

Hans Lien
Roar Bratland Erichsen

Eiendomsstrategi i norske kommuner

Masteroppgave i Eiendomsutvikling og -forvaltning
Veileder: Margrethe Foss og Kai Haakon Kristensen
Juni 2021

Hans Lien
Roar Bratland Erichsen

Eiendomsstrategi i norske kommuner

Masteroppgave i Eiendomsutvikling og -forvaltning
Veileder: Margrethe Foss og Kai Haakon Kristensen
Juni 2021

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



Kunnskap for en bedre verden

Forord

Høsten 2017 startet vi på det erfaringsbaserte masterstudiet «Eiendomsutvikling og -forvaltning» ved NTNU i Trondheim. Studiet er et samlingsbasert deltidsstudium som har vært gjennomført ved siden av full jobb. Denne masteroppgaven er det avsluttende arbeidet i dette studiet, fagkoden for oppgaven er AAR6990 og den teller 30 studiepoeng.

Gjennom studiet har offentlig eiendomsforvaltning vært tema i flere sammenhenger. Det har vært tegnet et bilde som blant annet har vært preget av stort vedlikeholdsetterslep, krevende bygningsmasse og knapphet på økonomiske ressurser.

Temaet «Eiendomsstrategi i norske kommuner» ble valgt fordi de problemstillingene norske kommuner står ovenfor er varierte og situasjonen rundt system og virkemidler virket noe uoversiktlig. Motivasjonen var derfor å undersøke om eiendomsstrategi kunne bidra til å løse noen av de utfordringene som finnes. Etter litteratur- og dokumentstudier av teori for fagområdet og etablerte eiendomsstrategier, ble det gjennomført intervju med et utvalg bestående av fire aktører som har bidratt med informasjon. Det har vært givende å bli kjent med disse aktørene. Ved å høre eller lese hvilke utfordringer de står ovenfor og hvordan det finnes både likheter og ulikheter mellom aktørene, har vi fått mye ny kunnskap. Vi vil rette en stor takk til intervjuobjektene våre, dere slår oss som dyktige og faglig sterke personer alle som en. Deres bidrag har vært av stor betydning for denne masteroppgaven.

Med bakgrunn i de mest sentrale resultatene fra dette arbeidet ble det gjennomført en workshop med en fokusgruppe bestående av fire ressurspersoner med ledelseserfaring både fra offentlig- og privat eiendomsforvaltning. Vi vil takke disse fire deltakerne, deres innspill gav oss stor hjelp til å velge hvilke funn som vi skulle fokusere på i avslutningen av oppgaven. Deres engasjement i workshopen og for fagområdet mangler sidestykke.

Våre veiledere Kai Håkon Kristensen og Margrethe Foss har vært til stor nytte for oss gjennom hele prosessen tilknyttet denne oppgaven. Tusen takk for at dere har gitt oss gode innspill og at dere bestandig har vært positive når vi har kontaktet dere.

Begge studentene jobber i Bodø kommune, som ikke har vært en del av undersøkelsene. Vi vil imidlertid takke vår arbeidsgiver for tilrettelegging som har gjort det mulig for oss å skrive denne oppgaven.

Studieprogrammet kan trygt anbefales til andre som er motiverte til å tilegne seg mer og bredere kunnskap innenfor fagområdene eiendomsutvikling og -forvaltning. NTNU har vært et godt lærested og vi vil takke Elin Merete Røsok for hennes innsats gjennom disse årene.

Det er krevende å ta en masterutdanning ved siden av full jobb. Det går ut over fritiden og dermed dere som har vært hjemme når vi har fordypt oss i denne oppgaven. Tusen takk for at dere har gitt oss rom og støttet oss i denne prosessen.

Bodø 22.06.2021



Hans Lien



Roar Bratland Erichsen

Sammendrag

Tema for denne masteroppgaven er «Eiendomsstrategi i norske kommuner», med problemstillingen:

Hva bør en eiendomsstrategi i norske kommuner inneholde?

Oppgaven er metodisk løst gjennom en innledende litteraturstudie av etablert teori innen fagområder som er relevante for temaet. Det er gjort dokumentstudier av etablerte eiendomsstrategier og styrende dokumenter hos et utvalg eiendomsaktører, tre offentlige og en privat. De samme aktørene har deltatt i et dybdeintervju. Basert på sentrale funn fra disse prosessene, har det vært gjennomført en workshop med en fokusgruppe, hvor funnene ble diskutert.

Teorien innenfor temaet eiendomsstrategi i det offentlige er noe fragmentert. Det finnes mye god informasjon for ulike fagområder innenfor temaet, eksempelvis eiendomsforvaltning, porteføljestyling og strategi. Eiendomsstrategi som eget tema er noe mer begrenset, ytterligere begrenset når det er snakk om offentlig eiendom.

De gjennomførte dokumentstudiene og intervjuene forteller oss at det pågår mye bra strategisk arbeid blant eiendomsaktørene. Det finnes imidlertid noen utfordringer som gjennom denne oppgaven fremstår mer fremtredende enn andre:

- Rolleforståelse i eiendomsforvaltningen, herunder manglende insentiver og virkemidler som kan bidra til bedre utøvelse av rollene som eier, bruker og forvalter.
- Effektiv arealutnyttelse, herunder insentiver og virkemidler for å synliggjøre kostnader ved arealbruk og hvordan dette påvirker eier, bruker og forvalter.
- Målesystem, herunder mangel på målbare mål og tilknyttede indikatorer. Mangel på bruk av målesystem knyttet til forbedringsarbeid og rapportering av resultater og status på eiendomsstrategien.
- Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov, herunder manglende insentiver og bruk av tilfredshetsmålinger som virkemiddel for forbedringsarbeid i eiendomsforvaltningen.

Modellen nedenfor er utarbeidet i denne masteroppgaven og illustrerer hvor eiendomsstrategien er plassert i en kommunal eiendomsavdeling og hva strategien bør inneholde.

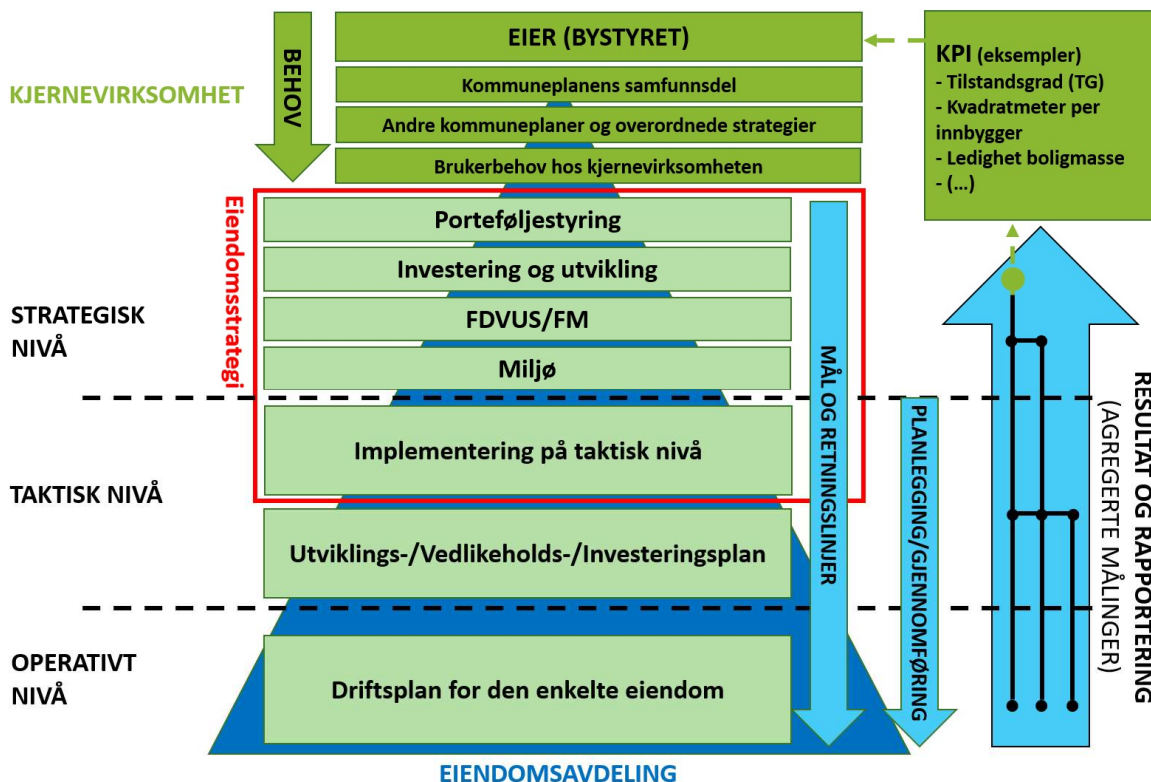
Eiendomsstrategien styres av eiers og kjernevirksomhetens behov og bør inneholde:

Porteføljestyling er det overordnede elementet for eiendomsstrategiens strategiske beslutninger knyttet til styring av eiendomsporteføljen.

Investerings- og utviklingsstrategien baserer seg på porteføljestrategiens beslutninger og definerer rammene for investeringer og utvikling av eiendomsporteføljen.

FDVUS (forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling og service) og *FM* (facility management) omhandler et stort fagområde innenfor eiendom. Tradisjonelt vil strategi for forvaltning, drift og vedlikehold være sentral. Utvikling de senere årene har utvidet fokus til også å omfatte FM som er «integrasjon av prosesser i en organisasjon for å opprettholde og utvikle avtalte tjenester som støtter og forbedrer effektiviteten til organisasjonens primære aktiviteter» (Haugen, 2008, s. 9).

Miljø- og bærekraft handler i eiendomsstrategiene om redusert ressursforbruk i både driftsfase og ved oppføring av nye bygg.



Implementering på taktisk nivå, handler om hvordan eiers strategiske beslutninger for innhold i eiendomsstrategien setter rammer for eiendomsforvaltningen

Mål og retningslinjer i denne modellen, er også innhold i strategien, men er like mye del av et målesystem knyttet til forbedringsarbeid og rapportering av resultater og status på eiendomsstrategien. Som det fremgår av modellen er dette illustrert som en pil med utgangspunkt i eiendomsstrategien, som skal gjelde for hele organisasjonen i eiendomsavdelingen. Basert på disse mål og retningslinjene må det utarbeides indikatorer i organisasjonen som fører til beregnede indikatorer på neste, høyere nivå. Dette er illustrert med pila «Resultat og rapportering» til høyre i modellen. Slike aggregerte målinger kan resultere i KPI-er som gir eier verdifull informasjon om status og utvikling i forhold til ulike fokusområder.

KPI-ene i modellen er eksempler, men ikke tilfeldig valgt. Disse er påpekt som gode hovedindikatorer av fokusgruppa. Andre eksempler som er nevnt i intervjuene er brukertilfredshet, arealutnyttelse og kostnadseffektivitet. Et viktig moment i forhold til valg av hovedindikatorer i en FM-organisasjon er imidlertid at de må sees i sammenheng med hovedindikatorer i bestillerorganisasjonen (kjernevirksomheten). KPI-ene utgjør målinger som bør gjennomføres som en del av rapporteringen til eier.

Abstract

The theme for this master's thesis is «Real estate strategy in Norwegian municipalities», with the research question:

What should a real estate strategy in Norwegian municipalities contain?

The thesis is methodically solved through an introductory literature study of established theories within areas relevant to the topic. Document studies have been completed based on established real estate strategies and governing documents with a selection of real estate organisations, three public and one private. Representatives from the same organizations have participated in an in-depth interview. Based on key findings from these processes, a workshop has been conducted with a focus group, where preliminary findings were discussed.

The field of theory within real estate strategy in the public sector is somewhat fragmented. There is valuable information for various disciplines within the topic such as property management, portfolio management and strategy. Real estate strategy as a separate topic is however somewhat more limited, and further limited when it comes to public real estate.

The completed document studies and interviews tell us that there is promising strategic work happening among the real estate organizations. However, there are some challenges that through this thesis appear more prominent than others:

- Understanding roles in property management, including lack of incentives and instruments that can contribute to better performance of the roles of owner, end-user and property manager.
- Effective land use, including incentives and instruments to make visible the costs of land use and how this affects the owner, end-user and property manager.
- Measurement system, including lack of measurable goals and associated indicators. Lack of use of measurement system related to improvement work and reporting of results and status of the real estate strategy.
- Satisfy priority user needs, including lack of incentives and use of satisfaction surveys as a tool for improvement work in property management.

The model below has been prepared in this master's thesis and illustrates where the real estate strategy is located in a municipal real estate department and what the strategy should contain. The real estate strategy is governed by the needs of the owner and the organisations core business, and should include:

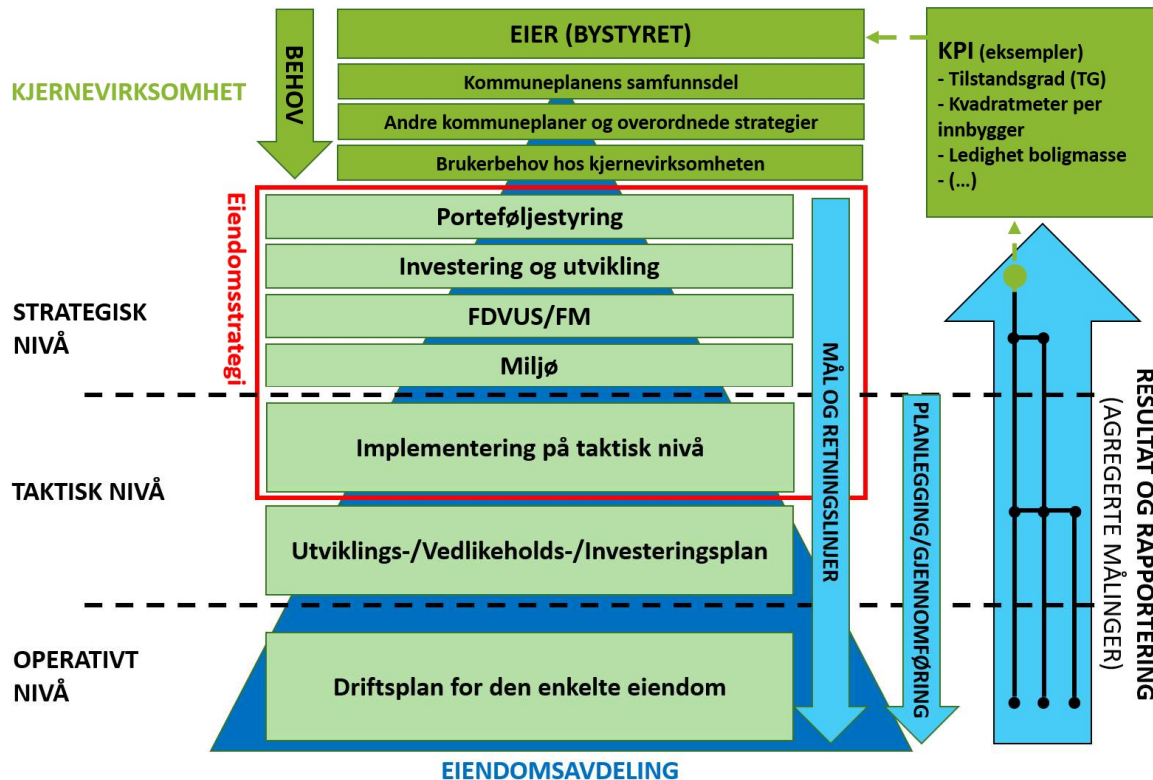
Portfolio management. This is the overriding element of the real estate strategy's strategic decisions related to the management of the real estate portfolio.

The investment and development strategy that are based on the portfolio strategy's decisions and defines the framework for investments and development of the real estate portfolio.

FDVUS (management, operation, maintenance, development, and service) and FM (facility management), which cover a large subject area within real estate. Traditionally, strategy for management, operation and maintenance will be essential. Development in recent years has expanded the focus to also include FM, which is "integration of processes in an organization to maintain and

develop agreed services that support and improve the efficiency of the organization's primary activities" (Haugen, 2008, p. 9).

Sustainability, which in the real estate strategies revolves around reduced resource consumption in both the operational phase and when constructing new buildings.



Implementation at a tactical level is concerned with how the owner's strategic decisions for the content of the property strategy set the framework for real estate management.

Goals and guidelines in this model are also content in the strategy but are just as much part of a measurement system related to improvement work and reporting of results and status of the real estate strategy. As can be seen from the model, this is illustrated as an arrow based from the real estate strategy, which is to apply to the entire organization in the real estate department. Based on these goals and guidelines, indicators must be developed in the organization that lead to calculated indicators at the next, higher level. This is illustrated by the arrow "Results and reporting" in the right side of the model. Such aggregated measurements can result in KPIs that provide the owner with valuable information about status and development in relation to various focus areas.

The KPIs in the model are examples, but not randomly selected. These are highlighted as good main indicators by the focus group. Other examples mentioned in the interviews are user satisfaction, land use and cost efficiency. An important factor in relation to the choice of the main indicators in an FM organization is, however, that they must be seen in connection with the main indicators in the ordering organization (the core business). The KPIs constitute measurements that should be carried out as part of the regular reporting to the owner.

