SINTEF Byggforsk.
- Atkin, B. & Brooks, A. (2015). *Total facility management*. Wiley Blackwell.
- Blakstad, S.H. (2017). *Kurslitteratur NTNU*.
- Bowman, C. & Ambrosii, V. (2000). *Value of Creation Versus Value Capture*. British Journal of Management, Vol 11.
- Bradley, G. (2010). *Benefits management – a practical guide to achieving benefits through change*. Routledge.
- Braun, J., Ahlemann, F. & Riempp, G. (2009). *Benefits management – a literatur review and elements of research agenda*. Paper 54, presentert på Wirtschaftsinformatik.
- Brottveit, G. (2018). *Vitenskapsteori og kvalitative forskningsmetoder. Om å arbeide forskningsrelatert*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag AS.
- Businessdictionary. Hentet fra: <http://www.businessdictionary.com/definition/portfolio.html>
- Christensen, J. & Holte, E. (2000). *EBA 2000- Utredning om helhetlig forvaltning av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg*. Hentet fra: [https://www.nb.no/nbsok/search?searchString=subjectname:%22EBA%202000%20\(prosjekt\)%22&page=0](https://www.nb.no/nbsok/search?searchString=subjectname:%22EBA%202000%20(prosjekt)%22&page=0)
- Denzin, N.K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. New York: McGraw-Hill.
- Det norske akademis ordbok (2019). *Definisjon på strategi*. Hentet fra: <https://www.naob.no/ordbok/strateg>
- Dewulf, G., Krumm, P. & Jonge, H. (2000). *Succesful Corporate Real Estate Strategies*. Nederland: Arko Publishers.
- De Wit, B. & Meyer, R. (2010). *Strategy, process, content, context, An international perspective* (4.utg.). South-Western Cengage Learning.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2017). *Beste praksis og benchmarking*. Hentet fra difi.no: <https://www.difi.no/veiledning/tidstyver/finn-tidstyvene/tidstyver-virksomhetene/beste-praksis-og-benchmarking>
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2013). *CAF 2013. Rammeverk for egevaluering*. Hentet fra Difi.no: <https://www.difi.no/sites/difino/files/caf-2013-rammeverk-for-egenevaluering.pdf>
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2017). *Prosjektveiviseren*. Hentet fra: <https://www.prosjektveiviseren.no/library/node/begrep/portef%C3%B8lje-0>
- Direktoratet for forvaltning og IKT /Direktoratet for økonomistyring (2016). *Anbefaling om tiltak for bedre gevinstrealisering*. Hentet fra dfo.no: <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Rapporter/2017/R0217-Tiltak-for-bedre-gevinstralisering.pdf>
- Direktoratet for økonomistyring (2014). *Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut hente ut gevinster fra offentlige prosjekter*. Hentet fra dfo.no: <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Gevinstrealisering/Veileder-i-gevinstralisering.pdf>