Innhold

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Problemstilling og forskningsspørsmål	2
1.3	Avgrensning	2
1.4	Oppgavens oppbygging.....	3
1.5	Begreper og terminologi.....	4
2	METODE	6
2.1	Metodebruk	6
2.1.1	Kvantitative og kvalitative metoder.....	6
2.2	Metoder som er benyttet i oppgaven.....	7
2.2.1	Utvalg	8
2.2.2	Litteraturgjennomgang	9
2.2.3	Intervjuer	10
2.2.4	Fokusgruppe.....	11
2.2.5	Forskningsetikk	11
2.2.6	Validitet og reliabilitet	12
2.2.7	Diskusjon av metodebruk	12
3	TEORI.....	14
3.1	Grunnleggende teori.....	14
3.1.1	God bygg- og eiendomsforvaltning.....	14
3.1.2	Fasilitetsstyring / Facility management (FM).....	15
3.1.3	Strategibegrepet	16
3.1.4	Eierskap og eierperspektiv.....	18
3.1.5	Kommunal forvaltning	20
3.1.6	Organisering av offentlig eiendomsforvaltning	20
3.1.7	Interesser i offentlig eiendomsforvaltning	21
3.1.8	Roller og nivåer i eiendomsforvaltning.....	24
3.1.9	Eiendomsstrategi	26
3.1.10	Internhusleie	27
3.2	Eierrollen og det strategiske perspektivet.....	29
3.2.1	Porteføljeforvaltning/-styring av eiendom	29
3.2.2	Investeringsstrategi.....	32

3.2.3	Utleie- og forvaltningsstrategi	33
3.3	Vedlikehold	33
3.4	Miljø og bærekraft	36
3.5	Mål og måling av resultat.....	40
3.5.1	Indikatorer	40
3.5.2	Tjenestenivåavtaler (SLA).....	43
3.5.3	Benchmarking	43
4	RESULTATER (EMPIRI)	45
4.1	Presentasjon av aktørene	45
4.1.1	Bærum kommune	45
4.1.2	Møre og Romsdal fylkeskommune	45
4.1.3	Nittedal Eiendom KF	45
4.1.4	KLP Eiendom	46
4.2	Resultater fra intervju og dokumentstudier (praksis).....	46
4.2.1	Porteføljestrategi	46
4.2.2	Investerings- og eiendomsstrategi (Asset management)	49
4.2.3	Utleie- og forvaltningsstrategi (Property management)	51
4.2.4	Vedlikeholdsstrategi	54
4.2.5	Miljø-/bærekraftstrategi	56
4.2.6	Mål og måling av resultater	59
4.2.7	Sammenstilling og analyse av funn i eiendomsstrategiene.....	66
4.3	Resultater fra fokusgruppen	69
4.4	Oppsummering av sentrale funn	71
5	Diskusjon	72
5.1	Diskusjon av teori og datainnhenting	72
5.1.1	Forskningsspørsmål 1.....	72
5.1.2	Forskningsspørsmål 2.....	76
6	KONKLUSJON.....	84
6.1	Innhold i etablerte eiendomsstrategier	84
6.2	Utfordringer og mangler i kommunal praksis.....	85
6.3	Hva bør en eiendomsstrategi i norske kommuner inneholde	86
7	ANBEFALINGER FOR VIDERE FORSKNING	88
	REFERANSELISTE	89

VEDLEGG	94
Vedlegg 1 – Informasjonsskriv om forskningsprosjektet til intervjudeltakere	94
Vedlegg 2 – Intervjuguide	96

Figurliste

Figur 1: Rammeverk for temaer oppgaven omhandler	3
Figur 2: Faser i undersøkelsesprosessen. Figuren er kopiert fra Jacobsen (2015, s. 68).....	6
Figur 3: FDVU(S) / FM som støtteaktivitet til kjernevirksomhet (FOBE, 2000, som gjengitt i Haugen, 2008)	15
Figur 4: Modellen illustrerer en kumulativ utvikling for fokusområder innen forskning i strategifaget, i et historisk perspektiv. Modellen er kopiert fra Knudsen og Flåten (2015, s. 46).....	18
Figur 5: Ulikt strategisk og operasjonelt fokus i forhold til forretnings- og eiendoms perspektiv for leveransedominerte og etterspørselsdominerte eiendomsaktører (Krumm, Dewulf og de Jonge, 2000, som sitert i Arge, 2008).....	19
Figur 6: Kommunale organiseringsformer og selvstendighet (KoBE, 2011)	20
Figur 7: De tre hovedinteressene i offentlig eiendomsforvaltning (Evers, Schaaf og Dewulf, 2002).....	21
Figur 8: Utvikling over tid og endring av fokus for eiendomsforvaltning i offentlig sektor (Evers, Schaaf og Dewulf, 2002, s. 55)	23
Figur 9 Roller og nivåer i eiendomsforvaltningen (NOU 2004:22 s.31)	24
Figur 10: Inndeling av oppgaver, roller og ansvarsområder på ulike nivå i Telenor Eiendom Holding AS (Verløy, 2017).....	26
Figur 11: Mulige fordeler med en internhusleiemodell, noen lett oppnåelig, mens andre vil vise seg over tid (Lædre, Lohne og Haugen, 2012, s. 16)	27
Figur 12: Sentralt innhold i portefølje forvaltning av eiendom, fra en reaktiv- til en strategisk/proaktiv rolle. Illustrasjon er basert på publikasjoner fra Leeds University og Howarth (2006) som sitert i Arge (2008).....	30
Figur 13: Kombinasjon av tilbud og etterspørsel gjennom hele livssyklusen (Voordt, 2017)	30
Figur 14: Fire delprosesser i utviklingen av en bygg- og eiendomsstrategi med utdypning av delprosessen «eiendomsportefølje» (Arge, 2011, referert i Rypdal, 2015)	31
Figur 15: Levedyktighetsmodellen (Larssen og Bjørberg, 2004, referert i Larssen, 2011 s. 194).....	32
Figur 16: «Akuttmodellen» illustrert (Haugen, Sæbøe og Foss,2020, s. 196)	34
Figur 17: En integrert vedlikeholdsmodell illustrert (Haugen, Sæbøe og Foss,2020, s. 197)	34
Figur 18: Hvordan vedlikehold og utvikling bidrar til et bærekraftig bygg (Bjørberg, 2008, som sitert i Valen et al., 2011)	36
Figur 19: FNs 17 bærekraftsmål (FN, 2019)	38
Figur 20: 10 anbefalte strakstiltakene til små og store byggeiere (Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom, 2016, s. 6).....	39
Figur 21: Elementer og påvirkninger knyttet til kvalitet innenfor fasilitetsstyring (Standard Norge, 2012b, s. 12).....	41
Figur 22: Typer indikatorer (Standard Norge, 2012b, s. 22)	42
Figur 23: Indikatorer for ulike strategiske nivå (Foss, 2021).....	43

Figur 24: Bærum kommune sin eiendomsstrategi oppsummert i «strategipyramide» (Bærum kommune, 2015, s. 6).....	59
Figur 25: Sammenheng mellom styringsnivå og helhetlig planverk for Møre og Romsdal Fylkeskommune (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2017, s. 21)	62
Figur 26: Hva bør en eiendomsstrategi inneholde – en oppsummering	86

Tabelloversikt

Tabell 1: Oversikt over undersøkelsesutvalg	9
Tabell 2: Tilstandsgrader gjengitt fra NS 3424 (Standard Norge, 2012a)	35
Tabell 3: Effekt- og resultatmål for Møre og Romsdal fylkeskommune sin eiendomsstrategi (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2020, s. 7)	61
Tabell 4: Sammenstilling av resultater knyttet til aktørenes eiendomsstrategier. Kriterier hvor de mest sentrale utfordringene er avdekket, er markert med grønt	66
Tabell 5: Oppsummering av sentrale funn	71/76

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Vår inngang til temaet for oppgaven «Eiendomsstrategi i norske kommuner», var hovedsakelig det fokus som stadig rettes mot dårlig tilstand på offentlig bygningsmasse.

NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle – om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren» er et dokument det har vært referert mye til i flere fag gjennom studiet. Rapporten ble utarbeidet som et resultat av at det i årene før utgivelsen hadde vært utarbeidet flere uavhengige rapporter, som viste betydelig vedlikeholdsetterslep i den kommunale og fylkeskommunale bygningsmassen.

NOU 2004:22 etablerte en rekke kriterier for god eiendomsforvaltning og løfter med det fokuset til ikke bare å gjelde vedlikehold. Eiendom er sammensatt og eiendomsstrategi ble introdusert som et sentralt virkemiddel for det strategiske nivået i en eiendomsorganisasjon.

Etter utgivelsen av NOU 2004:22 har det kommet flere rapporter og publikasjoner knyttet til offentlig eiendomsforvaltning og bygningsmasse, flere av disse omtales i denne oppgaven. En av de siste rapportene i denne rekken, «State of the nation – Norges tilstand 2021» er utgitt av RIF (Rådgivende Ingeniørers Forening). Rapporten vurderer tilstand på blant annet offentlig bygningsmasse pr 2021 og gir følgende oppsummering.

Tilstanden til dagens kommunale og fylkeskommunale bygg har betydelig vedlikeholdsetterslep og trenden er nedadgående. 70 prosent av byggene er over førti år og lite tilpasset virksomheten. Dårlig teknisk tilstand og manglende vedlikehold gjør at en del bygg blant annet har dårlig innelima og unormal vekst av muggsopp (RIF, 2021, s. 19).

Temaet er altså fortsatt aktuelt.

Eiendomsstrategi er nevnt i noen av disse sammenhengene som et mulig virkemiddel.

Problemstillingene norske kommuner står ovenfor er varierte og situasjonen rundt system og virkemidler virket noe uoversiktlig. Motivasjonen var derfor å undersøke om eiendomsstrategi kunne bidra til å løse noen av de utfordringene som finnes. Hva en eiendomsstrategi bør inneholde, er det imidlertid ikke noe entydig svar på i litteraturen. Dette var utgangspunktet for vårt valg av tema for denne masteroppgaven.

Haugen, Sæbøe og Foss (2020) omtaler eiendomsutvikling og -forvaltning som et nytt fagområde. Det var ikke en egen utdanning på masternivå i Norge innenfor fagområdet før på midten av 2000-tallet:

Eiendom er et fagområde i stor utvikling og vekst innen utdanning og forskning. Dette reflekterer utviklingen i praksis og den profesjonaliseringen som skjer innen ulike områder av eiendomsfaget (Haugen, Sæbøe og Foss, 2020, s. 71).

Denne utviklingen kan gi rom for interessante funn mellom teori og praksis innenfor fagområdet eiendomsstrategi.

Temaet for denne oppgaven er høyst aktuelt. Det som syntes å aktualisere temaet i størst grad er vedlikeholdsetterslep og dårlig tilstand på kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse. En stor del av tidligere studier knyttet til fagområdet er relatert til vedlikehold. Dette har nok vært naturlig, siden man ofte starter der skoen trykker mest. Selv om vedlikehold vil være en naturlig del av denne oppgaven, er

det ønskelig å ha en litt bredere tilnærming. Eiendom er et stort fagområde og det ligger mange virkemidler innenfor dette området. Gjennom temaet eiendomsstrategi, ønsker vi å se på virkemidler og mulige resultater for kommuner og fylkeskommuner.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Problemstillingen for denne oppgaven er:

Hva bør en eiendomsstrategi i norske kommuner inneholde?

For å besvare problemstillingen er det utarbeidet to forskningsspørsmål.

Forskningsspørsmål 1: Hva inneholder etablerte eiendomsstrategier i praksis?

Opgaven er konsentrert rundt et utvalg bestående av to kommuner, én fylkeskommune og én privat eiendomsaktør som alle har etablerte eiendomsstrategier i en eller annen form. Det kan være overføringsverdi mellom disse aktørene og en slik sammenligning kan derfor være interessant. Gjennom dokumentstudier og resultat fra intervju med disse aktørene, besvares spørsmålet.

Forskningsspørsmål 2: Hva er de største utfordringene eller manglene når det gjelder dagens kommunale praksis?

Gjennom en sammenstilling av funn fra teori og praksis som er kartlagt i denne oppgaven, vurderes kommunenes praksis og hva som er de største utfordringene eller manglene ved denne.

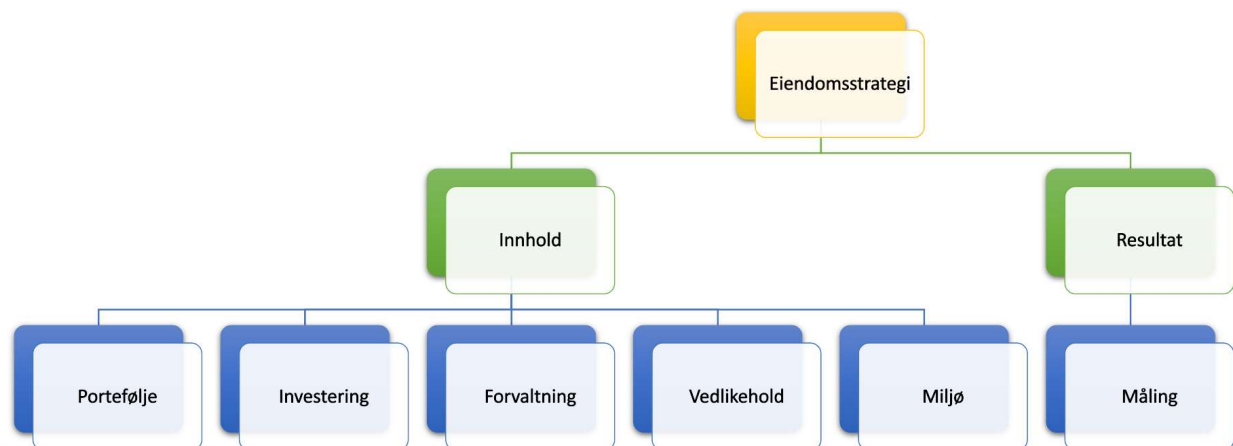
1.3 Avgrensning

Opgaven gir en kort redegjørelse for strategibegrepet, men er ikke dyptgående innenfor strategifaget. Implementering og innføring av strategier, samt forholdet til organisasjon og organisasjonsfaget, omhandles ikke.

Primært fokuserer oppgaven på eiendom i driftsfase hos et utvalg aktører, hvor det fokuseres på innhold og resultater i deres strategiske arbeid. Det vil si at prosessen før en bygning står ferdig i stor grad ikke omhandles av denne oppgaven. Delvis omhandler oppgaven strategiske elementer knyttet til utvikling av eiendom, men ikke tekniske forhold knyttet til dette.

Undersøkelsesutvalget er begrenset til fire aktører, disse er Møre og Romsdal fylkeskommune, Bærum kommune, Nittedal kommune, og KLP Eiendom AS. Utvalget er ikke ment å være representativt, men skal gi et bilde av hvordan aktører som er trukket frem som eksempler på «beste praksis» innenfor forvaltning av eiendom, arbeider strategisk.

Ut fra en innledende litteraturstudie og dokumentanalyse av strategiene til de utvalgte aktørene, ble det utarbeidet et rammeverk for temaer oppgaven omhandler (Figur 1).



Figur 1: Rammeverk for temaer oppgaven omhandler

Denne avgrensningen var nødvendig, for å tilpasse omfanget av oppgaven. Det medfører imidlertid også at denne rammen ikke er absolutt, eller at listen ikke er uttømmende. Problemstillingen tar utgangspunkt i hva en eiendomsstrategi i norske kommuner *bør* inneholde, ikke hva den *skal* inneholde.

1.4 Oppgavens oppbygging

Opgaven er bygd opp etter samme oppsett som anbefales av Olsson (2011) i hans bok «Praktisk rapportskrivning».

Kapittel 1 presenterer bakgrunnen for oppgaven og de forskningsspørsmålene som er lagt til grunn i arbeidet med oppgaven for å kunne svare på oppgavens problemstilling. Her kommer det frem hva oppgavens problemstilling er og at oppgaven skal omhandle eiendomsstrategi i norske kommuner. Til slutt i kapitlet beskrives begreper og terminologi som er sentral for å forstå oppgavens innhold.

Kapittel 2 presenterer metodebruk i oppgaven. De ulike metodene som er benyttet beskrives, slik at leseren får en oversikt over hvordan forskningsspørsmålene og problemstillingen skal besvares. Anvendte metoder i oppgaven er litteraturgjennomgang (litteratur- og dokumentstudie), intervjuer og fokusgruppe. Avslutningsvis i kapitlet gjøres det en vurdering av fordeler og ulemper med metodebruken i oppgaven.

Kapittel 3 presenterer anvendt teori i oppgaven. Innholdet i kapitlet skal gi leseren oversikt over det aktuelle fagområdet gjennom valide kilder. Kapitlet innledes med grunnleggende teori og går deretter over til å omhandle mer spesifikk teori som gjelder ulike fagområder innenfor en eiendomsstrategi. Kildene er primært faglitteratur, fagrapporter og tidligere forskning.

Kapittel 4 presenterer resultatene fra undersøkelsene i denne oppgaven. Innledningsvis presenteres de aktørene som inngår i utvalget til det gjennomførte intervjuet. Deretter presenteres resultatene fra dokumentstudiet av etablerte eiendomsstrategier og andre styrende dokumenter, samt resultat fra intervjuene med aktørene i utvalget. Basert på funn i disse arbeidene, ble det gjennomført en workshop med en fokusgruppe. Resultatet fra fokusgruppen og oppsummering av sentrale funn finnes avslutningsvis i kapitlet.

Kapittel 5 presenterer diskusjon av resultatene fra kapittel 4, sett opp mot teorien som er presentert i kapittel 3. I kapitlet gjøres det refleksjoner rundt de mest sentrale funnene og det drøftes hvordan disse kan tolkes.

Kapittel 6 presenterer oppgavens konklusjon og svar på forskningsspørsmål og problemstilling.

Kapittel 7 gir leseren anbefaling til videre forskning, basert på forfatterens erfaringer etter denne oppgaven.

1.5 Begreper og terminologi

Innenfor ulike fagområder benyttes det ulike faguttrykk og begreper som både kan tillegges ulik betydning, ut fra bakgrunn og erfaring, men også være særegne for spesielle fagområder. Det er derfor hensiktsmessig å definere slike faguttrykk og begreper i en masteroppgave, slik at det er helt tydelig hvilken betydning de har. Nedenfor fremgår en oversikt med definisjoner av slike begreper som benyttes i oppgaven.

Asset management er offisielt oversatt (Standard Norge) som en *koordinert aktivitet i en organisasjon for å realisere verdi fra anlegg og verdier* og brukes i Norge hovedsakelig innen eiendomskapitalforvaltning (Haugen, Sæbøe og Foss, 2020, s. 240).

Behovsplan benyttes i denne sammenhengen om kommunale og fylkeskommunale vurderinger av langsiktige arealbehov. Dette handler i hovedsak om å vurdere porteføljen opp mot behov knyttet til de ulike tjenesteområdene og baseres på analyser knyttet til demografi (vekst, sammensetning etc.).

Benchmarking defineres slik i NS-EN ISO 41011:2018 Fasilitetsstyring (FM) – Terminologi: «*prosess for å sammenligne prosesser, ytelser og/eller kvalitet mot praksis av samme art, under de samme betingelsene og med lignende mål*» (Standard Norge, 2018).

Bærekraft - Bærekraftig utvikling er ifølge FN (2019) *utvikling som tilfredsstillende dagens behov uten å ødelegge fremtidige generasjoners muligheter til å tilfredsstille sine behov*.

FDVU(SP) er en forkortelse som brukes mye innenfor eiendomsfaget. Forkortelsen står for Forvaltning, Drift og Vedlikehold (FDV), i tillegg har vi de senere årene fått Utvikling (U), Service (S) og Potensial (P) inn som begreper (Valen *et al.*, 2011).

Fasilitetsstyring / Facility management (FM) er definert i NS-15221 som: integrasjon av prosesser i en organisasjon for å opprettholde og utvikle avtalte tjenester som støtter og forbedrer effektiviteten til organisasjonens primære aktiviteter (Haugen, 2008).

KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir styringsinformasjon om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner. Det er Statistisk sentralbyrå som publiserer KOSTRA-tallene (SSB, 2021).

KPI (Key Performance Indicator) er definert i NS-EN-ISO 41011:2018 Fasilitetsstyring (FM) – Terminologi, som «*måling som gir viktig informasjon om ytelsen*» (Standard Norge, 2018).

Porteføljeforvaltning av eiendom handler om forvaltning av en eiendomsportefølje som består av flere bygninger. Det kan knyttes flere forhold til en slik porteføljeforvaltning og begrepet må tilpasses den

enkelte portefølje og ut fra type eierskap. Ifølge RIF (2019) er det sentralt å få oversikt, utarbeide planer og etablere en strategisk porteføljestyling. «Dette innebærer å få oversikt over arealer, beliggenhet, kvalitet og tilstand til byggene, samt kartlegging av potensial for arealeffektivisering» (RIF 2019 s. 22).

Strategisk-, taktisk- og operativt nivå brukes i denne sammenhengen om eiendomsforvaltningens funksjoner som kan sorteres i et overordnet strategisk nivå, et administrativt eller taktisk nivå og et praktisk operativt nivå (NOU 2004:22). Denne inndelingen benyttes blant annet for å definere ansvarsområder og oppgaver på ulike nivå i en organisasjon.

Tjenestenivåavtaler (SLA) er oversatt fra engelske SLA – Service Level Agreement. I SN-EN ISO 41011:2017 gis det følgende definisjon: «Dokument som er avtalt mellom bestillerorganisasjonen og en tjenesteleverandør om ytelse, måling og vilkår for levering av tjenester» (Haugen, Sæbøe og Foss 2020, s. 154).

2 METODE

Kapittelet gir en oversikt over valg og bruk av metoder benyttet for å besvare forskningsspørsmålene og belyse problemstillingen. Innledningsvis fremstilles relevant teori for metodikken som er benyttet. Deretter beskrives metodene som er brukt i oppgaven, samt styrker og svakheter knyttet til disse.

2.1 Metodebruk

«Hensikten med forskning er å frambringe gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten» (Jacobsen, 2015, s. 15). Jacobsen påpeker videre at troverdighet i forskningssammenheng handler om systematisk innsamling, behandling og presentasjon av data og informasjon. Metodebruken skal sikre undersøkelsens validitet og reliabilitet, altså sikre at data som samles inn er relevant for problemstillingen og at undersøkelsen er gjennomført på en pålitelig måte. Jacobsen (2015, s. 68) deler forskningsprosessen i åtte faser:

1. Utvikle problemstilling
2. Valg av undersøkelsesdesign
3. Valg av metode – kvalitativ eller kvantitativ
4. Hvordan samle inn data
5. Hvordan velge ut enheter
6. Hvordan analysere data
7. Hvor gode er de konklusjonene vi har trukket
8. Tolkning av resultater

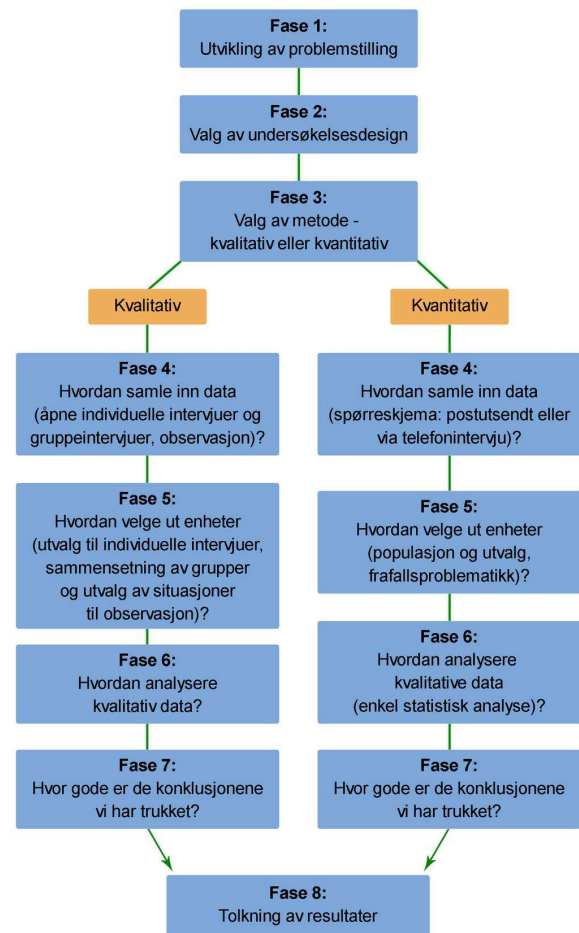
Fase 1-3 (og 8) er felles for prosessen, mens hvordan man gjennomfører fase 4-7 ved innsamling av data avhenger av valget mellom kvalitativ eller kvantitativ metode. Dette er illustrert i figur 2.

De enkelte fasene henger sammen, og feil i en av fasene vil påvirke resultatet i resten av undersøkelsesprosessen – noe som kan være nok til å undergrave forskningens validitet og reliabilitet.

Denne masteroppgaven følger disse fasene for gjennomføring av forskningsprosessen.

2.1.1 Kvantitative og kvalitative metoder

I forskningen er det vanlig å skille mellom kvantitative og kvalitative metoder, henholdsvis tall og ord, for innsamling av empiri. Kvalitative metoder kan også omfatte mer enn ord, herunder: registreringer, observasjoner, dokumentanalyser med mer. Jacobsen (2015, s. 126) mener at det «... er riktigere å tenke



Figur 2: Faser i undersøkelsesprosessen. Figuren er kopiert fra Jacobsen (2015, s. 68)

seg den rene kvantitative og den rene kvalitative metoden som to ytterpunkter på en skala.»), hvor det også er mulig å bruke ulike kombinasjoner av metodene i forskningen. Videre mener Jacobsen (2015) at den største forskjellen mellom disse ytterpunktene handler om i hvor stor grad informasjon struktureres før en undersøkelse gjennomføres, altså grad av åpenhet ved innsamling av empiri.

Jacobsen (2015, s. 125) har en pragmatisk tilnærming i sin beskrivelse av informasjon som er samlet inn ved bruk av kvantitative og kvalitative metoder, og påstår at disse er «... like gode, men egner seg til å belyse ulike spørsmål og problemstillinger.»

Kvalitative metoder har i teorien en induktiv tilnærming, hvor utgangspunktet enten er å gå fra *empiri* til *teori* eller ta utgangspunkt i teori for å undersøke et *fenomen*. Fremgangsmåten er åpen i sin tilnærming til innsamling av empiri, hvor det er undersøkelsesobjektet som bestemmer hvilken informasjon som er relevant. Det er først etter innsamling at informasjonen blir strukturert og kategorisert i forbindelse med analysen. Jacobsen (2015) mener at den kvalitative metoden egner seg best når man har en *uklar problemstilling* eller vet lite om et tema, men også ved valg av *intensive* undersøkelsesopplegg som for eksempel *enkeltcase* og *små-N-studier*. Årsaken til dette er at kvalitative metoder er godt egnet ved utvikling av nye teorier og hypoteser, samt når formålet er å gå i dybden eller få frem nyanser knyttet til problemstillingen. Typiske kvalitative metoder kan være ustrukturerte intervjuer, fokusgrupper, observasjon og dokumentundersøkelse.

Kvantitative metoder har i teorien en deduktiv tilnærming, hvor utgangspunktet er å gå fra *teori* til *empiri*. Dette innebærer at det teoretiske grunnlaget for undersøkelsen styrer hva slags empiri det søkes etter. Kvantitative metoder egner seg godt til *ekstensive* undersøkelsesopplegg. Her struktureres og kategoriseres informasjonen i forkant av den empiriske undersøkelsen, hvor hensikten er å standardisere informasjonen for effektiv analyse av mange enheter. Jacobsen (2015) mener at kvalitative metoder egner seg best når *problemstillingen er relativt klar*, da dette er en forutsetning for å kunne strukturere og kategorisere i forkant av en undersøkelse. Dette innebærer også at metoden i liten grad er åpen i sin tilnærming ved innsamling av empiri. Typisk for kvantitative metoder er at de er basert på strukturerte skjemaer med lukkede svaralternativer, eller bruk av sekundærdata som offentlig statistikk og tidligere utførte undersøkelser.

Til tross for at faglige vurderinger er styrende for valg mellom disse metodene, påvirkes forskningen som regel også av praktiske hensyn (Jacobsen, 2015; Everett og Furseth, 2012; Tjora, 2017). Formålet med forskningen, tilgjengelige ressurser og kapasitet, tid etc., kan også være med å påvirke forskningens *validitet*.

2.2 Metoder som er benyttet i oppgaven

Å utvikle problemstillingen innebærer at man bør analysere den for å ta gode avgjørelser for hva slags undersøkelsesopplegg og metode for innsamling av empiri det er hensiktsmessig å bruke. Det er vanlig å se nærmere på følgende tre dimensjoner ved analyse av problemstillingen, er den klar eller uklar, forklarende eller beskrivende, og er formålet å generalisere eller ikke (Jacobsen, 2015, s. 78).

Denne oppgavens problemstilling er relativt klar med søkelys på eiendomsstrategi som avgrenset tema eller *fenomen*, hvor vi søker å belyse både hva en eiendomsstrategi i norske kommuner *bør* inneholde. For å belyse problemstillingen ble det utviklet to forskningsspørsmål.

I den videre analysen av problemstillingen, underbygget av forskningsspørsmålene, ser vi at den har beskrivende trekk – i vårt tilfelle handler dette om å kartlegge eksisterende praksis i fire case, som sammen med teori danner grunnlaget for å vurdere hva en eiendomsstrategi i norske kommuner bør inneholde.

Når det gjelder den siste dimensjonen angående generalisering, henger dette også sammen med hvilket undersøkelsesopplegg vi har ressurser til å gjennomføre innenfor rammen av vår masteroppgave. Jacobsen (2015) beskriver det ideelle opplegget med både mange enheter og mange variabler. En eiendomsstrategi kan inneholde mange variabler og det er beskrivelsen av innholdet og hvilke resultater som kan eller er oppnådd som er sentralt i problemstillingen. Vi undersøker ikke hvorvidt det er nødvendig å ha en eiendomsstrategi for å oppnå resultater, altså om det er en sammenheng mellom innhold og resultat.

Vi valgte på bakgrunn av dette et intensivt undersøkelsesopplegg, i metodelitteraturen betegnet som *små-N-studier*. Jacobsen (2015, s. 106) skriver at denne typen studier «... har fokuset på et spesielt fenomen, men at fenomenet kan belyses fra ulike ståsteder.» Som beskrevet over har vår problemstilling fokus på eiendomsstrategi som *fenomen*, ikke årsak-virkning sammenheng mellom innhold og resultat. Samtidig er det relevant for å belyse problemstillingen å undersøke ulike eiendomsaktører innen det offentlige og private, som kan ha ulike erfaringer med eiendomsstrategi og ulike rammevilkår. Dette gir oss mulighet til å belyse problemstillingen i et bredere perspektiv.

Samtidig som problemstillingen er relativt klar, er det mer uklart hva etablerte eiendomsstrategier inneholder og hva de har resultert i. Kvalitativ metode ble dermed vurdert som best egnet for å samle data, dette er diskutert nærmere i kapittel 2.2.7.

2.2.1 Utvalg

Ved utvelgelse av undersøkelsesenheter var vi opptatt av at utvalget skulle kunne gi oss god data, samtidig som vi ønsket en viss bredde og variasjon. Jacobsen (2015, s. 180) skriver at «... utvalget i kvalitative metoder er formålsstyrt.» I vår undersøkelse er formålet å belyse hva en eiendomsstrategi i norske kommuner bør inneholde.

Gjennom masterstudiet har vi blitt kjent med flere eiendomsaktører i både det offentlige og det private, som er trukket frem i ulike sammenhenger gjennom utdanningsløpet. I tillegg gjennomførte vi egne undersøkelser i søket etter aktuelle deltakere til undersøkelsen, her hentet vi inspirasjon fra andre masteroppgaver og research. Vi endte opp med fem aktuelle kandidater vi ønsket å undersøke nærmere, men måtte nøye oss med fire av disse. Den femte aktøren, Entra, hadde nådd sin grense for antall studenter de hadde kapasitet til å bistå og vi fikk dessverre avslag på vår henvendelse. Vi valgte derfor å ikke bruke mer tid på å undersøke muligheten for å finne en erstatting, da våre strenge utvalgskriterier innebar grundig forarbeid for å sikre god og relevant data. Et viktig kriterium for valg av deltakere var at de skulle representere beste praksis innenfor oppgavens temaer. Deltakerne i undersøkelsen er presentert i kapittel 4.1, tabell 1 viser en oppsummering av bredde og variasjon i utvalget.

Bærum kommune er valgt ut på bakgrunn av at de er trukket frem i studieløpet som en offentlig aktør som ligger langt fremme i arbeidet med eiendomsstrategi.

KLP Eiendom er også trukket frem i studieløpet som en aktør som ligger langt fremme med hensyn til bærekraftig eiendomsforvaltning, deres ambisjoner om å være ledende innenfor arbeidet med samfunnsansvar og bærekraft ble vurdert som interessant for oppgaven.

Møre og Romsdal fylkeskommune sin eiendomsstrategi er valgt ut som «forbildeprosjekt for porteføljestyling av bygningsmasse» av forskningsprosjektet Oscar (Verdihjulet, 2021).

Nittedal Eiendom KF vant Norsk kommunalteknisk Forening (NKF) og KLP-skadeforsikring sin pris for «Norges beste kommune på eiendomsforvaltning» i 2019, de vant også den samme prisen i 2016 (Kommunalteknikk, 2019).

Utvalg i undersøkelsen - oversikt bredde og variasjon				
	Bærum kommune	Møre & Romsdal fylkeskommune	Nittedal kommune	KLP Eiendom
Eierskap	Offentlig	Offentlig	Offentlig	Finansielt
Organisasjonsform	Etat	Etat	Kommunalt foretak	Aksjeselskap
Bygningsmasse (m ²)	ca. 850 000	ca. 227 000	ca. 111 000	Ca. 2 500 000
Markeds- eller forsikringsverdi	17,6 mrd. (2015)	6,5 mrd. (2020)	2,5 mrd. (2020)	81,5 mrd. (2020)
Kilde til "god informasjon" om	Eiendomsstrategi	Forbildeprosjekt porteføljestyling bygningsmasse	Best på kommunal eiendomsforvaltning i 2016 og 2019	Bærekraft, kundetilfredshet, avkastning

Tabell 1: Oversikt over undersøkelsesutvalg

2.2.2 Litteraturgjennomgang

Litteraturgjennomgangen som ligger til grunn for denne masteroppgaven er todelt. Den ene delen består av en litteraturstudie, som tar utgangspunkt i etablert teori innenfor fagområdet. Den andre delen er dokumentstudier av styrende dokumenter fra de aktørene som inngår i undersøkelsesutvalget i oppgaven.

Litteraturstudie

Litteraturstudiet skal ifølge Olsson (2011) vise hovedtrekkene innenfor fagfeltet.

Faglitteratur som har vært benyttet som pensum under studiet var et utgangspunkt for litteraturstudiet i denne oppgaven. En av de mest sentrale kildene er boka «Eiendomsforvaltning» av Haugen, Sæbøe og Foss (2020). Denne er tatt inn som pensum i faget «AAR 6041 FM, Eiendomsforvaltning og service» etter at vi hadde startet arbeidet med denne masteroppgaven. Siden boka er av nyere dato og svært oppdatert, har denne vært foretrukket som referanse, der vi har hatt flere kilder på samme tema.

Gjennom søkemotorene Oria (tilgjengelig gjennom NTNU Universitetsbiblioteket), Emerald Insight og Google Scholar ble det søkt etter nasjonale og internasjonale bøker, fagartikler, rapporter, masteroppgaver og doktoravhandlinger.

Siden oppgaven omhandler norske kommuner, har vi vært bevisst på at ikke alle funn fra internasjonal litteratur trenger å ha overføringsverdi til Norge. Innenfor fagområdet eierskap og eierperspektiv, samt roller og nivåer i eiendomsforvaltning har imidlertid litteratur fra Nederland og England stått sentralt. Strategifaget på generelt grunnlag er også et eksempel på et fagområde med stor overføringsverdi på tvers av landegrenser.

Dokumentstudie

Tjora (2017, s.257) beskriver dokumentstudier som studie av dokumenter som «vanligvis er produsert for andre formål enn forskning. Disse kan være casespesifikke, generelle, fra medier eller forskningsdokumenter.»

I vår oppgave har dokumentstudiet primært bestått av etablerte eiendomsstrategier, andre strategidokumenter, årsrapporter, konsulentrappporter og utredninger. Disse har vært knyttet til de fire aktørene som inngår i oppgavens undersøkelsesutvalg.

Våre veiledere har også bidratt med tips til relevant litteratur, både til litteraturstudiet og dokumentstudiene.

2.2.3 Intervjuer

Utvalget av respondenter ble gjort formålsstyrt, det vil si at formålet med intervjuet påvirker hvem vi bør intervjuer (Jacobsen, 2015). I vårt tilfelle var det avgjørende at respondentene hadde god kjennskap til egen organisasjon og til hele virksomhetsområdet som eiendomsstrategien til arbeidsgiveren til respondenten. Alle respondentene innehar stillinger i ledelsen hos de ulike aktørene i utvalget vårt. For å kunne anonymisere respondentene, spesifiseres ikke stilling og funksjon ytterligere.

Intervjuene ble gjennomført digitalt via Teams, fra hvert vårt hjemmekontor. Som følge av pandemisituasjonen ble det aldri aktuelt å vurdere fysisk gjennomføring, selv om det kunne vært lærerikt og interessant. Samtidig gjorde dette at vi sparte en del tid på selve gjennomføringen av intervjuene, i tillegg er de fleste i skrivende stund godt vant med å gjennomføre møter digitalt. De første intervjuene ble tatt opp både med opptaksfunksjon via Teams (med video) og opptaksfunksjon på mobiltelefon, etter samtykke fra deltakerne. Etter hvert fant vi ut at lyd kvaliteten var så god på mobilopptak, at vi valgte å kun benytte lydopptak. Intervjuene ble transkribert i sin helhet

Intervjuene tok utgangspunkt i en intervjuguide og varte mellom 60 til 90 minutter. Vi opplevde ingen store utfordringer med gjennomføringen, selv om vi sitter igjen med følelsen av å ha behersket intervjusituasjonen og tidsbruken bedre etter hvert. Intervjuguiden vår var nok i utgangspunktet noe ambisiøs. Dette løste vi ved å forberede oss godt til intervjuene gjennom dokumentanalyser, etter råd fra veileder. I tillegg sendte vi intervjuguiden til deltakerne omtrent en uke i forkant, slik at de hadde mulighet til å forberede seg og «varme opp» til intervjuet.

Intervjuguiden inneholder en fast rekke med spørsmål om temaer i rammeverket for oppgaven. I tillegg valgte vi å strukturere intervjuguiden ytterligere med noen faste underpunkter/-kategorier vi ønsker å belyse, for å gjøre intervjuene mer sammenlignbare, samt gjøre analysen enklere. Dette avviker noe fra det kvalitative idealet om åpenhet, samtidig er det kun lagt opp til åpne svar i intervjuguiden.

2.2.4 Fokusgruppe

For å diskutere funn fra litteratur-, dokumentstudiet og intervjuene ble det satt sammen en fokusgruppe. Jacobsen (2015) påpeker at de resultatene man får ut av en slik gruppe påvirkes av hvem som sitter i gruppa. Han skiller videre mellom homogene grupper bestående av personer med lik bakgrunn, lik alder, mv. og heterogene grupper, hvor deltakerne har ulik bakgrunn. I vårt tilfelle fikk vi bistand fra vår veileder Margrethe Foss til sammensetning av fokusgruppen. Utvelgelsen av deltakere skjedde dermed delvis ut fra bekjentskaper og delvis ut fra deltakernes erfaring og bakgrunn.

Det ble gjennomført en workshop med denne fokusgruppen, hvor deltakerne på forhånd hadde fått tilsendt de mest sentrale funnene fra dokumentstudiene og intervjuene. De ulike funnene ble diskutert i plenum under gjennomføring av workshopen.

2.2.5 Forskningsetikk

Å gjennomføre samfunnsvitenskapelige undersøkelser innebærer en plikt for forskeren til å foreta vurderinger av etiske dilemmaer og konsekvenser for deltakere og samfunn. Personopplysningsloven stiller krav til behandling av personvernopplysninger. Forskningsetikkloven skal bidra til at forskningen «skjer i henhold til anerkjente forskningsetiske normer» (Forskningsetikkloven, 2017). Meldeskjema er sendt inn til Norsk senter for forskningsdata og informanter er anonymisert.

I forskningsetikklovens § 9 er også den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) hjemlet (Forskningsetikkloven, 2017). NESH har utarbeidet retningslinjer kalt *forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi (NESH-retningslinjene)*. Formålet med NESH-retningslinjene er å gi kunnskap om *anerkjente forskningsetiske normer*, samt bidra til «... å utvikle forskningsetisk skjønn og refleksjon, avklare etiske dilemmaer og fremme god vitenskapelig praksis.» (NESH-retningslinjene, 2016, s. 5).

Jacobsen (2015, s. 47) viser til tre grunnleggende krav i forholdet mellom den som forsker og den som undersøkes, som utgangspunkt for forskningsetikken i Norge: *informert samtykke, krav på privatliv og krav på å bli korrekt gjengitt*.

I begrepet *informert samtykke* ligger det at det skal være frivillig å delta i en undersøkelse, samt at deltakeren må være i stand til å vurdere følgene av deltakelse. I tillegg må det gis informasjon om undersøkelsens formål og hensikt, deltakerens rettigheter, samt hvordan resultatet skal brukes.

For å kunne ivareta begrepet *krav på privatliv* må forskeren foreta en vurdering av hvor sensitiv og privat informasjonen som samles inn er. I tillegg må det vurderes om det er mulig å identifisere enkeltpersoner, noe som er mer sannsynlig dersom undersøkelsen omfatter et mindre utvalg (Jacobsen, 2015). Personopplysninger må behandles konfidensielt, og der deltakere ønsker å være anonyme må det iverksettes tiltak for å sikre anonymitet – det sentrale her er hvordan slike opplysninger behandles gjennom hele forskningsprosessen (Jacobsen, 2015).

Kravet til *å bli korrekt gjengitt* handler om å bruke informasjonen i riktig sammenheng og ikke utelate deler av den. Jacobsen (2015) mener at dette er viktig for å unngå at deltakere blir tilegnet meninger de egentlig ikke har. Konsekvensen av et dårlig forskningsmessig håndverk kan i ytterste konsekvens være

at man ender opp med å manipulere eller forfalske data, som igjen påvirker resultatet. Dette henger også sammen med det Jacobsen (2015, s. 55) beskriver om «Ethiske dilemma mellom forsker og samfunn», hvor han skriver at «Forskning er i seg selv en nøytral aktivitet.» Forskningen har som utgangspunkt å søke kunnskap, uavhengig av hva resultatet kan benyttes til. Videre belyser Jacobsen (2015, s. 56) at «Kun ved at forskere beskriver nøyte hva de har gjort, kan andre få innsyn i hvilken informasjon en undersøkelse ikke har fått fram.»