- EY (2014). *Benchmarking av driftsprosesser. Forsvarsbygg*. U.off. iht. Offentlighetsloven § 15.
- European Public Employment Services (2017). *PES Network Benchlearning Manual*. Publications office of the EU.
- Evanger-Hansen, K. & Fjærvik, M. (2018). *Benchmarking sin rolle i økonomiske styringssystemer*. Bergen: Norges handelshøgskole.
- Flak, L.S. (2012). *Gevinstrealisering og offentlig IKT-investering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Forsvarets forskningsinstitutt (2017). *Brukes det nok ressurser på verdibevaring av forsvarssektorens EBA? FFI-rapport 18/00498*. Hentet fra ffi.no: <https://www.ffi.no/no/Rapporter/18-00498.pdf>
- Forsvarsbygg (2019). *Modell for verdibevaring*.
- Forsvarsbygg (2019). *Organisering*.
- Forsvarsbygg (2017). *Virksomhetsstrategi 2018-2021*.
- Forsvarsbygg (2019). *Årsrapport 2018*. Hentet fra forsvarsbygg.no: <https://forsvarsbygg.no/no/om-oss/arsrapport/aret-2018/arsrapport-2017/>
- Forsvarsdepartementet (2019). *IVB-LTP 2017-2020*. Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d88b9ee605634445a3165501cc0f8d12/uivb-ltp-2017-2020---versjon-7.2---3.-mai-2019.pdf>
- Forsvarsdepartementet (2016). *prop. 151S (2015-2016) Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*. Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a712fb233b2542af8df07e2628b3386d/no/pdfs/prp201520160151000dddpdfs.pdf>
- Forsvarsdepartementet (2001). *St.prp.nr. 77 – Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning*. Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f76d16dd14564ff78672dd72d66369a9/no/pdfa/stp200020010077000dddpdfa.pdf>
- Forsvarskomiteen (2001). *innst.S.nr.343 – Innstilling fra forsvarskomiteen om omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning*. Hentet fra stortinget.no: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2000-2001/inns-200001-343/?lvl=0>
- Foss, M. (2016). *Kurslitteratur NTNU*.
- Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen forlag AS.
- Hjelmbrekke, H., Lohne, J. & Lædre, O. (2014). *The need for a project governance body*. International Journal of managing projects in business.
- Hoff, K.G. (2016). *Strategisk økonomistyring* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Interdepartementalt utvalg (2005). *Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning*. Hentet fra regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/mod/rap/2005/0010/ddd/pdfv/244925-statens_bygge_eiendomsbol.pdf
- Jacobsen, D.I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig Metode* (3. utg.). Cappelen Damm AS.
- Klakegg, O.J. (2017). *Kurslitteratur NTNU*.
- Klassifikasjonssystemet for helsebygg (2015). *Klassifikasjonssystemet*. Hentet fra klassifikasjonssystemet.no: <https://www.klassifikasjonssystemet.no/Om.aspx>
- Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, Direktoratet for forvaltning og IKT, Direktoratet for Økonomistyring & Finansdepartementet (2017). *Benchmarking i staten. Anbefaling av parametere, nøkkeltall og løsning*. Hentet fra regjeringen.no:

- <https://www.regjeringen.no/contentassets/5d83f7aac7b54c5dafbb337df90129bc/rapport-benchmarking-i-staten.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (1999). *St.prp.nr. 84 (1998-99) Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS*. Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-84-1998-99-/id137193/sec1>
- Kommunenes Sentralforbund (u.d.). *Gevinstkokebok for IKT-prosjekter i norske kommuner*. Hentet fra ks.no: <https://www.ks.no/contentassets/4c49bcaceeea442fa1f092ff4a3db2ef/13224-ks-kommit-gevinstkokebok.pdf>
- Lykke Jr., A.F. (2001). *Towards an understanding of military strategy*. I J.R. Cerami & J. James F. Holcomb (Red.), U.S Army War College, Guide to strategy (s. 179-185)
- McKinsey & Company (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/150317modernisering-og-effektivisering-av-forsvarssektoren.pdf>
- Mintzberg, H. (1987). *The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy*. California Management Review.
- Mørk, M.I., Bjørberg, S., Sæbøe, O.E. & Weisæth, O. (2008). *Ord og uttrykk innen Eiendomsforvaltning – Fasilitetsstyring*. NTNU – Institutt for bygg, anlegg og transport; Norges bygg- og eiendomsforening.
- Norsk Standard (2007a). *NS-EN 15221-1 Fasilitetsstyring del 1: Termer og definisjoner*, Europeisk standard, norsk utgave. Standard Norge.
- Norsk Standard (2017). *ISO 41011:2017 – Fasilitetsstyring – Terminologi*. Internasjonal standard.
- NOU 2004:22 (2004). *Velholdte bygninger gir mer til alle*. Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning.
- Porter, M.E. (2008). *The five forces that shapes strategy*. Harvard Business Review.
- Produktivitetskommissjonen (2015). *NOU 2015:1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*. Hentet fra regjeringen.no.
- Produktivitetskommissjonen (2016). *NOU 2016:3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*. Hentet fra regjeringen.no.
- Reibo, M.S. & Aanensen, Ø.H. (2012). *Gevinstrealisering. Hvilke evner har norske virksomheter til å Realisere gevinster i IT-prosjekter, og har denne evnen innvirkning på tilfredshet med egne IT-løsninger?* Kristiansand: Universitetet i Agder, fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap.
- RICS (2008). *Asset management guidelines – A guide to best practice*. Coventry UK: Page Bros – Royal Institution of Chartered Surveyors.
- Riksrevisjonen (2017). *Riksrevisjonenes undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg. Dokument 3:3 (2016-2017)*. Hentet fra riksrevisjonen.no: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2016-2017/forvaltningenavforsvarssektorensEiendommerByggogAnlegg.pdf>
- Rådgivende ingeniørers forening (2015). *Norges tilstand 2015. State of the nation*. Hentet fra rif.no: https://www.rif.no/wp-content/uploads/2018/05/rif_stateofthenation_2015_lavopploeselig.pdf
- Sagdahl, M. (2018). *Store Norske leksikon*. Hentet fra: <https://snl.no/verdi>
- Samset, K. (2008). *Prosjekt i tidligfasen; valg av konsept*. Trondheim: Tapir Akademisk forlag.
- Sjursen, F. (2013). *Forsvarsbygg – fornuftig forvaltning eller kunstig markedstenkning?* Foredrag i Oslo Militære Samfund.
- Skåret, P. (2011). *Etablering av eiendomsforvaltning i forsvarssektoren – virkemidler for å oppnå effektivitet*. Rena: Høgskolen i Hedmark, avd. for økonomi og ledelsesfag.
- Statens senter for økonomistyring (2010). *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten*. Veileder hentet fra dfo.no: <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf>
- Sæbøe, O.E. & Blakstad, S.H. (2009). *Fasilitetsstyring*. Trondheim: Tapir Akademisk forlag.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag AS.