2.2.6 Validitet og reliabilitet

I forskningen stilles det krav til empiriens validitet og reliabilitet. Som nevnt innledningsvis i kapittel 3.1. handler dette om at informasjonen som samles inn skal være relevant for problemstillingen, samtidig som undersøkelsen må gjennomføres på riktig måte.

Validitet handler om empiriens *gyldighet* og *relevans*. Jacobsen (2015) skiller mellom intern og ekstern gyldighet og relevans. *Intern gyldighet* betyr at for å kunne konkludere må det være dekning for dette i data som er samlet inn og presenteres. *Ekstern gyldighet* handler om i hvilken grad man kan si om datagrunnlaget er tilstrekkelig til å kunne generalisere, altså hvorvidt man kan si at resultatet fra utvalget som undersøkes kan sies å gjelde for alle andre det er relevant å sammenligne utvalget med.

Reliabilitet handler om empiriens *pålitelighet* og *troverdighet*. Jacobsen (2015) belyser at dette handler om måten undersøkelsen gjennomføres på, og at dette er helt avgjørende for om resultatet er til å stole på. Det er nettopp dette som er hensikten med å følge stegene i *vitenskapelig metode*, slik kan vi systematisk foreta valg og vurdere konsekvenser av de ulike valgene som tas.

Jacobsen (2015) mener at undersøkelsesopplegget som velges har stor betydning for validiteten knyttet til undersøkelsen. Her forklares skillet mellom *intensive* og *ekstensive* undersøkelsesopplegg, hvor intensive opplegg har større grad av intern gyldighet og ekstensive opplegg har større grad av ekstern gyldighet. Valg av undersøkelsesopplegg handler derfor også om hvorvidt formålet med undersøkelsen er *teoretisk* eller *statistisk generalisering*, hvor det intensive gir større mulighet for teoretisk generalisering og det ekstensive gir større mulighet for statistisk generalisering.

2.2.7 Diskusjon av metodebruk

Valg av kvalitativt undersøkelsesopplegg bestående av litteratur- og dokumentstudier, intervju og fokusgruppe vurderes som godt egnet, ut fra at problemstillingen til oppgaven er relativt åpen. «Hva bør en eiendomsstrategi i norske kommuner inneholde?» Her søker vi først og fremst gjennom etablert teori og praksis å forstå materialet og innholdet, for å kunne sette det i en større sammenheng.

Litteraturstudiet er basert på kilder med god validitet. For deler av fagområdet kan imidlertid utvalget av kilder være begrenset, som kan resultere i at man ikke har mulighet for kryssreferanser.

Dokumentstudiet av etablerte eiendomsstrategier og andre styrende dokumenter, samt intervju med aktørene som inngår i utvalget, er sentralt for å kunne få mest mulig informasjon om hva som skjer i praksis. Sammensetningen av dette utvalget ble som beskrevet gjort dels fra egne referanser gjennom studiene og dels gjennom egne undersøkelser for å finne eksempler på «beste praksis». Her kunne man nok vært kritisk og lagt til langt flere utvalgsriterier. Aktørene i utvalget er relativt komplementære for

flere forhold, offentlig og privat, ulik organisering (kommunal etat, fylkeskommunal etat, kommunalt foretak og aksjeselskap) og ulik størrelse på portefølje. Dette kan være en fordel, siden vi kan få inn flere opplysninger, men også en utfordring siden de har ulike forutsetninger og behov.

Fokusgruppen ble en relativt homogen gruppe bestående av fagpersoner med variert erfaring, men fra samme bransje. Dette kan være negativt om man ønsker å tenke «utenfor boksen». Da kan det være hensiktsmessig å enten ha det Jacobsen (2015) beskriver som bruddegenskaper i gruppa, det vil si en person som er forskjellig fra de andre, eller en heterogen gruppe. Gruppa fungerte svært godt til å diskutere våre funn og gav oss også innspill til nye retninger innenfor disse funnene. Det ble ikke diskutert så mye i bredden av fagområdet, men dette kan nok skyldes knapphet på tid og føringer i forhold til hva vi skulle diskutere, foran gruppens homogenitet.

De konklusjonene som trekkes i denne oppgaven baserer seg på relativt inngående vurderinger av aktørene som inngår i utvalget. En styrke for den interne gyldigheten er at tre av fire i utvalget er offentlige aktører, som medfører at man har godt innsyn i alle dokumenter vi har ønsket for å belyse problemstillingen. At utvalget ikke er større enn fire aktører har også gitt oss muligheten til å gå i dybden av den enkelte aktøren, noe som kan gjøre oss sikrere i våre vurderinger av funn fra utvalget. Respondentene i spørreundersøkelsen kan ha egeninteresse av å fremstille sitt arbeid og sin arbeidsgiver i et best mulig lys. Dette vil være en trussel mot den interne gyldigheten. Samtidig modereres dette gjennom at mange av opplysningene fra intervjuene er etterprøvbare, siden dokumentstudiene av utvalget omhandler samme temaområde.

Utvalgets størrelse er en svakhet med undersøkelsen, siden det er for lite til å kunne generalisere. Utvelgelsen av aktørene som inngår i utvalget er også en svakhet om man ønsket å generalisere, siden man i utvelgelsen ikke har tatt hensyn til annet enn at de representerer antatt «beste praksis». Forhold som demografi, økonomisk stilling organisering, mv. er ikke hensyntatt. Disse faktorene påvirker den eksterne gyldigheten av undersøkelsesopplegget negativt. At litteraturen for fagområdet i større grad er uavhengig av enkeltaktører, påvirker den eksterne gyldigheten i positiv retning, der hvor vi finner samsvar mellom teori og praksis.

3 TEORI

3.1 Grunnleggende teori

En del teori er enten relevant som bakgrunnsinformasjon til oppgavens tema, eller at den er felles for flere deltema. Denne typen informasjon har vi kalt grunnleggende teori.

3.1.1 God bygg- og eiendomsforvaltning

Enhver virksomhet står fritt til å vurdere hvilke mål den skal sette seg, men litteraturen kan være til god hjelp også på dette området.

I nasjonal litteratur som omhandler offentlig eiendomsforvaltning er NOU 2004:22 en utredning det ofte refereres til, enten som «NOU 2004:22» eller «Eikeland-utvalget» etter utvalgets leder professor Per T. Eikeland. Denne utredningen kom som en følge av at det i de siste årene før rapporten ble utarbeidet og utgitt (2004), hadde vært utarbeidet ulike uavhengige rapporter som viste betydelig vedlikeholdsetterslep for den kommunale og fylkeskommunale bygningsmassen. Utvalget bak utredningen hadde som mandat å gjennomgå forvaltningen av bygningsmassen, med sikte på å avdekke eventuelle strukturelle svakheter eller systemfeil i eiendomsforvaltningen. Videre skulle utvalget stille opp kriterier for god eiendomsforvaltning (NOU 2004:22).

NOU 2004:22 angir følgende kriterier for god kommunal eiendomsforvaltning:

1. Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen
2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen
3. Generelle kriterier for god kommunal eiendomsforvaltning:
 - a. Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
 - b. Effektiv arealutnyttelse
 - c. Godt, verdibevarende vedlikehold
 - d. Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning – lavest mulig samlet årskostnad
 - e. Målrettet utvikling av eiendommenes kvaliteter
 - f. Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
 - g. Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt
(NOU 2004:22, s. 40)

I flere etablerte eiendomsstrategier i kommuner og fylkeskommuner ser man at det er referert til NOU 2004:22, eksempler på dette er eiendomsstrategiene til Bærum kommune 2015-2025, Grimstad kommune 2017, Møre og Romsdal fylkeskommune 2017-2026, m.fl.

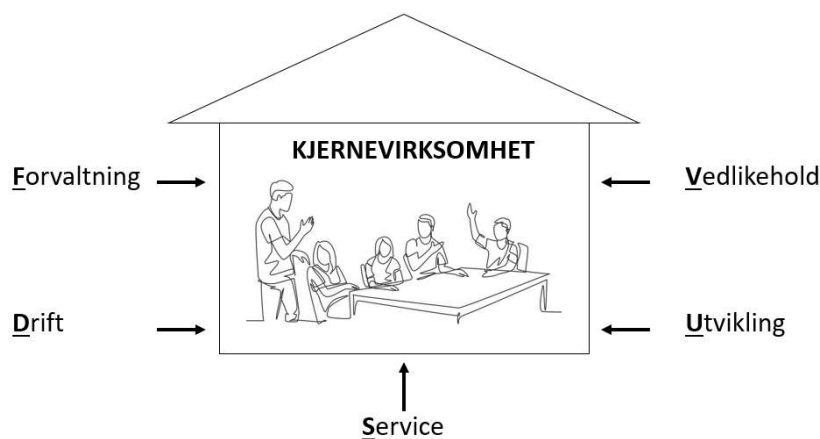
Det er i skrivende stund 17 år siden NOU 2004:22 ble utarbeidet, det er derfor nødvendig å spørre seg om den fortsatt er oppdatert og stadig like aktuell? Utredningen omhandler flere forhold tilknyttet eiendomsforvaltning, hvor noen deler av innholdet kan være mer utsatt for endringer og utvikling enn andre.

Kriteriene ovenfor fra NOU 2004:22 er gjengitt innledningsvis i boka «Eiendomsforvaltning» av Haugen, Sæbøe og Foss (2020). Gjennom denne boka, som er oppdatert for det samme fagområdet

(eiendomsforvaltning), er det flere områder som er påvirket av at det har skjedd utvikling. Det betyr ikke at det som ble skrevet i 2004 er feil. Eksempelvis ble miljø nevnt som et aktuelt tema for eiendomsstrategi: «Miljøstrategi er kanskje ikke et vanlig element i eiendomsstrategi per i dag, men vil ganske sikkert bli det innen få år» (NOU 2004:22 s.32). Miljø er et tema det rettes stadig større fokus på. Et eksempel på aktualisering av dette temaet er Norsk Eiendom sin strategi fra 2019 for hvordan norske eiendomsaktører kan bidra til FNs 17 bærekraftsmål. Antakelsen fra 2004 kan man bekrefte 17 år senere. Eksemplet viser at utvalget fikk rett i sin antakelse, men bekrefter også et behov for å justere hva som er kriterier for god kommunal eiendomsforvaltning pr nå.

3.1.2 Fasilitetsstyring / Facility management (FM)

Tradisjonelt har forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av bygninger omhandlet selve bygningen og de tekniske installasjonene. Utviklingen de senere årene har utvidet fokus til å «huse en virksomhet», altså å inkludere alle servicefunksjonene som skal til for å skape virksomhet i en bygning. FM-begrepet omfatter alle disse funksjonene (Haugen, 2008).



Figur 3: FDVU(S) / FM som støtteaktivitet til kjernevirksomhet (FOBE, 2000, som gjengitt i Haugen, 2008)

Det finnes flere definisjoner av FM-begrepet. Haugen (2008, s. 7 og 9) siterer blant annet to av disse fra hhv nordicfm.org og NS-15221:

FM er den koordinerte og integrerte planlegging, gjennomføring og ledelse av bygg og eiendommer med støtte- og servicefunksjoner som bidrar til en effektiv måloppnåelse av virksomhetens kjerneoppgaver.
nordicfm.org

Integrasjon av prosesser i en organisasjon for å opprettholde og utvikle avtalte tjenester som støtter og forbedrer effektiviteten til organisasjonens primære aktiviteter.
NS-15221

3.1.3 Strategibegrepet

Innen eiendomsfag, offentlig og privat eiendomsvirksomhet benyttes begrepene «strategi» og «strategisk» på mange ulike områder. Noen eksempler på dette er: eiendomsstrategi, eierstrategi, forvaltningsstrategi, vedlikeholdsstrategi, gjennomføringsstrategi, porteføljestrategi, investeringsstrategi, FM-strategi, strategisk arbeidsplassutforming, strategisk nivå og strategiske beslutninger. Listen med eksempler er ikke uttømmende, men gir et godt bilde av det Pettersen (2020, s. Innledning) skriver at begrepene «strategi» og «strategisk» blir «... brukt på så mange områder og med så mange betydninger at selve begrepene har blitt tomme og fylles med bindestreks-begreper for å sette retning for hvordan de skal tolkes.»

Denne masteroppgaven handler om eiendomsstrategi, og det faller utenfor oppgavens formål å analysere eiendomsstrategier med utgangspunkt i strategifaglige teorier. Det kan allikevel være hensiktsmessig å se nærmere på noen definisjoner av strategibegrepet for å definere hva vi mener med eiendomsstrategi i oppgaven.

I forordet skriver professor Inger Stensaker (Pettersen, 2020, s. forord) at:

(...) innen fagområdet strategi handler det om å forstå hvorfor noen virksomheter er mer lønnsomme (eller mer effektivt når sine målsettinger) enn andre. Strategifolk er opptatt av den langsiktige retningen til en virksomhet, hvilket inkluderer både overordnede målsettinger og hvordan man skal nå dem.

Pettersen (2020, s. 18) definerer strategi som «... en organisasjons langsiktige valg og handlinger i omskiftelige omgivelser.»

Knudsen og Flåten (2015, s. 24) skiller strategibegrepet mellom det tradisjonelle og det moderne. Det tradisjonelle strategibegrepet er knyttet til militæret og krigføring. Det moderne strategibegrepet defineres som: «... alle slags virkemidler for å vinne over en konkurrent eller for å nå et overordnet mål, enten det dreier seg om fotball, forretninger, militære operasjoner, humanitært arbeid eller offentlig forvaltning.»

Knudsen og Flåten (2015, s. 43) beskriver også noen fellestrekk for definisjoner av strategi, herunder at strategi handler om «... overordnede beslutninger og handlinger som berører organisasjonen som helhet, eller hele den enheten som strategien gjelder.» Felles for definisjonene er at strategi handler om å foreta valg for å nå langsiktige og overordnede målsettinger. Videre kan vi ut fra definisjonene lese at strategi handler om å forstå hvordan man gjennom bruk av ulike virkemidler mer effektivt kan nå målsettinger. Ut fra fellestrekkene for strategidefinisjoner beskrevet av Knudsen og Flåten (2015) kan vi i tillegg forstå at strategiske beslutninger er med på å utforme verdiskapingssystemet i en virksomhet, herunder hvilke aktiviteter, ressurser og kompetanse som er viktige eller avgjørende for verdiskapingen og måloppnåelse.

Knudsen og Flåten (2015, s. 43) skriver at «I strategidefinisjoner kan særlig forholdet mellom mål og strategi være vanskelig å avklare.» Dersom det forutsettes at «virksomheten har en overordnet visjon eller et overordnet mål som angir hovedretningen, og som sånn sett står over strategivalgene.» så kan virksomheten samtidig «... når den prøver å realisere visjonen eller hovedmålet, formulere strategiske mål og konkrete strategier som bestemmer veivalgene som må gjøres underveis.» (Knudsen og Flåten, 2015, s. 43).

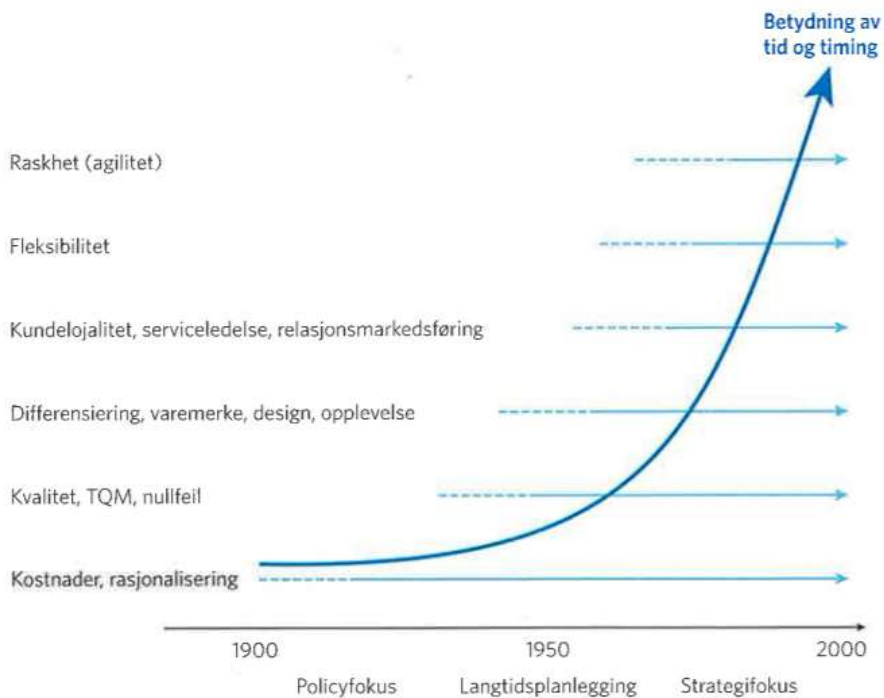
Videre beskrives mål som en angivelse av en fremtidig ønsket tilstand, hvor det skiller mellom tre hovedområder for bruk av mål. Den første bruken er *mål som visjon*, som angir den overordnede langsiktige retningen og skal fungere som inspirasjon og motivasjon for virksomhetens medarbeidere. Visjoner formuleres gjerne i forbindelse med nyetableringer eller større endringer. Den andre er *mål som rettesnor*, som handler om mer konkrete mål og delmål. Disse målene brukes som verktøy for å vurdere og forbedre resultater, her må man være oppmerksom på at ved slik målstyring kan det være en utfordring at bare det som måles blir vurdert. En løsning på denne utfordringen kan være å legge til flere mål slik at man tar hensyn til alt som har betydning for resultatet. Den tredje er *mål som søkeområde*, som handler om mer kompliserte mål som «... egner seg når man vet omtrent hvor man skal, men ikke er i stand til å presisere nøyaktig hvor man ønsker å ende opp.» (Knudsen og Flåten, 2015, s. 277). Et eksempel på bruk av slike mål kan være ved innovasjon.

Knudsen og Flåten (2015, s. 42) skriver at konkurransekraft kan brukes som «... et generelt mål på om strategien er vellykket.» Videre forklarer de forståelsen av begrepet konkurransekraft i private og offentlige virksomheter slik:

«I privat næringsvirksomhet fører konkurransekraften vanligvis til gode økonomiske resultater og en god markedsposisjon.» (Knudsen og Flåten, 2015, s. 42)

«I offentlige virksomheter kan konkurransekraft dreie seg om å ha gjennomføringsevne for å skape god tjenesteyting overfor borgerne.» (Knudsen og Flåten, 2015, s. 42)

Hvordan virksomheter kan oppnå konkurransekraft mener Knudsen og Flåten (2015) at det ikke finnes entydige løsninger på, til tross for mye forskning på feltet. Knudsen og Flåten (2015, s. 46) forklarer dette med at «For å oppnå stor konkurransekraft trenger virksomheten en rekke gode tiltak som har med ledelse, kompetanse, organisering og smarte valg å gjøre.» Dette illustreres i figur 4 som ser på utviklingen i strategifaget i historisk sammenheng, og hva som i forskningssammenheng er vurdert som sentrale fokusområder. Figuren viser en kumulativ utvikling, hvor man må forholde seg til stadig flere fokusområder over tid. Tidslinjen i modellen viser at det tidlig i forrige århundre handlet mye om kostnader og rasjonalisering, og at det mot slutten av århundret (i tillegg til øvrige fokusområder) er viktig med fleksibilitet og handlekraft.



Figur 4: Modellen illustrerer en kumulativ utvikling for fokusområder innen forskning i strategifaget, i et historisk perspektiv. Modellen er kopiert fra Knudsen og Flåten (2015, s. 46).