Valen, M.S., Olsson, N., Bjørberg, S. & Gissinger, H.K. (2011). *Bygningsvedlikehold. Bedre planlegging - En nøkkel til bedre vedlikehold*. Trondheim: Tapir Akademisk forlag.

10. Vedlegg

Vedlegg 1 – Intervjuguide

Vedlegg 2 – Oppsummering av funn fra intervjuer

Vedlegg 3 - Gevinstkart

Vedlegg 1 - Intervjuguide

Vi er for tiden deltidstudenter på masterstudiet innen Eiendomsutvikling- og forvaltning ved NTNU Videre, og arbeider nå med vår masteroppgave. Vi har valgt tema strategisk arealforvaltning i forsvarssektoren, med følgende tittel:

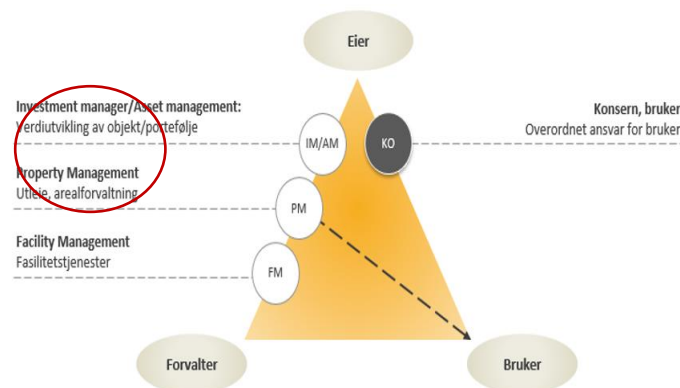
«Strategisk arealforvaltning i forsvarssektoren – en kilde til gevinstrealisering?»

En av metodikkene for å fremskaffe informasjon er intervjuer.

Hensikten med dette intervjuet er å fremskaffe informasjon om hvilken praksis som foreligger innen strategisk arealforvaltning for å kartlegge områder for forbedring og muligheter for kompetanseoverføring.

Oppgaven omhandler den strategiske delen av arealforvaltningen i forsvarssektoren, og har en økonomisk vinkling knyttet til gevinstrealisering. Med bakgrunn i dette er det naturlig at oppgaven tar utgangspunkt i et eierperspektiv. I enkelte eiendomsforetak vil eierrollen utøves av forvalter på et strategisk og taktisk nivå, se figur 1. Vår hypotese er at økt fokus på strategisk arealforvaltning vil kunne resultere i større gevinstrealiseringer i organisasjonen.