Pettersen (2020, s. 162) belyser strategifagets utvikling og påpeker at det innen strategifaget er ulike definisjoner av strategi, herunder: «... hva som er hensikten med dem, hvilke utfordringer som kan sette en stopper for strategiplanene, og ulike forklaringer på hvorfor man lykkes/ ikke lykkes med det man forsøker å oppnå.»

3.1.4 Eierskap og eierperspektiv

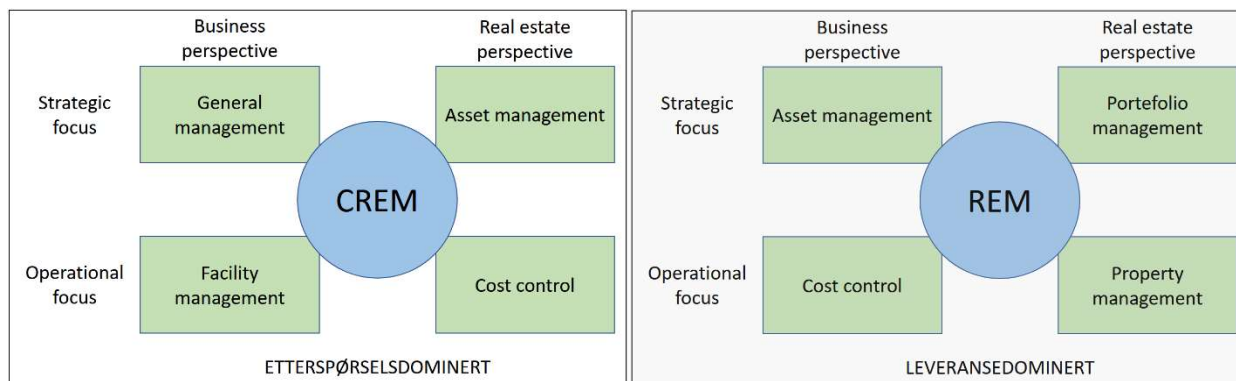
Sæbøe og Blakstad (2009) mener at avkastningen som skapes avhenger av *hvilken strategi* som legges til grunn. Hvilken strategi som legges til grunn er igjen avhengig av eierskap.

Haugen, Sæbøe og Foss (2020) skiller mellom tre hovedtyper eierskap til eiendom, finansielt-, industrielt- og offentlig eierskap.

Finansielt eierskap kjennetegnes ved at det fokuseres på om de investerte midlene kan gi bedre avkastning andre steder enn i eiendom. Det industrielle eierskapet forvalter bygninger for egen aktivitet/virksomhet. Det er formålet og bruksverdien som er det sentrale for å fylle et formål i privat eller offentlig virksomhet. Offentlig eierskap er hovedsakelig tilknyttet offentlige formålsbygg og kjennetegnes ved langsiktig eier- og forvalterperspektiv.

Arge (2008) skiller mellom eiere og forvaltere av eiendom som har det som kjernevirksomhet (leveransedominert) og de som ikke har det (etterspørselsdominert). De som har eiendom som kjernevirksomhet har som mål å oppnå høyest mulig avkastning på investert kapital. Den andre gruppen eier og forvalter eiendom for å støtte opp under andre typer kjernevirksomhet. Arge (2008) viser til

Krumm, Dewulf og de Jonge (2000) sin fremstilling av disse to eierperspektivene, Real Estate Management (REM) og Corporate Real Estate Management (CREM) som er gjengitt i figur 5.



Figur 5: Ulikt strategisk og operasjonelt fokus i forhold til forretnings- og eiendoms perspektiv for leveransedominerte og etterspørselsdominerte eiendomsaktører (Krumm, Dewulf og de Jonge, 2000, som sitert i Arge, 2008)

Asset management er offisielt oversatt (Standard Norge) som en «koordinert aktivitet i en organisasjon for å realisere verdi fra anlegg og verdier» og brukes i Norge hovedsakelig innen eiendoms kapitalforvaltning (Haugen, Sæbøe og Foss, 2020, s. 240).

I følge Maartje, Voordijk og Dewulf (2014) fokuserer det etterspørselsdominerte eierperspektivet (CREM) på å møte nåværende og fremtidige krav, for å kunne tilby eiendomsfasiliteter som optimaliserer den primære prosessen. Når en aktør er både eier og bruker av en eiendom, er det organisasjonens eiere og styringsdokumenter som bestemmer selskapets CREM.

Sistnevnte tilsier at det industrielle eierskapet kan defineres som etterspørselsdominert (CREM), men kanskje ikke plasseres direkte inn i overstående modell. Offentlig eierskap er etterspørselsdominert (CREM) og finansielt eierskap er leveransedominert (REM).

Beskrivelsene av de ulike eierskapene og eierperspektivene gir et bilde av mye av det samme innholdet, men at innholdet plasseres ulikt i forhold til fokus/perspektiv. Dette kan bety at det er mye overføringsverdi mellom tilsynelatende forskjellige aktører, selv om motivasjonen bak de ulike forholdene ikke er den samme.

Den største forskjellen ligger på hvordan man måler resultatoppnåelse, slik Arge var inne på og som utdypes ytterligere av Haugen, Sæbøe og Foss (2020, s. 61):

«For en finansiell eier vil avkastning til eier/investor være det primære, noe som skiller driveren til offentlig eierskap hvor eiendom er en av flere innsatsfaktorer for å utvikle et godt samfunn. (...) Resultatene i offentlig eierskap skapes ved at eiendommene utvikles og forvaltes slik at de offentlige tjenestene kan utøves så effektivt og godt som mulig.»

3.1.5 Kommunal forvaltning

Kommuner kan enten organiseres etter formannskapsprinsippet eller etter parlamentariske prinsipper (gjelder kun Oslo og Bergen). Ved styring etter formannskapsprinsippet utøves det kommunale styret ved at det velges politiske representanter til kommunestyret hvert fjerde år ved folkevalg.

Kommunestyret fungerer delvis gjennom et formannskap, som er sammensatt av representanter fra kommunestyret og skal gjenspeile den politiske sammensetningen derfra (Thorsnæs og Berg, 2020).

Den kommunale forvaltningen er underlagt en kommunedirektør (tidligere administrasjonssjef/rådmann). Forvaltningen skal på vegne av kommunedirektøren løse de oppgavene han/hun er ansvarlig for enten gjennom delegert myndighet fra kommunestyret (herunder lovpålagte oppgaver) eller gjennom politiske vedtak i enkeltsaker. Den kommunale forvaltningen består delvis i utøvelse av offentlig myndighet samt delvis i bruk og administrering av offentlige ressurser. Organisasjonen og de offentlige ansatte som utfører oppgavene omtales som forvaltningen (Bernt, 2020).

3.1.6 Organisering av offentlig eiendomsforvaltning

Norske kommuner kan velge å organisere eiendomsforvaltningen gjennom ulike organisasjonsformer. Det er flere ting som skiller de ulike organisasjonsformene, figur 6 viser hensynet til politisk styring. Det ene ytterpunktet er etat (egen driftsorganisasjon) hvor kommunestyret har kontroll på virksomheten gjennom delegering fra kommunestyret og formannskap til administrasjonssjef. Det andre ytterpunktet er stiftelse, hvor kommunen gir all myndighet til styret i stiftelsen (KoBE, 2011).



Figur 6: Kommunale organiseringsformer og selvstendighet (KoBE, 2011)

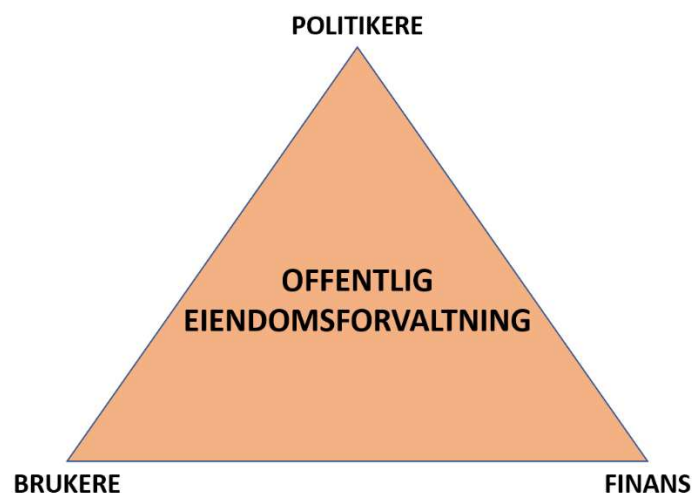
Når virksomheten er organisert utenfor kommunens egen driftsorganisasjon, må styringen bli indirekte. Slik indirekte styring gir ifølge NIBR (2016:18) både muligheter og utfordringer:

- Muligheter til måloppnåelse gjennom samarbeid, mer profesjonell styring av virksomhet og mer effektiv organisering.
- Mulighet for indirekte og overordnet styring.
- Utfordring at det er vanskeligere å påvirke enkeltsaker. Kommunestyret har ikke instruksjonsmyndighet ovenfor virksomheten på tilsvarende måte som det har ovenfor kommuneadministrasjonen.
- Utfordring dersom styremedlemmer er inhabile når saker behandles i kommunestyret. Slik inhabilitet kan svekke representasjonsrollen.

I temaheftet «Hva må til for å lykkes med kommunale eiendomsforetak» (2011), evalueres 19 kommuner som hadde valgt å organisere eiendomsforvaltningen i kommunale foretak (KF). Her er blant annet vedlikeholdsetterslep på den kommunale bygningsmassen nevnt som en årsak til at enkelte kommuner har organisert eiendomsforvaltningen i kommunale eiendomsforetak. Samtidig påpekes det at organisering ikke løser denne typen utfordringer alene. Definerings av roller og ansvar, samt en velfylt og organisert verktøykasse er viktige momenter for å lykkes, uavhengig av organisasjonsform.

3.1.7 Interesser i offentlig eiendomsforvaltning

I følge Evers, Schaaf og Dewulf (2002) er den offentlige eiendomsforvaltningen kompleks, siden den må håndtere mange ulike og noen ganger motstående behov hos ulike interessenter. Denne situasjonen gjør det vanskelig å gjøre alle tilfreds på samme tid. Illustrasjonen nedenfor viser det «spillefeltet» (oversatt fra engelsk: «playing field») den offentlige eiendomsforvaltningen utspiller seg mellom hovedinteressene til politikere, brukere og finans. Situasjonen påvirkes også av ytre påvirkninger rettet mot politikk og brukere (Evers, Schaaf og Dewulf, 2002).



Figur 7: De tre hovedinteressene i offentlig eiendomsforvaltning (Evers, Schaaf og Dewulf, 2002)

Det politiske perspektivet

Den primære funksjonen til offentlig eiendom er ifølge Evers, Schaaf og Dewulf (2002) å støtte de tjenestene (tjenesteproduksjon) myndighetene må eller ønsker å yte. Det er i hovedsak fasiliteter til å støtte kjernefunksjonene til det offentlige.

Noen ganger kan imidlertid de politiske målsetningene tilknyttet offentlig eiendom gjelde andre områder. Et eksempel kan være om et offentlig kontorbygg plasseres i et utviklingsområde for å bidra til økt aktivitet og attraktivitet i området (Evers, Schaaf og Dewulf, 2002). Et kjent eksempel fra Norge er byggingen av Den norske opera i Bjørvika, som noen mener har fungert som en katalysator for området og har vært med til å bringe liv til området (Arntzen, 2018).

Frem til rundt årtusenskiftet var den offentlige bygningsmassen i hovedsak regnet som en nødvendighet for å husere offentlige tjenester, og som krevde vedlikehold eller reparasjoner når det oppstod feil. Utviklingen de senere årene har blant annet rettet fokus på hvordan bygningsmassen kan gi økt verdi til

ulike interesser i organisasjonen. For å gjøre dette må eiendomsforvalteren kartlegge hvilket strategisk og politisk landskap men befinner seg i, gjennom følgende spørsmål:

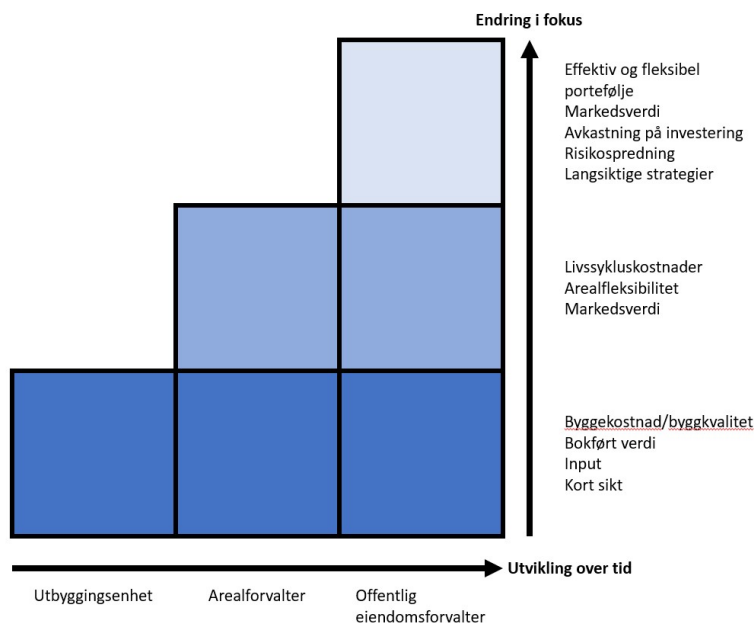
- Hva er organisasjonens overordnede oppdrag?
 - Hva er organisasjonens overordnede strategi?
 - Hva er de politiske/strategiske målene?
- (Evers, Schaaf og Dewulf, 2002, s. 39)

I de tilfellene hvor det ikke finnes en overordnet strategi, kan det altså være hensiktsmessig å etablere dette, før det etableres en eiendomsstrategi. E. K. Clemons beskriver i en publikasjon (1995, som sitert i Evers, Schaaf og Dewulf, 2002) en problemstilling som kommer ved siden av fravær av overordnet strategi, nemlig at det kan være forskjell mellom en aktør sin nåværende strategi, uttalte strategi og brukte strategi. Den nåværende strategien er den som følges av organisasjonen på det aktuelle tidspunktet. Den brukte strategien kan ha en skjult agenda og er hva organisasjonen tror strategien burde være, mens den uttalte strategien er den offisielle versjonen. I en organisasjon kan flere strategier være i bruk på samme tid, siden ulike interesser har ulike syn på retningsvalg, fremdrift, mv.

Det finansielle perspektivet

På dette området er det ifølge Evers, Schaaf og Dewulf (2002) både likheter og forskjeller mellom en offentlig eiendomsforvalter og en investor. Eiendomsporteføljen er en viktig ressurs for dem begge og de vil begge ha som mål å forvalte den på en økonomisk optimal måte. Forskjellen er imidlertid at en investor vil ha best mulig avkastning på sin investering (i bygningen/eiendommen). En offentlig eiendomsforvalter vil ha som mål å maksimere nytten for brukerne av bygningen/eiendommen, innenfor en gitt kostnadsramme. Dette gir et noe ulikt fokus, siden en investor vil tilby bygningsmassen til brukere ut fra en forretningsmessig tilnærming. En offentlig eiendomsforvalter vil besørge bygningsmasse til en kjent bruker innenfor samme organisasjon. Konsekvensen av dette vil være at en offentlig eiendomsportefølge i mindre grad består av lett omsettelige bygninger.

Eiendom har utviklet seg over tid til å bli en investering, noe som har endret oppgavene til eiendomsorganisasjonene til å handle om mer enn å fungere som vaktmestere, drive vedlikehold av bygninger og forvaltning. Utviklingen har resultert i at organisasjonene i større grad fungerer som eiere og investorer som må tenke helhetlig for å øke verdien av porteføljen (Evers, Schaaf og Dewulf, 2002). Figur 8 viser historisk utvikling og endring i fokus for eiendomsforvaltning i offentlig sektor.



Figur 8: Utvikling over tid og endring av fokus for eiendomsforvaltning i offentlig sektor (Evers, Schaaf og Dewulf, 2002, s. 55)

Brukerperspektivet

Brukerne av offentlige bygninger trenger ifølge Evers, Schaaf og Dewulf (2002) bygninger som støtter kjernevirksomheten på en tilfredsstillende måte, helst til lavest mulig kostnad. Perspektivet står altså sentralt for å kunne utføre god eiendomsforvaltning slik det er definert i NOU 2004:22 (2004, s. 34):

God eiendomsforvaltning er å gi brukerne gode og effektive bygg til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulige rammevilkår for brukernes virksomhet over tid.

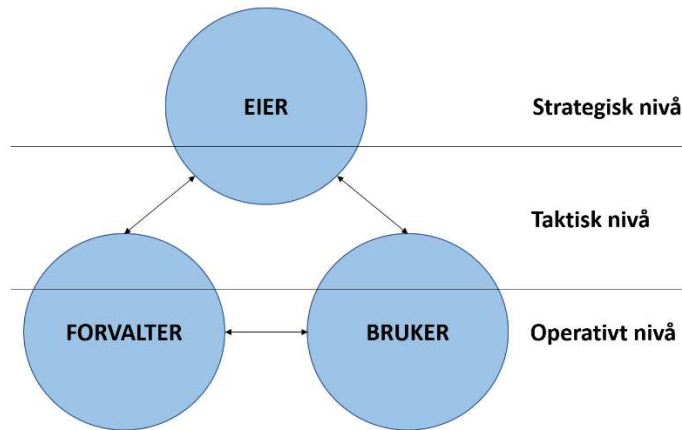
Evers, Schaaf og Dewulf (2002) mener dette kan være krevende å oppnå dette siden organisasjoner er dynamiske og i stadig endring med tanke på arbeidsprosesser, metoder, mv. I motsetning til bygninger som av natur er nokså statiske.

Barnehager, grunnskoler, videregående skoler (fylkeskommuner) og pleie- og omsorgstjenesten er de tjenestene med størst krav til bygninger og areal i kommunal sammenheng. Etterspørsel, prioriteringer, kostnadsulemp, effektivitet, økonomiske og juridiske rammebetingelser er eksempler på faktorer som påvirker kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon (NOU 2004:22).

En offentlig eiendomsforvalter må både ta hensyn til korttidsbehov hos brukerne, økende etterspørsel etter funksjonelle endringer, behovet på lengre sikt, samt å minimere kostnader. For å kunne håndtere denne motsetningen i behov må den offentlige eiendomsforvalteren tilegne seg kunnskap om brukerens virksomhet, bruk, behov og ikke minst endringer som kommer til å oppstå blant disse (Evers, Schaaf og Dewulf, 2002).

3.1.8 Roller og nivåer i eiendomsforvaltning

Ifølge Eikeland-utvalget kan eiendomsforvaltningens funksjoner sorteres i et overordnet strategisk nivå, et administrativt eller taktisk nivå og et praktisk operativt nivå. Denne inndelingen kan være hensiktsmessig for å avklare rollene som eier og forvalter og er illustrert i figur 9 (NOU 2004:22).



Figur 9 Roller og nivåer i eiendomsforvaltningen (NOU 2004:22 s.31)

Strategisk nivå

Eiendomsstrategi trekkes frem som sentral for det strategiske nivået, hvor man blant annet skal fastsette målet med å eie eiendom og avklare hvilke eiendommer man skal eie. På dette nivået skal det defineres hvilke fremgangsmåter som skal anvendes for å anskaffe, forvalte og avhende eiendom. Her defineres også mål og retningslinjer for taktisk nivå (NOU 2004:22).

Haugen, Sæbøe og Foss (2020) utdyper det overstående og drar blant annet frem at når det strategiske nivået setter mål og retningsvalg for eiendomsforvaltningen, gjøres det som en del (eller i forlengelse) av kjernevirksomhetens strategi. Her ligger altså hovedansvaret for å sikre samsvar mellom virksomhetens overordnede strategi og eiendomsstrategien.

Taktisk nivå

På det taktiske nivået ligger organisering og ledelse av eiendomsforvaltningen. Føringerne fra strategisk nivå følges opp på taktisk nivå gjennom organisering, planlegging og operasjonelle mål for forvaltning, drift og vedlikehold (NOU 2004:22).