Din rolle som (...) i (...) er derfor viktig for å kunne svare ut oppgavens problemstilling.



Figur: Kjernen i forvalterrollen. (NTNU kurslitteratur, Foss/Rohn., 2019)

Innledningsvis i masteroppgaven har vi søkt etter ulike definisjoner av strategisk arealforvaltning på et porteføljestyrenivå. Dette har vist seg å være krevende, basert på det har vi valgt følgende som definisjon på strategisk arealforvaltning:

«Strategisk arealforvaltning i et porteføljeperspektiv skal sikre at samspillet mellom de fysiske omgivelsene og brukerne, eierne og samfunnet er optimalisert til enhver tid. Det innebærer hensiktsmessig plassering og utforming av bygninger, i tillegg til god arealutnyttelse, høyest mulig kvalitet til lavest mulige kostnad og fotavtrykk.» (Margrethe Foss, 2019)

Det finnes ulike definisjoner på begrepet gevinstrealisering. I denne oppgaven er det valgt å benytte Forsvarsdepartementets definisjon:

«Gevinstrealisering er prosessen der man planlegger for, og henter ut, forventede og eventuelle ikke-planlagte gevinster av et tiltak. Gevinstene kan være både kvalitative og kvantitative.»
(Forsvarsdepartementet, 2018, IVB LTP)

Man skiller gjerne på kvalitetsgevinster for staten som; reduksjon av avvik fra normal drift, raskere responstider, økt tillit til virksomheten, bedre arbeidsmiljø m.m.

Effektiviseringsgevinster for staten; gevinster som gir besparelser på budsjetter som redusert bemanning, redusere antall kvadratmeter areal og utgifter til lokaler.

BEGREPSAVKLARING

1. Hvilke tanker gjør du deg om denne definisjonen på strategisk arealforvaltning?
2. Hvilke tanker gjør du deg om denne definisjonen på gevinstrealisering?
3. Hvordan mener du at dette stemmer overens med din egen organisasjon?

STRATEGISK AREALFORVALTNING

4. Hvilke er de tre viktigste forutsetningene du mener må ligge til grunn for effektiv arealforvaltning?
5. Hvordan (i hvilke dokumenter, vedtak og prosesser for å komme frem til dette) og hvor (på hvilket nivå) er metodikk for strategisk arealforvaltning forankret i din organisasjon?
6. Er du kjent med hvilke drivere og kriterier som ligger til grunn for den strategiske arealforvaltningen i din organisasjon? Gi gjerne eksempler på disse.

-Eksempel på drivere: fornøyde brukere, økt verdi på eiendomsmassen, lave driftskostnader osv.

-Eksempel på kriterier: tilfredsstillende brukerbehov, effektiv arealutnyttelse, godt verdibevarende vedlikehold osv.

7. I hvilken grad er strategisk arealforvaltning samkjørt med kjernevirksomhetens (brukerens) strategi? Hvordan foregår slik samkjøring i praksis? (prosesser, vedtak, dokumentasjon mm)
8. Hvordan benyttes strategisk arealforvaltning som et verktøy for å oppnå gevinstrealisering i din organisasjon? Utdyp gjerne.

ERFARINGER OG PRAKSIS

9. Opplever du at det er fokus på effektivisering av EBA – dvs tiltak som kan medføre besparelser/reduerte kostnader?
10. Hvilke prosjekter/tiltak/prosesser er evt iverksatt i de siste 3 år?

11. Hvilke effekter har disse prosjektene/tiltakene/prosessene hatt? Og kan effekten måles? (for eksempel: kvm, kr, årsverk mv.?)
12. Mener du gevinstrealisering dreier seg om kortsiktig eller langsiktige tiltak? Utdyp gjerne.
13. Hvilke tiltak *burde* iverksettes?
14. Hva har hatt liten eller ikke forventet effekt?
15. Opplever du konflikt i forholdet mellom bruk av strategisk arealforvaltning for å oppnå gevinstrealisering og tilfredshet hos kunde/leietaker eller bruker/sluttbruker? Utdyp gjerne.

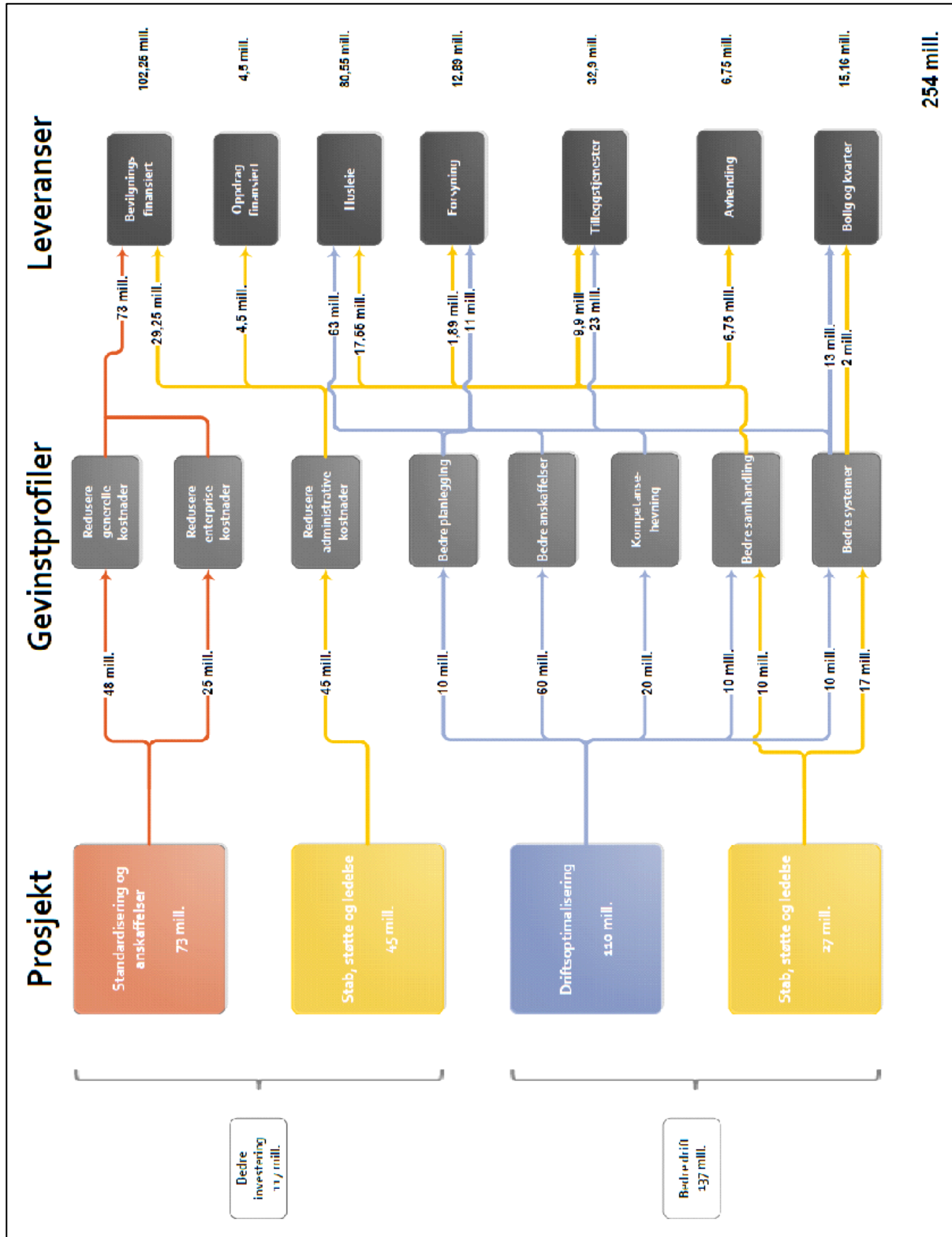
Vedlegg 2 – Oppsummering av funn fra intervjuer