På det strategiske nivået avgjøres det *hva* som skal gjøres og *hvorfor*. På det taktiske nivået skal man avgjøre *hvordan* disse føringerne fra strategisk nivå skal gjennomføres. Konkrete eksempler på dette er: organisering/innkjøp av drifts-, vedlikeholds- og servicetjenester, økonomistyring, prosjektledelse, omsette mål til operative krav, mv. (Haugen, Sæbøe og Foss, 2020).

Operasjonelt nivå

De planene for FDV-området som fastsettes på taktisk nivå, må implementeres og utføres på det operasjonelle nivået. På dette nivået ligger oppgaver tilknyttet den daglige driften av eiendommene, ivaretagelse av bygningenes tekniske funksjoner og brukervirksomhetenes (bygningmessige) behov (NOU 2004:22).

Eierrollen

Eierrollen ivaretar de strategiske funksjonene som nevnt i dette kapittelet. Til eierrollen ligger også eiendomsretten som blant annet innebærer rett til å bygge, gjøre ombygging og rive bygninger. Den innebærer også rett til økonomisk avkastning fra eiendommen og økonomisk samt rettslig ansvar (NOU 2004:22).

Eierrollen fokuserer på eiendommens verdiskapning og måler byggets effektivitet gjennom avkastningen det gir i forhold til kapitalen som er investert i bygningen. For private eiere vil det være snakk om økonomisk avkastning, mens det offentlige vil fokusere på hvor mye et bygg gir tilbake for hver krone brukt i form av tjenesteproduksjon, kulturtilbud, mv. Privat og offentlig har ulike interesseprioriteringer på dette området (Haugen, Sæbøe og Foss, 2020).

Ifølge Haugen, Sæbøe og Foss (2020) tar eier beslutninger av politisk og økonomisk art på det strategiske nivå. Eier er oppdragsgiver til forvalterrollen, med ansvar for styringssystemer, analyse og oversikter på det taktiske nivå.

Forvalterrollen

Forvalterrollen ivaretar eiers interesser og ansvar i en eiendom, samt foretar løpende drift og vedlikehold av bygningen. Forvalteren betaler skatter og avgifter på vegne av eier og forestår utleie (NOU 2004:22).

I tillegg skal forvalteren sikre at bygningene fungerer optimalt for både eier og bruker over tid. En forvalter må inneha profesjonalitet og kompetanse innen en rekke fagområder og foreta kontinuerlige vurderinger av ressurser, nøkkeltall, benchmarking, avtaler, økonomi, mv. (Haugen, Sæbøe og Foss, 2020).

Ifølge Haugen, Sæbøe og Foss (2020) fatter forvalter økonomiske og tekniske beslutninger på taktisk og operativt nivå for eier, herunder investerings- og verdiforvaltning, strategisk arealforvaltning, bygningsforvaltning og fasilitetsstyring.

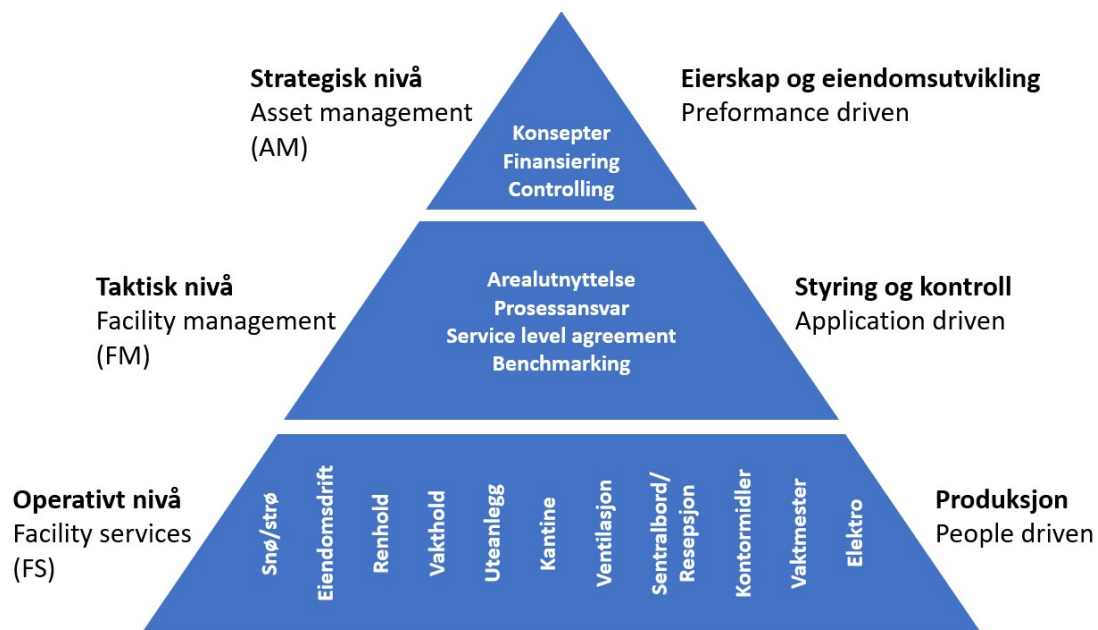
Brukerrollen

«Brukerrollen ivaretas av de enkelte virksomheter som benytter bygget eller eiendommen i forbindelse med utøving av sin kjernevirksomhet» (Haugen, Sæbøe og Foss, 2020, s. 113).

Ifølge Haugen, Sæbøe og Foss (2020) måler bruker byggets påvirkning på arbeidstakerne og effekt i forhold til hvordan det løser brukerens behov i forhold til kostnaden det medfører. De senere årene har kravene hos bruker økt til å omfatte mer enn nivå på husleie, her nevnes blant annet utforming av arbeidsplasser, bruk av ny teknologi, energiøkonomi og individuelle tilpasninger.

Eksempel fra eiendomsbransjen

Innhold i figur 10 er hentet fra Verløy (2017) og viser hvordan Telenor Eiendom Holding AS har inndelt oppgaver, roller og ansvarsområder på ulike nivå. Telenor Eiendom Holding AS løste på det aktuelle tidspunktet ingen eller få av oppgavene på taktisk- og operativt nivå i egen regi, men gjennom FM-leverandører og TFM-avtaler.



Figur 10: Inndeling av oppgaver, roller og ansvarsområder på ulike nivå i Telenor Eiendom Holding AS (Verløy, 2017)

3.1.9 Eiendomsstrategi

Som tidligere nevnt under kapittel 3.2.5, er eiendomsstrategien sentral på det strategiske nivå. Dette går naturlig nok begge veier, altså er forhold som er sentrale for det strategiske nivået potensielt også innhold i en eiendomsstrategi.

Det er naturlig at de strategiske funksjonene for kommunale eiendommer bestemmes på politisk nivå. I praksis betyr ikke det at politikerne utarbeider en eiendomsstrategi, men at de vedtar innholdet i den. En kommune vil som eiendomsforvalter ha en viss grad av selvstendighet og med det et behov for å avklare sine mål, rammer og strategier. Dette for å ivareta sine strategiske funksjoner (NOU 2004:22).

Eiendomsstrategien er sentral for det strategiske nivået, ut fra flere hensyn. På dette nivået skal man sikre at målene i strategien samsvarer med kjernevirksomhetens overordnede strategi (Haugen, Sæbøe og Foss, 2020).

I NOU 2004:22 nevner Eikeland-utvalget flere momenter som kan eller bør inngå i en eiendomsstrategi, disse er oppsummert nedenfor.

- Fastlegge formålet med å eie eiendom
- Hvilke eiendommer er det interessant å eie
- Fremgangsmåter for å anskaffe, forvalte, utvikle og avhende eiendom
- Investeringsanalyser og totaløkonomiske beregninger
- Overordnet strategi for vedlikehold og utvikling
- Miljøstrategi
- Overordnet strategi for tilgjengelighet og universell utforming
- Sikkerhetsstrategi
- Fastsette mål og rammebetingelser for taktisk nivå

Som det fremgår i flere av punktene ovenfor forholder en seg her til det overordnede nivået og til sist nevnes det å fastsette mål og rammebetingelser for taktisk nivå. Dette gjentar plasseringen av eiendomsstrategien som et overordnet styringsdokument for organisasjonen.

3.1.10 Internhusleie

Begrepet internhusleie brukes om modeller der arealet en organisasjon disponerer får en internpris, og brukeren betaler husleie i henhold til arealbruk. Forvaltningsenheten i organisasjonen får husleien til å forvalte, drifte og vedlikeholde arealet (Lædre, Lohne og Haugen, 2012, s.12).

Lædre, Lohne og Haugen (2012) oppsummerer fem fordeler med internhusleiemodellen.

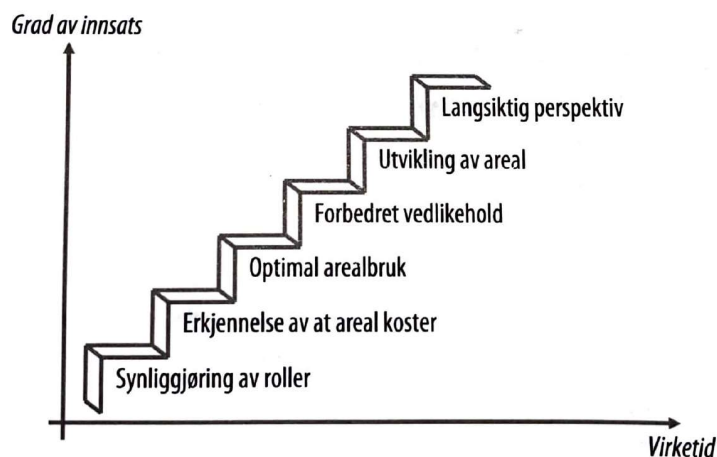
Klargjøring av roller, siden det kan medføre problemer dersom det er uklare roller og ansvarsfordeling i eiendomsforvaltningen. Det kan være vanskelig å avklare hvem som er eier, forvalter og bruker om alle tilhører samme organisasjon.

Synliggjøre at areal ikke er gratis, men koster penger. Om resultatenheten (brukeren) ikke belastes for bruk av areal, kan det være vanskelig å forholde seg til kostnaden arealbruken medfører.

Synliggjøre at areal er en produksjonsfaktor på lik linje med andre produksjonsfaktorer, som materialer og arbeidsinnsats. Gjennom å optimalisere bruken av produksjonsfaktoren areal, kan man optimalisere lønnsomhet og tilpasse arealbruk til brukerens verdiskapning.

Føre til et mer aktivt forhold til bruken av areal. Med dette menes det at bevisstheten på hva du får levert økes. Et slikt fokus kan bidra til investeringer for å utvikle arealene virksomheten bruker, noe som kan optimalisere bruken og øke produktiviteten.

Leietakeren/brukeren betaler direkte til forvalteren. Dermed kan forvalteren øremerke midler til drift og vedlikehold. Uten en internhusleieordning kan man risikere at det blir vanskelig å sette av nok midler til løpende vedlikehold i tider med knappe budsjett, siden kjernevirksomheten får prioritet.



Figur 11: Mulige fordeler med en internhusleiemodell, noen lett oppnåelig, mens andre vil vise seg over tid (Lædre, Lohne og Haugen, 2012, s. 16)

I følge Lædre, Lohne og Haugen (2012) kan internhusleiemodell sies å ha tre hovedelement: kostnadsdelen, inntektsdelen og regeldelen.

Kostnadsdelen består av leie som leietaker/bruker betaler. Denne kan bestå av forvaltning, drift og vedlikehold, men kan også inkludere service og tjenester. I noen tilfeller inkluderer kostnadsdelen også avkastning på kapital som er bundet i eiendom.

Inntektsdelen avgjør hvordan resultatenehetene i organisasjonen skal få midler til å betale internhusleien. Noen enheter tar betalt for sine tjenester og har følgelig inntekter til å kunne betjene internhusleien, mens andre (mange offentlige organisasjoner) er avhengig av tildelte midler.

Regeldelen kan sammenlignes med en ordinær husleieavtale og inneholder bestemmelser om arealbruk, fordeling av ansvar/oppgaver, disponering av fellesareal, mv.

Endringer knyttet til arealforvaltning i organisasjoner har en tendens til å medføre støy, friksjoner og frustrasjon. Det er ikke gitt at en internhusleiemodell er løsningen for enhver organisasjon og heller ikke at den i alle tilfeller vil bidra til å optimalisere arealbruk (Lædre, Lohne og Haugen, 2012).

Det er knyttet flere utfordringer knyttet til internhusleie i kommunesektoren.

- Kommunikasjon og manglende styringssignaler fra ledelsen
- Innføring av insentiver som stimulerer til mer effektiv arealbruk
- Huseier sitter i en monopolsituasjon
- Riktig prissetting av arealer
- Internhusleien binder ikke kommunestyret til å avsette midler til vedlikehold
- Innføring av praksis med god økonomi- og budsjetteringsmodell som sikrer at husleien dekker nødvendige kostnader til verdibevarende vedlikehold
- Husleieordningen krever mye tid og ressurser
(Barstad, 2019, s. 81)

Det er sentralt å avklare hva man ønsker å oppnå med å innføre internhusleie. Hvis målet er kortsiktig gevinst, mener Lædre, Lohne og Haugen (2012) at internhusleiemodellen ikke er særlig relevant. Videre påpekes det at en viktig forutsetning for en vellykket innføring av internhusleie er at modellens formål og mekanismer er godt kjent. Ikke minst er det en grunnleggende forutsetning at kostnaden med innføring og drift av internhusleie er mindre enn gevinsten som ordningen skal resultere i.

Næspe (2007, som sitert i Lædre, Lohne og Haugen 2012 s. 99) mener det er mye som tyder på at det er fornuftig å ikke ha for ambisiøse mål om å spare kapital og arealer før modellen med internhusleie er etablert, rolleforståelsen og samarbeidet på plass, og det er tatt grep for å bedre vedlikeholdet. Når disse forholdene er på plass, vil organisasjonen være bedre rustet til å fokusere på arealeffektivitet, uten å skape frustrasjoner i organisasjonen.

Det er skrevet flere masteroppgaver om temaet internhusleie hvor man har sett på case-studier av ulike aktører som har innført en slik modell.

Eliassen (2010) omhandler innføring av husleie i Forsvaret. Forsvarsdepartementet (eier) hadde som målsetning at bygningsmassen skulle reduseres med minimum 2 millioner kvadratmeter i perioden 2002-2005. Altså et svært omfattende mål som kan sies å stå i kontrast med teorien om ikke å ha for

ambisiøse mål, nevnt ovenfor. At dette allikevel kunne gå bra, ble forklart med at forsvaret er basert på en hierarkisk struktur hvor man har aksept for ordre og politiske vedtak. Resultatet fra forsvaret var at det massive nedsalget resulterte i mindre areal. Respondentene i undersøkelsen til Eliassen bekreftet også at husleieinnføringen hadde stagget behovet for mer areal, fordi det var bevissthet om at areal koster.

Ett av Eliassens forskningsspørsmål handlet om hvordan man skulle få til lokale insentiv til å redusere EBA-behovet (eiendom, bygg og anlegg). Eliassen (2010, s. 34) henviser til Psilander og Lind (2014) som påpeker at det er en forutsetning at virksomheter som oppnår arealeffektivisering ikke blir «belønnet» med redusert tildeling. Det er lite å vinne på å finne rimeligere løsninger, dersom andre sitter igjen med hele innsparingen. I eksempelet med forsvaret fikk bruker beholde tildelingen for inneværende år om en bygning gikk ut av porteføljen. Respondentene var imidlertid stort sett enige om at det var få lokale insentiver, når det skulle spares for hele sektoren.

Respondentene fra forvalterdelen (Forsvarsbygg) oppfattet at eier var svært kostnadsdrevet, med sterkt fokus på nøkkeltall og kostnader. Respondentene mente dette kunne gå på bekostning av en større helhetsforståelse.

3.2 Eierrollen og det strategiske perspektivet

Eierrollen og det strategiske perspektivet henger tett sammen, som det fremgår av beskrivelsene til de to begrepene i dette kapittelet. Dette gjelder spesielt med tanke på utvikling av mål og strategier for «eiendommene, investeringer, utvikling og salg av eiendommer, samt økonomiske rammebetingelser og avkastning» (Haugen, Sæbøe og Foss, 2020, s.110).

3.2.1 Porteføljeforvaltning/-styring av eiendom

Rypdal (2015) henviser til Cooper, Edgett og Kleinschmidt (2002) som har definert fire hovedmål for porteføljestyling:

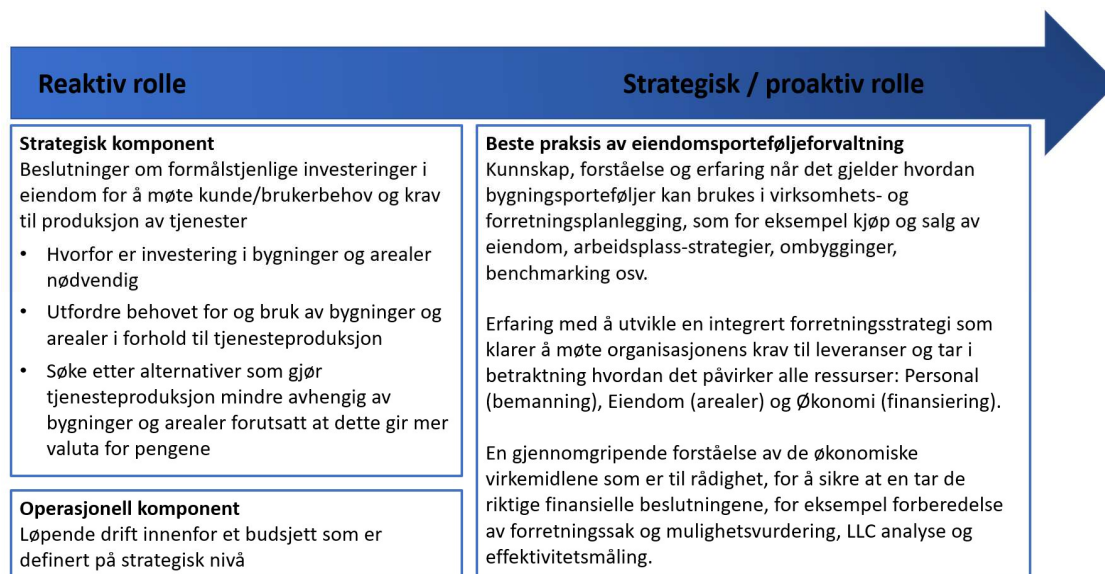
- Verdimaksimering – allokere ressurser for verdimaksimering av den totale porteføljen
- Balanse – mellom parametere som risiko, kort-/lang sikt, kategori, teknologi, mv.
- Forankring i virksomhetsstrategien – den totale porteføljen skal gjenspeile overordnede målsetninger og strategi
- Rett antall prosjekter – allokering av ressurser ut fra kapasitet

Bakgrunnen for punktene er generell og produktrelatert, men har overføringsverdi til eiendomsfaget.

Arge har definert porteføljeforvaltning av eiendom på følgende måte:

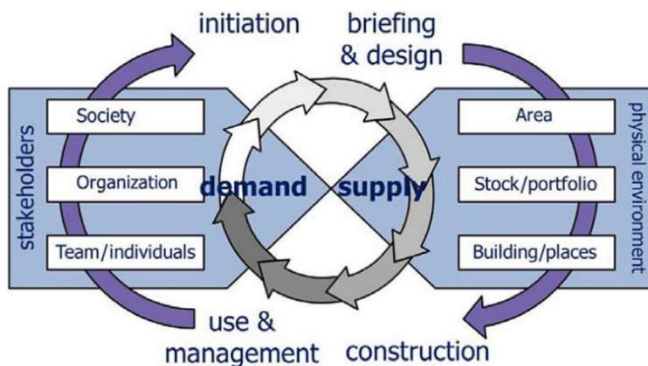
Porteføljeforvaltning av eiendom handler om forvaltning av en eiendomsportefølje som består av flere bygninger. Bygningene befinner seg vanligvis i ulike stadier, i den forstand at noen er under bygging, andre trenger vedlikehold, og enkelte kan det være fornuftig å kvitte seg med. Porteføljen er hele tiden i endring, fordi alle beslutninger som tas knyttet til enkeltbygninger i porteføljen, innvirker på den samlede porteføljen. (Arge, 2008, s. 5)

Arge (2008) viser til et arbeid utført av Leeds University, hvor de har utredet tilstand og forbedringsmuligheter i den britiske statlige eiendomsforvaltningen. I deres vurdering av bygninger og eiendom i et livsløpsperspektiv, pekes det på to komponenter som samvirker, strategiske- og operasjonelle komponenter. Howarth sitt arbeid (2006, som sitert i Arge, 2008) tilknyttet "Office of Government Commerce" sin prosess med å reformere og profesjonalisere den statlige britiske eiendomsforvaltningen, peker på at rollen eiendom har i organisasjoner er under endring og går fra en reaktiv- til en strategisk/proaktiv rolle. Howarth lister videre opp flere punkter som utgjør best praksis av eiendomsporteføljeforvaltning. Figur 12 sammenstiller innhold fra Leeds University og Howarth.