TEMA		Respondentnr.					
		1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.7
Begrepsavklaring							
	<i>Strategisk arealforvaltning</i>						
1.1	Definisjonen fungerer, og er gjenkjennerbar					✓	
1.2	Usikkert om definisjonen forstås fullt ut						✓
1.3	Usikkert om definisjonen hører hjemme på strategisk nivå						✓
1.4	«Strategisk» innebærer noe mer helhetlig og langsiktig	✓			✓		✓
1.5	Minst mulig fotavtrykk ikke forenelig med sektorens sikkerhets- og beredskapsperspektiv			✓			
1.6	Definisjonen er preget av sivil tilnærming		✓				
<i>Gevinstrealisering</i>							
1.7	Definisjonen fungerer, og er gjenkjennerbar	✓	✓	✓		✓	✓
Strategisk arealforvaltning							
	<i>Forutsetninger for effektiv arealforvaltning</i>						
2.1	Langsiktighet	✓	✓	✓	✓		✓
2.2	Faglig innsikt (hos forvalter)						✓
2.3	Riktig dimensjonering av behov	✓					
2.4	Virksomhetsforståelse (i et sektorperspektiv)				✓		✓
2.5	Oversikt over kapasitetene	✓		✓			
2.6	Tydelighet				✓		
2.7	Investering vs kvalitet – mer midler i investering fører til mindre vedlikehold		✓				
2.8	Fleksibilitet				✓		
2.9	Bygge mer effektivt, utnytte eksisterende kapasiteter mer effektivt	✓					
2.10	Arealplanlegging/ rammebetingelser	✓	✓		✓		
2.11	Gode systemer og KPI'er					✓	
2.12	God rapportering					✓	
<i>Drivere og kriterier</i>							
2.13	Brukertilfredshet	✓					✓
2.14	Stolthet i å gjøre en god jobb for sektoren	✓					
2.15	Bruksverdi				✓		
2.16	Mål- og styringsparametere	✓					
2.17	Verdibevaring				✓		
2.18	Måling av utvikling gjennom tilstandsgrad				✓		
2.19	En kombinasjon av alle forutsetninger			✓			
2.20	Økonomi er en innsatsfaktor, det som produseres er det vesentlige			✓			
<i>Generelt</i>							
3.1	Mangler system/ felles tilgang til eiendomsinfo/ oversikt over eksisterende kapasiteter/ portefølje		✓	✓			✓
3.2	FB bør stå i sektorperspektivet, dvs. finne løsninger som er til beste for hele sektoren	✓			✓		
3.3	FB har et strategisk perspektiv på arealforvaltningen	✓					
3.4	FB mangler et helhetlig, overordnet strategi/forankring	✓		✓			
3.5	FBs prosesser knyttet til strategisk arealforvaltning er ikke gode nok			✓	✓		
3.6	Det er behov for tydeliggjøring av hva strategisk arealforvaltning innebærer for FB				✓		