Figur 12: Sentralt innhold i porteføljeforvaltning av eiendom, fra en reaktiv- til en strategisk/proaktiv rolle. Illustrasjon er basert på publikasjoner fra Leeds University og Howarth (2006) som sitert i Arge (2008)

Under «beste praksis av eiendomsporteføljeforvaltning» i figur 12, påpekes behovet for et samspill med brukerne/organisasjonene. Voordt (2017) utdyper dette samspillet mellom offentlig (CREM) eier/forvalter av bygningsmasse (physical environment) og brukere (stakeholders).

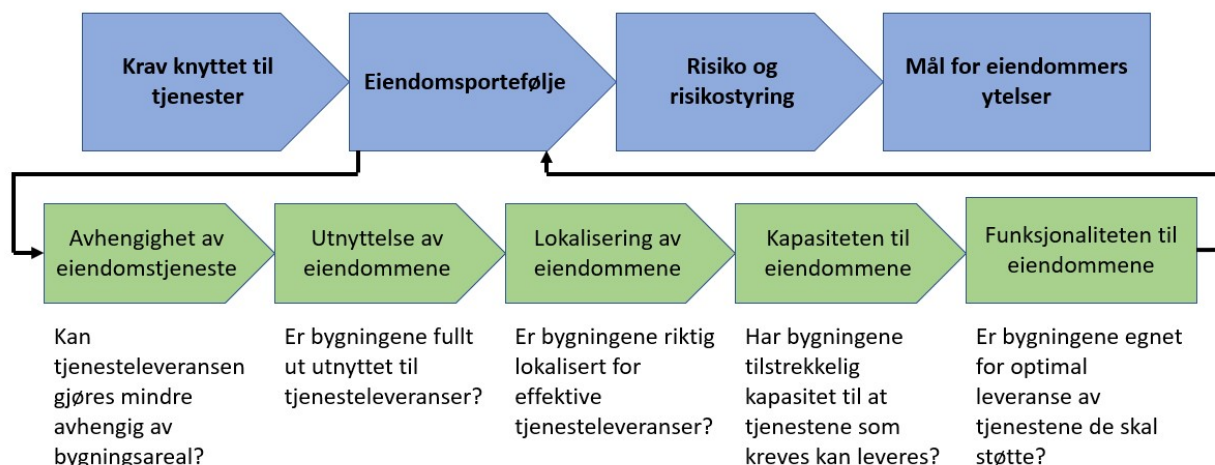


Figur 13: Kombinasjon av tilbud og etterspørsel gjennom hele livssyklusen (Voordt, 2017)

Illustrasjon av hvordan man med et etterspørselsdominert (CREM) eierperspektiv kan kombinere tilbud og etterspørsel gjennom hele livssyklusen til bygninger, porteføljer og områder, samtidig som man tar hensyn til behov, interesser og andre vilkår hos ulike interessenter (Voordt, 2017).

Ifølge RIF (2019) er det sentralt å få oversikt, utarbeide planer og etablere en strategisk porteføljestyling. « Dette innebærer å få oversikt over arealer, beliggenhet, kvalitet og tilstand til byggene, samt kartlegging av potensial for arealeffektivisering » (RIF 2019 s. 22). Rapporten nevner også sambruk av arealer som bør inntas i kommunale og fylkeskommunale eiendomsstrategier.

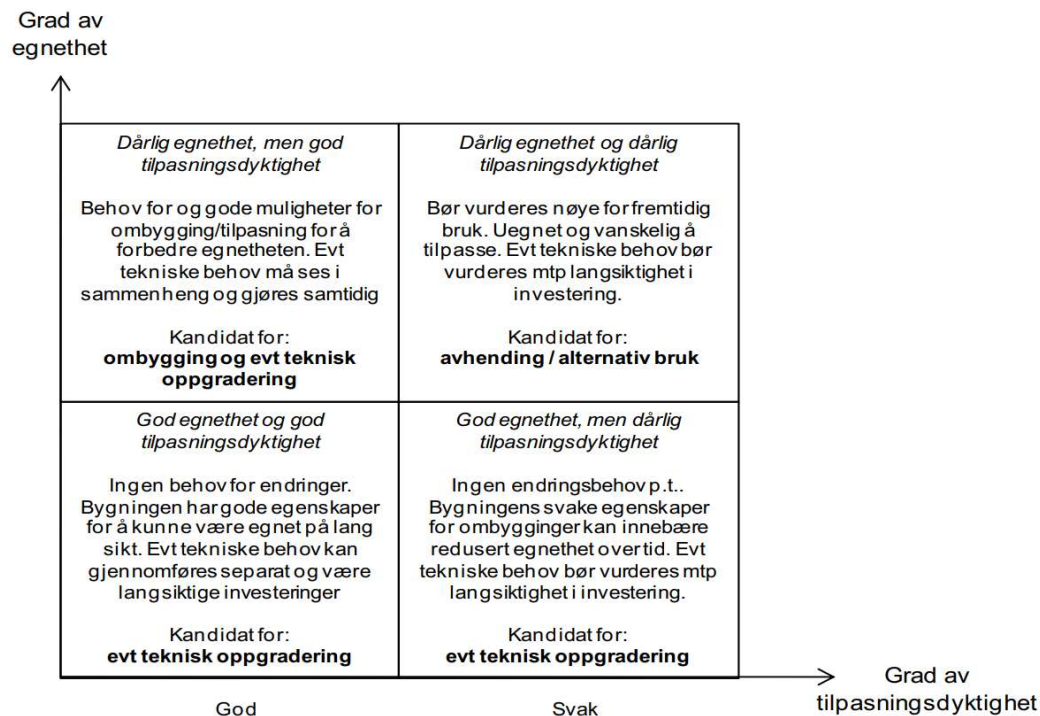
Rypdal (2015) henviser til et arbeid utført av Kristin Arge i forbindelse med forskningsprogrammet for modernisering av offentlig forvaltning 2008-2012 initiert av Kommunal- og Regionaldepartementet. Arge kom da langt i å utarbeide en veileder til strategisk porteføljestyling, men denne ble ikke ferdigstilt. I dette arbeidet viser imidlertid Arge til fire hovedprosesser i utviklingen av en bygg- og eiendomsstrategi. Her utdyper hun delprosessen « eiendomsportefølje » som vist i figur 14.



Figur 14: Fire delprosesser i utviklingen av en bygg- og eiendomsstrategi med utdypning av delprosessen « eiendomsportefølje » (Arge, 2011, referert i Rypdal, 2015)

Utdypningen av delprosessen « eiendomsportefølje » viser flere kriterier en eiendomsportefølje kan vurderes ut fra, og som er sentrale momenter i porteføljeforvaltning.

En metodikk for kategorisering av bygg i en eiendomsportefølje er ut fra matriser med ulike kriterier. Et eksempel på en slik matrise er « levedyktighetsmodellen ». Dersom egnetheten til en bygning er dårlig, kan tilpasningsdyktigheten være sentral for hvilken strategi som bør velges for den aktuelle bygningen. Skal man oppgradere, bygge om eller relokalisere?



Figur 15: Levedyktighetsmodellen (Larssen og Bjørberg, 2004, referert i Larssen, 2011 s. 194)

Larssen (2011) påpeker at også i forhold til vedlikeholdsplanlegging er informasjonen fra levedyktighetsmodellen om egnethet og tilpasningsdyktighet sentral. Dette siden man basert på disse vurderingene kan unngå feilinvesteringer i vedlikehold av bygninger som har kort brukstid før avhending eller ombygging til annen bruk.

3.2.2 Investeringsstrategi

En eiendomsvirksomhets investeringsstrategi baserer seg på porteføljestrategien og foretar blant annet hold/salg analyser for vurdering av om en eiendom skal selges eller ikke. Sæbøe og Blakstad (2009) mener også strategien skal inkludere overvåking og realisering av utviklingspotensialet for enkelteierdommer i porteføljen, ut fra miljøkrav, kundekrav og markedsutvikling. Formålet med dette er å skape høyest mulig avkastning på eiendommen den tiden den eies av virksomheten.

Investeringsstrategi er ifølge Sæbøe og Blakstad (2009) et begrep som står nært det engelske «asset management». Begrepet brukes hovedsakelig innen eiendomskapitalforvaltning og utøves på strategisk nivå. Den offisielle oversettelsen (Standard Norge) er «koordinert aktivitet i en organisasjon for å realisere verdi fra anlegg og verdier» (Haugen, Sæbøe og Foss, 2020, s. 240).

Ngwira og Manase (2016, s. 3) henviser til Rics (2008) hvor de strategiske vurderingene som angår offentlig eiendomsforvaltning under «asset management» omtales som «aktivitetene som sørger for at eiendom og bygninger er optimalt strukturert og justert i forhold til virksomhetens overordnede målsetninger.»

3.2.3 Utleie- og forvaltningsstrategi

Sæbøe og Blakstad (2009) nevner blant annet oppdaterte forretnings- og driftsplaner, optimal leietakerstruktur og godt organisert markeds- og forhandlingskompetanse som sentrale momenter for utleie og forvaltningsstrategier med fokus på avkastning.

Ved industrielt og offentlig eierskap er det formål og bruksverdi tilknyttet eiendommen som står i fokus. Dette gjør at det vektlegges til dels andre strategiske elementer enn ved finansielt eierskap.

Utleie- og forvaltningsstrategien må gjøre vurderinger i forhold til hva eiendommen skal benyttes til, og hvilke spesielle forutsetninger og krav som er knyttet til denne bruken. Det er flere forhold knyttet til arealbruk som bør avklares, blant annet tilpasningsdyktighet, tilgjengelighet, universell utforming og egnethet. Strategien bør tilpasses ut fra de miljøambisjonene og gjeldende målsetninger for miljøområdet, som gjelder virksomheten. Det byggetekniske aspektet med policy for vedlikehold og utvikling, samt hensyn til vern bør inngå. Hensyn til sikkerhet skal også ivaretas (Sæbøe og Blakstad, 2009).

Noen forhold må avpasses i forhold til investeringsstrategien, men har innvirkning og konsekvenser for utleie og forvaltningsstrategien, eksempler på slike forhold er:

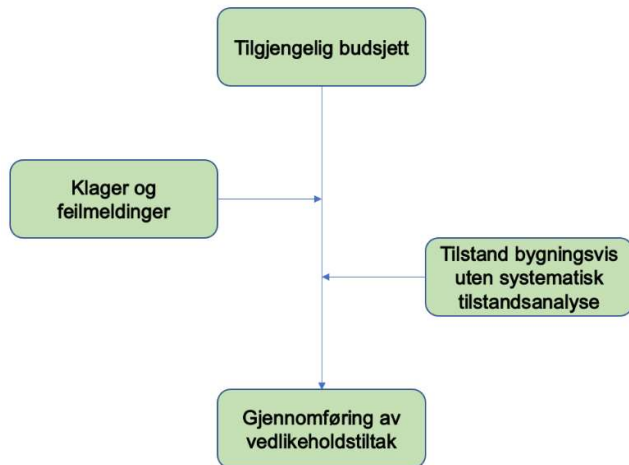
- Skal virksomheten eie sine lokaler, eller er det et alternativ å leie i stede
- Vurdere salg, for deretter å leie lokalene tilbake
- Gjøre investeringsanalyser og livsløps-/årskostnadsberegninger
- Avklare avskrivningspolicy
(Sæbøe og Blakstad, 2009)

Internhusleie er et mulig virkemiddel innen utleie og forvaltningsstrategi. Dette er nærmere omtalt som eget emne under kapittel 3.2.7.

3.3 Vedlikehold

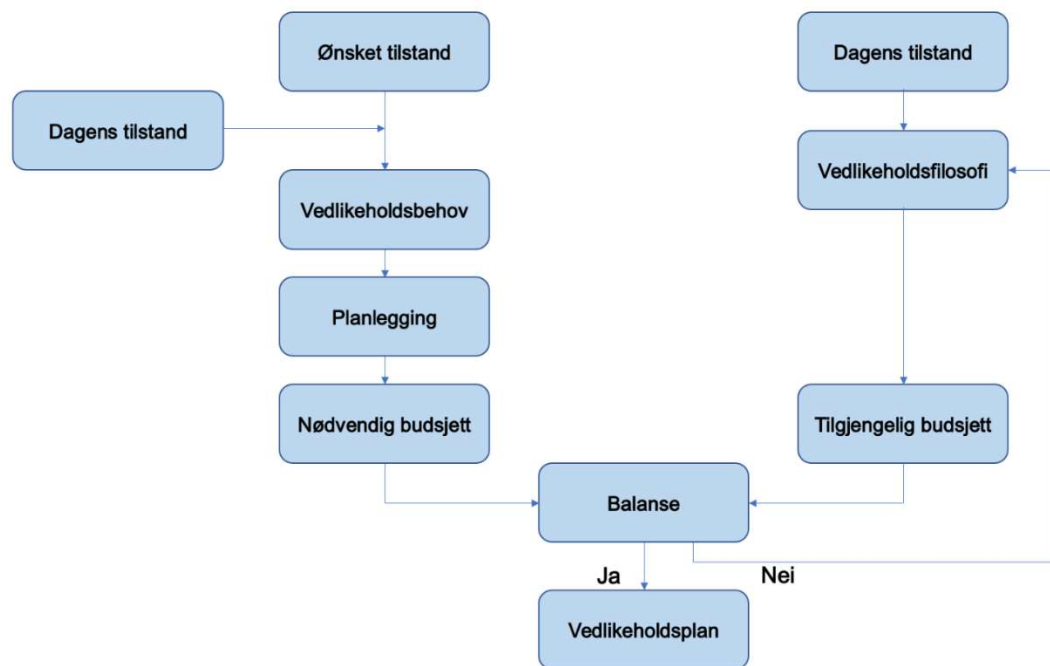
Ifølge Haugen, Sæbøe og Foss (2020) skal en god vedlikeholdsstrategi støtte og bidra til at virksomheten kan nå sine mål. Mangel på vedlikeholdsstrategi kan ha negativ virkning på forhold som sikkerhet, miljøkrav, helse og kommersielle forhold. Haugen, Sæbøe og Foss (2020) skiller mellom akutt- og planlagt vedlikehold.

Akutt vedlikehold skjer når løpende drift- og vedlikehold prioriteres ut fra behov/klager fra brukere og eiere. Vedlikeholdsmidlene brukes uten å basere seg på detaljert planlegging og vurderinger av bygningsmessig tilstand.



Figur 16: «Akuttmodellen» illustrert (Haugen, Sæbøe og Foss, 2020, s. 196)

Planlagt vedlikehold utføres etter en integrert vedlikeholdsmodell som vil ta hensyn til de målsetningene som er satt for FDVU-området. Operativt nivå utfører tilstandsvurderinger av bygningsmassen. Strategisk nivå setter målsetninger og strategi for vedlikehold ut fra ønsket kvalitet og tilstandsnivå. Det taktiske nivået benytter dette grunnlaget til å gjøre helhetlige vurderinger og prioriteringer av vedlikeholdsbehovet i porteføljen. Det gjøres kostnadsestimat som gir grunnlag for nødvendig budsjett. Dette sammenstilles med budsjettammen som settes på strategisk nivå. Om nødvendig budsjett og gitt ramme til FDVU ikke samsvarer, må det gjøres ny vurdering av tiltak og prioriteringer.



Figur 17: En integrert vedlikeholdsmodell illustrert (Haugen, Sæbøe og Foss, 2020, s. 197)

En vedlikeholdsplan er et verktøy for å danne en oversikt over tilstand og vedlikeholdsbehov for det enkelte bygg i et flerårig perspektiv. Dette vil være et viktig dokument for å utarbeide realistiske budsjett og gjøre avsetninger for fremtidige behov. Det er også et viktig arbeidsdokument, som gir oversikt til de som skal iverksette de planlagte tiltakene (Valen *et al.*, 2011).

Ofte baserer vedlikeholdsstrategier seg på verdibevarende vedlikehold som et fundament. Dette innebærer at eier opprettholder verdien på sine bygninger gjennom å sørge for tilstrekkelig vedlikehold. Tilstand på bygningsmasse kan praktisk relateres til målbare tilstandsgrader, slik de er beskrevet i NS3424. Standarden definerer fire tilstandsgrader TG 0-3 (Valen *et al.*, 2011).

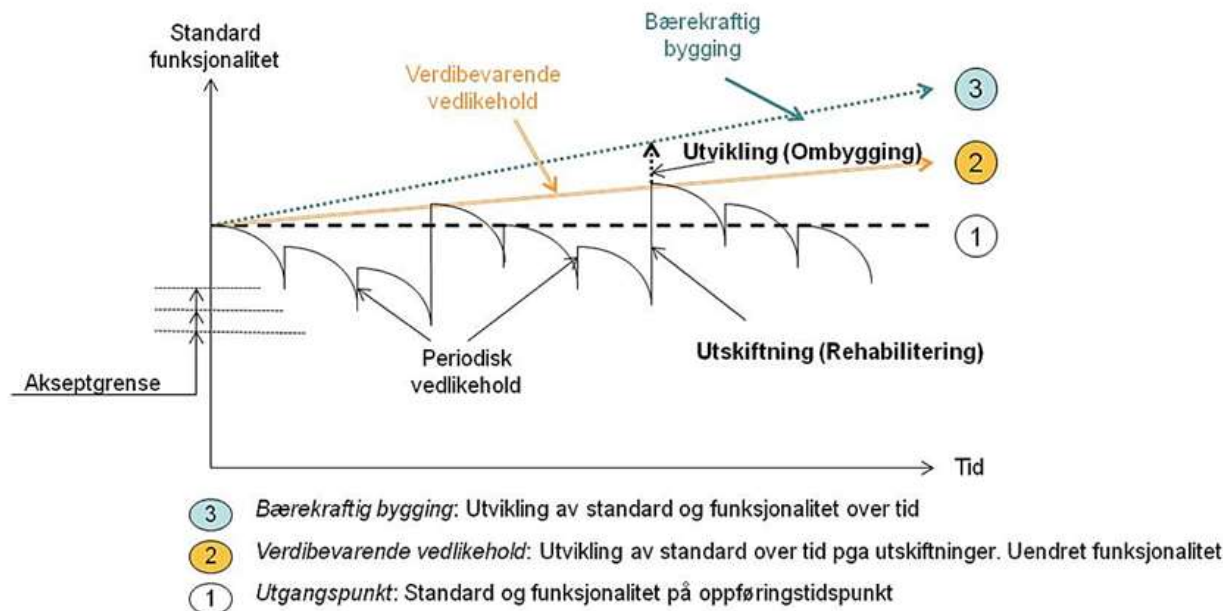
Tilstandsgrad TG	Beskrivelse i henhold til NS 3424	Tiltaksbehov
TG 0	- tilstanden tilsvarer valgt referansenivå eller bedre. Ingen symptomer på avvik.	Ingen tiltak nødvendig. Det anbefales å lage en vedlikeholdsplan for framtidige behov.
TG 1	- byggverket eller bygningsdelen har normal slitasje og er vedlikeholdt eller - avvik eller mangel på dokumentasjon er ikke vesentlig i forhold til referansenivået.	Som TG 0 med mindre man har et akseptnivå som tilsier tiltak.
TG 2	- byggverket eller delen er sterkt nedslitt eller har en vesentlig skade eller vesentlig redusert funksjon i forhold til referansenivået. Punktvis sterk slitasje og behov for lokale tiltak eller - mangel på vesentlig dokumentasjon eller - det er kort gjenværende brukstid eller - det er mangelfullt eller feil utført eller - det er mangelfullt eller feil vedlikeholdt.	Vedlikeholdstiltak legges inn i kommende vedlikeholdsperiode. Vurder nærmere undersøkelser.
TG 3	- byggverket eller delen har totalt eller nært forestående funksjonssvikt eller - behov for strakstiltak / fare for liv og helse.	Strakstiltak er nødvendig.