3.7	FB har fokus på effektivisering av EBA		✓		✓	✓	✓
3.8	FB har for lite fokus på effektivisering av EBA	✓		✓			
3.9	FB klarer ikke omsette arealforvaltningen slik at denne fungerer på et strategisk nivå	✓					
3.10	Mangler knyttet til eie/leie-strategi			✓	✓	✓	✓
3.11	FB må i større grad se på hvor effektive byggene er, og ikke bare se på pris pr kvm	✓					
3.12	Sektoren sitter på for mye areal		✓				
3.13	For lite fokus på verdibevaring	✓					
3.14	Mangler i insentivstruktur	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3.15	Fordi de økonomiske insentivene ikke finnes lokalt har bruker ingen insentiv for å redusere areal		✓	✓	✓	✓	
3.16	Det er en utfordring å kombinere operativt planverk med en langsiktig EBA-strategi		✓				
3.17	Beslutninger tatt på strategisk nivå kan være utfordrende på operativt nivå (eks. styrt avvikling)		✓				
3.18	Vi må klare å utnytte eksisterende bygningsmasse bedre		✓				
3.19	FB ser i for liten grad det bedriftsøkonomiske perspektivet (business case)			✓		✓	
3.20	Overordnet skal vi opprettholde verdiene, vi kan ikke la de forfalle		✓				
3.21	Økonomi er en innsatsfaktor, det som produseres er det vesentlige			✓			
3.22	Endring i arealbruk krever holdningsendring		✓	✓			
Gevinstrealisering							
4.1	Dreier seg hovedsakelig om langsiktige tiltak		✓		✓	✓	✓
4.2	Dreier seg om både langsiktige og kortsiktige tiltak (med langsiktig effekt)	✓	✓				
4.3	Dreier seg om langsiktige tiltak, men vi presses inn i kortsiktige tiltak			✓			
4.4	Stort potensiale for besparelser knyttet til effektivisering av eiendomsporteføljen	✓				✓	
4.5	For lite av gevinstene blir liggende igjen i strukturen	✓					✓
4.6	Vi må kompensere med andre ting der det ikke finnes naturlig insentiv						✓
4.7	Krevende å dokumentere gevinster			✓		✓	
4.8	Potensiale for gevinstrealisering ved å bygge mer riktig og etter behov	✓	✓				
4.9	Fokuset på effektivisering kan gå på bekostning av produksjonsevnen						✓
4.10	Arealeffektivisering (herunder avhending) brukes i liten/ingen grad som verktøy for gevinstrealisering	✓				✓	
4.11	Arealeffektivisering kommer i form av prosjekter/ investeringsperspektiv		✓	✓			
4.12	Klarer ikke oppfylle intensjonene om å benytte strategisk arealforvaltning for å oppnå gevinster				✓		
4.13	Lite fokus på samfunnmessige gevinster						✓
4.14	Fokuset bør dreies fra leierelatert virksomhet til tilleggstjenester/BDU	✓					
4.15	Potensiale for forbedring av kommunikasjon omkring gevinstrealisering					✓	
Roller og organisering							
5.1	FBs rådgiverfunksjon ovenfor FD kan (og bør) forbedres	✓		✓	✓	✓	✓
5.2	For å bli en bedre rådgiver må FB ha oversikt over kapasitetene	✓					
5.3	Potensiale for forbedring av rolle forståelsen i sektoren, herunder plassering av ansvar				✓	✓	✓

5.4	Samarbeidet mellom FB og FD kan forbedres og effektiviseres	✓					
5.5	Det burde være bredere deltagelse i arbeidet med f.eks. LTP fra FBs side				✓		
5.6	Det ligger et forbedringspotensial i å ha riktig personell i kritiske funksjoner på strategisk nivå				✓		
5.7	FB stab bør være mer strategiske		✓		✓		
5.8	Samhandlingen mellom FB og bruker oppleves som tett og god	✓					
5.9	Potensiale i forbedret samarbeid mellom FB og bruker					✓	
5.10	Det finnes ingen helhetlig prosess for samkjøring med bruker			✓			
5.11	FB bør ta en mer aktiv rådgiverrolle ovenfor bruker når det kommer til arealforvaltning og –effektivisering	✓		✓	✓		
5.12	Utfordrende å samkjøre FBs og brukers strategier		✓			✓	
5.13	Ulikt fokus på areal og forvaltning i de ulike enhetene i FB (utfra hvilke drivere de har)	✓					
5.14	FD oppleves som detaljorienterte, spesielt på investeringssiden	✓	✓				
5.15	FD bør gi langsiktige, strategiske føringer og rammer	✓					
5.16	FBs fullmakter oppleves som begrensende	✓					
5.17	FST burde hatt en tydeligere rolle i større prosjekter og prosesser		✓				
5.18	FD bør ha større fokus på eksisterende portefølje	✓		✓			
5.19	FB sammenligner seg i for liten grad med andre					✓	
5.20	FB bør gå foran som et godt eksempel, og vise at arealeffektivisering er mulig		✓	✓	✓		
5.21	Ikke overenstemmelse mellom bruker sentralt og lokalt		✓		✓		

Vedlegg 3 - Gevinstkart



Kilde – Forsvarsbygg (2018)