Tabell 2: Tilstandsgrader gjengitt fra NS 3424 (Standard Norge, 2012a)

Når tilstanden er dårligere enn målsetningen, omtales det ofte som et *vedlikeholdsetterslep*. Bjørberg og Sæterøy (2019, uten sidetall) forklarer begrepet på følgende måte: «Behov for tiltak som følge av gap mellom mål/standard vedtatt i vedlikeholds strategi og faktisk tilstand.»

Vedlikehold har utviklet seg fra å begrense seg til akkurat det, til også å omfatte et bredere spekter av oppgaver og muligheter. På 80-tallet kom begrepet Forvaltning, Drift og Vedlikehold (FDV), i tillegg har vi de senere årene fått Utvikling (U), Service (S) og Potensial (P) inn som begreper (Valen *et al.*, 2011).

Vedlikehold (V) og utvikling (U) er sentralt i utviklingen av en bygnings standard og funksjonalitet over tid. Hvordan vedlikehold og utvikling bidrar til et bærekraftig bygg er illustrert nedenfor.



Figur 18: Hvordan vedlikehold og utvikling bidrar til et bærekraftig bygg (Bjørberg, 2008, som sitert i Valen et al., 2011)

Kjernevirksomheten som utøves i dagens bygninger endres stadig hurtigere, noe som stiller nye og endrede krav til bygningsmassen. Disse endringene i funksjonalitet og egnethet krever utvikling, som avhenger av bygningens tilpasningsdyktighet. Slik utvikling kan gi bygningen forlenget levetid og gir betydning til begrepet «bærekraftig bygging» i modellen til Bjørberg.

Å estimere hva som er nivået i kroner for å drive verdibevarende vedlikehold på offentlig bygningsmasse er ingen eksakt øvelse, ettersom det er atskillige variabler inne i bildet. Bjørberg *et al.* (2008, s. 44) har beregnet et normtall (annuitet) på 170 kr pr kvm for verdibevarende vedlikehold sett over 60 år med en kalkylerente på 6 %. Beregningen gjelder imidlertid porteføljer på mellom 40-50 bygninger, anslagsvis 45-55 000 kvm, og vil derfor ikke gjelde alle kommuner. RIF (2019) har siden fremskrevet dette tallet til 230 kr pr kvm på 2019-nivå.

3.4 Miljø og bærekraft

Bærekraftig utvikling er ifølge FN (2019, uten sidetall) en «utvikling som tilfredsstillende dagens behov uten å ødelegge fremtidige generasjoners muligheter til å tilfredsstillende sine behov.»

Bygg og anlegg står ifølge RIF (2019) for om lag 40 prosent av CO₂-utslipp og energiforbruk globalt. I tillegg står næringen for 30-40 % av avfall. Det ligger med andre ord et stort potensial for økt bærekraft innenfor næringen. Den største delen av potensialet ligger i bruk og forvaltning av eksisterende bygningsmasse (Haugen, Sæbøe og Foss, 2020).

At det største potensialet ligger i eksisterende bygningsmasse kan skyldes flere forhold. Når man bygger nytt, kan man planlegge implementering av ny tenkning og teknologi gjennom planlegging og byggeprosess. Eksisterende bygningsmasse er mer statisk, og det kan derfor knyttes flere utfordringer til for eksempel reduksjon av arealbruk og tilpasningsdyktige bygninger med flere bruksformål. En annen årsak er at eksisterende bygningsmasse er det det finnes mest av, og vil i volum og antall utgjøre en

langt større andel enn nybygg. Ifølge Miljøverndepartementet vil omtrent 80 % av den bygningsmassen som finnes i dag, fortsatt være i bruk i 2050 (NOU 2010:10).

Samtidig ligger mye potensial i nybygg, gjennom nytenkning om hvordan man bygger, sambruk og effektiv arealutnyttelse.

Nye bygg må utvikles og planlegges med hensyn til livsløp, effektiv arealbruk, bærekraftige løsninger for redusert energiforbruk og klimagassutslipp. Det må settes et mål om mer effektiv bruk av arealer pr arbeidsplass. Videre må sambruk av arealer inntas i kommunale og fylkeskommunale eiendomsstrategier” (RIF, 2019, s. 22).

Det finnes flere miljørelaterte merke- og sertifiseringsordninger beregnet helt eller delvis for eiendom. Denne typen sertifisering gir dokumentasjon på at eiendommen oppfyller definerte kvaliteter eller standarder. Noen eksempler på slike ordninger er beskrevet nedenfor.

BREEAM står for Building Research Establishment Environmental Assessment Method og er et verktøy som brukes for å vurdere og miljøsertifisere bygninger. BREEAM-NOR er en norsk tilpasning til denne ordningen som opereres av Grønn Byggallianse. For nybygg brukes ordningen til å vurdere bygningens miljøpåvirkning i to faser, prosjekteringsfasen og etter ferdigstillelse. BREEAM in-use er et forvaltningsverktøy som er rettet mot eksisterende bygninger (Haugen, Sæbøe og Foss, 2020).

Svanemerket er en ikke-kommersiell merkeordning. Det stilles miljøkrav for å oppnå sertifikat, merket er et bevis på at den som har tilegnet seg det, har dokumentert alle kravene som er stilt fra Svanemerket. Bygninger kan Svanemerkes, det stilles da krav til blant annet energiforbruk, ventilasjon og trevirke fra bærekraftig skogbruk (Svanemerket, 2021).

Miljøfyrtårn er et verktøy for sertifisering og miljøledelse. Ordningen har pre-definerte kriterier for indre- og ytre miljø, inkludert spesifikke kriterier for over 80 ulike bransjer. Dette gir virksomheten verktøy til sertifiseringsprosessen, i tillegg til å jobbe målrettet med kontinuerlig forbedring av sine miljøprestasjoner innen områder som arbeidsmiljø, avfallshåndtering, energibruk, innkjøp og transport (Miljøfyrtårn, 2021).

Energiklassefiseringer finnes i flere land, også Norge. Energimerkingssystemet i Norge er standardisert og gjelder både for forbrukerprodukter og bygninger. Merkingen skjer på en skala fra A til G, hvor A er den høyeste energieffektiviteten. Klassifiseringen skjer blant annet ved å bruke normaliserte klima- og bruksmønstre, bruk av varmtvann, høy og lav andel el- og fossil energi, mm. Ordningen baserer seg på EUs bygningsdirektiv, ble implementert i 2010 og er obligatorisk for næringsbygg større enn 1000 kvm (Haugen, Sæbøe og Foss, 2020).

FNs bærekraftsmål står sentralt når man snakker om bærekraft innenfor eiendom.

FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. Bærekraftsmålene består av 17 mål og 169 delmål. Målene skal fungere som en felles global retning for land, næringsliv og sivilsamfunn (FN, 2019).



Figur 19: FNs 17 bærekraftsmål (FN, 2019)

Haugen, Sæbøe og Foss (2020) nevner flere utfordringer eiendomsbransjen står ovenfor for å utøve bærekraftig eiendomsforvaltning:

- Arealbruk og - effektivitet
- Tilpasningsdyktige bygninger
- Flerbruk av bygninger
- Energieffektivisering
- Reduksjon av klimagassutslipp
- Reduksjon av avfall
- Økt gjenbruk

Norsk Eiendom (2019) og RIF (2019) har begge tatt utgangspunkt i FNs bærekraftsmål når de har vurdert hvordan bransjen kan bidra til økt bærekraft. Dette har resultert i en rekke forslag til hvordan bransjen kan bidra til å løse flere av målene og delmålene. Bransjen har et samfunnsansvar gjennom å sørge for en bærekraftig drift, men det dras også frem at et målrettet arbeid kan ha en merverdi gjennom å kunne styrke omdømme, øke handlingsrom og gi et konkurransefortrinn ved å imøtekomme kommende krav fra kunder, myndigheter og finansnæringen (Norsk Eiendom, 2019).

Eiendomssektorens veikart mot 2050 er en anbefaling til norske eiere og forvaltere av yrkesbygg om hvilke valg de bør gjøre på kort og lang sikt for at eiendomssektoren skal bidra til et bærekraftig samfunn i 2050, utarbeidet av Grønn Byggallianse, Norsk Eiendom og flere bidragsyttere.

Dette arbeidet har resultert i til sammen 20 anbefalte strakstiltak, 10 til små og store byggeiere og 10 til myndighetene. I figur 20 er de 10 anbefalte strakstiltakene til små og store byggeiere gjengitt.

- 1 Miljøsertifisere organisasjonen (ISO 14001 eller Miljøfyrtårn for mindre bedrifter)
- 2 Fjerne fossil oppvarming (olje og gass), også til topplast
- 3 Kun kjøpe bygningsprodukter uten innhold av helse- og miljøfarlige stoffer
- 4 Innføre miljøledelsessystem, for eksempel en BREEAM-In-Use gjennomgang, på hele porteføljen og sette opp plan for kontinuerlig forbedring av byggene
- 5 Gjennomføre en utredning om hva takflatene kan og bør brukes til, som for eksempel overvannshåndtering, energiproduksjon, rekreasjonsareal eller birokt

Nybygg og rehabiliteringer

- 6 Premiere innovative løsninger og diskutere risiko-håndtering, for eksempel gjennom å sette av en egen post i budsjettet for risiko ved utprøving av nye løsninger
- 7 Kreve at arkitekten utarbeider plan for hvordan materialene kan demonteres og gjenbrukes ved ombygging eller riving og tilstrebe å finne løsnin-ger og materialer som gir minst mulig avfall
- 8 Bestille energibudsjett for beregnet reelt energi- bruk (i tillegg til beregningskrav i TEK) og doku- mentasjon av hvilke tiltak som er gjort for å få ned forventet reelt energibruk i drift av bygget
- 9 Etterspørre og prioritere bygningsprodukter som har lave klimagassutslipp (dokumentert gjennom EPD (Environmental Product Declaration))
- 10 Etterspørre fossilfri byggeplass

Figur 20: 10 anbefalte strakstiltakene til små og store byggeiere (Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom, 2016, s. 6)

Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom omtaler miljø og bærekraft i strategisammenheng og oppsummerer at disse temaene må påregnes mye fokus i fremtiden:

Vår påstand er at man ikke lenger kan snakke om en miljøstrategi eller en bærekraftstrategi som «add-on». Vi tror at endringene i regelverk, etterspørsel og markedspriser vil endre seg så mye at en bærekraftstrategi må være identisk med den fremtidige forretningsstrategien til et selskap som skal overleve (Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom, 2016, s. 11).

Haugen, Sæbøe og Foss (2020) mener eiendom kan bidra sterkt til å utvikle bærekraftige samfunn (klimamål 11), ansvarlig forbruk og produksjon (klimamål 12) og stoppe klimaendringene (klimamål 13) gjennom reduksjon av klimagassutslipp. For å lykkes må dette være reflektert og beskrevet i strategiske mål og planer for eiendomsforvaltningen. Gjennomføringen må være spesifisert til enkelttiltak eller prosjekter og det må finnes et system for kontroll og måling av hvorvidt tiltakene er gjennomført i henhold til plan. Til slutt må det være et system for evaluering, endring og forbedring.

For å etablere gode strategier for bærekraftig eiendomsforvaltning, har Nilsen (2019, som sitert i Haugen, Sæbøe og Foss, 2020) identifisert tre hovedretninger:

Miljøvennlig eiendomsforvaltning som kjennetegnes ved at organisasjonen er kjent med egen miljøbelastning, er miljøsertifisert og jobber for å redusere egen miljøbelastning.

Den smarte bærekraftige bygningen som ofte knyttes til nybygg eller større ombyggingsprosjekter, som har som mål å gi brukerne bygninger som har svært lav miljøbelastning.

Pilotprosjekt for et fremtidig bærekraftig samfunn har ambisjon om å bidra til utviklingen av nye bærekraftige løsninger. Det fokuseres på sosiale og miljømessige verdier i et samfunnsperspektiv, samt innovasjon gjennom bruk av smart teknologi.

3.5 Mål og måling av resultat

“Strategiutvikling omfatter prosessen med å sette mål med påfølgende plan for å oppnå målene. Planen kan omfatte mål, aktiviteter, tiltak og virkemidler, og den brytes videre ned i handlingsplaner. Målene kan defineres som effektmål som konkretiseres til resultatmål. Alle mål må være knyttet til indikatorer og være målbare” (Haugen, Sæbøe og Foss, 2020, s. 95).

3.5.1 Indikatorer

Mye anvendte målebegreper i denne sammenhengen er PI (Performance Indicator) og KPI (Key Performance Indicator), hvor sistnevnte er mest vanlig (Haugen, Sæbøe og Foss, 2020).

NS-EN-ISO 41011:2018 Fasilitetsstyring (FM) – Terminologi, definerer KPI som «måling som gir viktig informasjon om ytelsen» (Standard Norge, 2018).

Haugen, Sæbøe og Foss (2020) mener det er tre hovedmål i ytelsesmålinger.

- Sammenligne virkelig ytelse mot forventet ytelse ut fra kvalitet, effektivitet og kostnad
- Som dokumentasjon ved ledelsesrapportering og til handling ved avvik og forbedringsprosesser
- Finne tilfredsnivå hos interessenter, som videre danner grunnlag for oppfølging av avtaler og identifisering av forbedringstiltak

Ifølge NS-EN 15221-3:2011 vil følgende forhold kunne oppnås gjennom gode målemetoder med sammenhengende og oppdaterte måleverdier:

- Gjøre det mulig å kontrollere prosessen for å produsere pålitelige og konsistente fasilitetsprodukter
- Gjøre det mulig å identifisere kostnader
- Gjøre det mulig å oppdage problemer tidlig og forutse resultater, før problemene eskalerer eller medfører svikt
- Gjøre det mulig å imøtekomme bestillerorganisasjonens etterspørsel på en bedre måte
- Gjøre det mulig å ta bedre beslutninger, noe som medfører bedre fasilitetsprodukter og organisasjonsmessig ytelse (kontinuerlig forbedring)
- Medføre forbedret benchmarking
- Lvere riktig kvalitet (beskrivelse av betydning) til en rimelig pris (oppfatning av verdi)
- Gi et kontroll-/styringsverktøy som vil bidra til effektiv drift (færre møter og mindre gjennomgåelse og analysing av statistikk og rapportering osv.) (Standard Norge, 2012b, s. 22)

Når kvaliteten på et produkt skal defineres må det være sammenheng mellom indikatoren og beskrivelsen, som kan være både objektive (harde) og subjektive (myke);

Objektiv (hard) beskrivelse

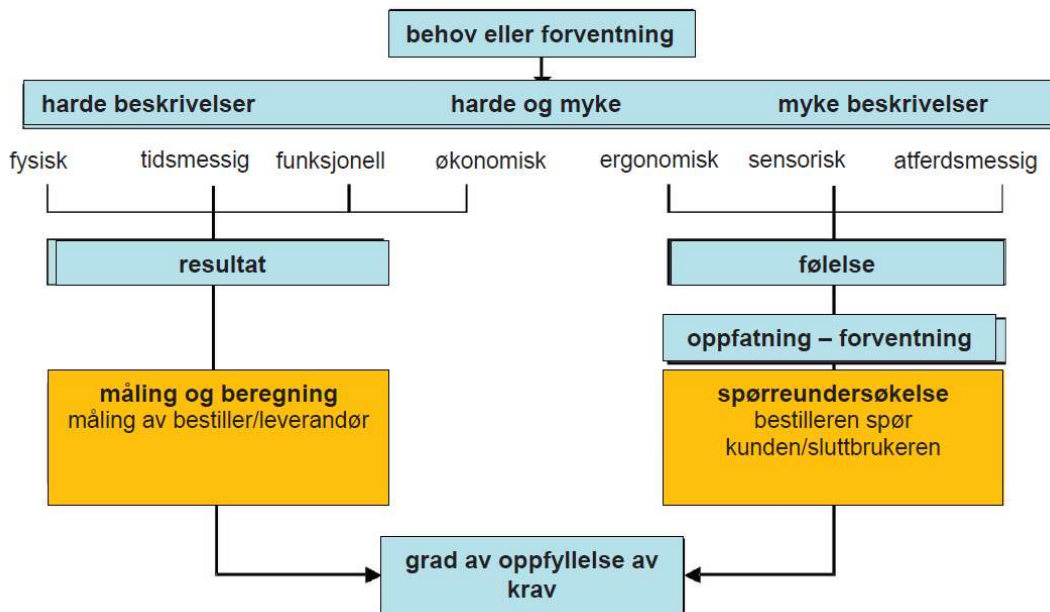
- fysisk (f.eks. mekaniske, elektriske karakteristika)
- tidsmessig (f.eks. punktlighet, pålitelighet, tilgjengelighet)
- funksjonell (f.eks. tilgjengelighet av en teknisk innretning)
- økonomisk (f.eks. kostnad, pris)

Subjektiv (myk) beskrivelse

- sensorisk (f.eks. forbundet med lukt, berøring, smak, syn, hørsel)
 - atferdsmessig (f.eks. høflighet, ærlighet, sannferdighet)
 - ergonomisk (f.eks. fysiologi, eller relatert til sikkerhet for mennesker)
- (Standard Norge, 2012b, s. 11-12)

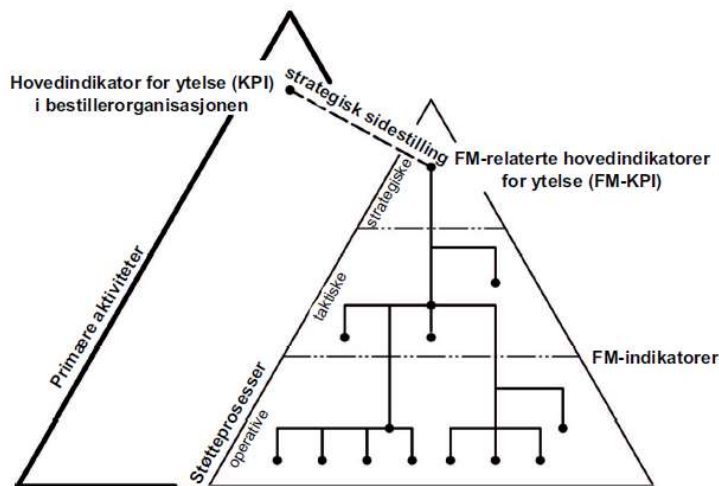
Objektive (harde) beskrivelser er ikke avhengig av tolkning innenfor gitte betingelser, men gir en relativt konkret output. Subjektive (myke) beskrivelser er sterkt påvirket av oppfatningen til enkeltpersoner, grupper, mv. De er relatert til sluttbrukers forventning, oppfatning og behov, som kan resultere i at de blir uklart uttrykt/beskrevet og som en konsekvens av det blir underforstått. Slike målinger foretas som oftest i form av spørreundersøkelser (Standard Norge 2012b).

Samspillet mellom elementer og påvirkninger knyttet til kvalitet innenfor fasilitetsstyring er vist i figur 21.



Figur 21: Elementer og påvirkninger knyttet til kvalitet innenfor fasilitetsstyring (Standard Norge, 2012b, s. 12)

Hovedindikatorene i en FM-organisasjon må sees i sammenheng med hovedindikatorene i bestillerorganisasjonen, illustrert som «strategisk sidestilling» i illustrasjonen nedenfor.



Figur 5 – Typer indikatorer

Figur 22: Typer indikatorer (Standard Norge, 2012b, s. 22)

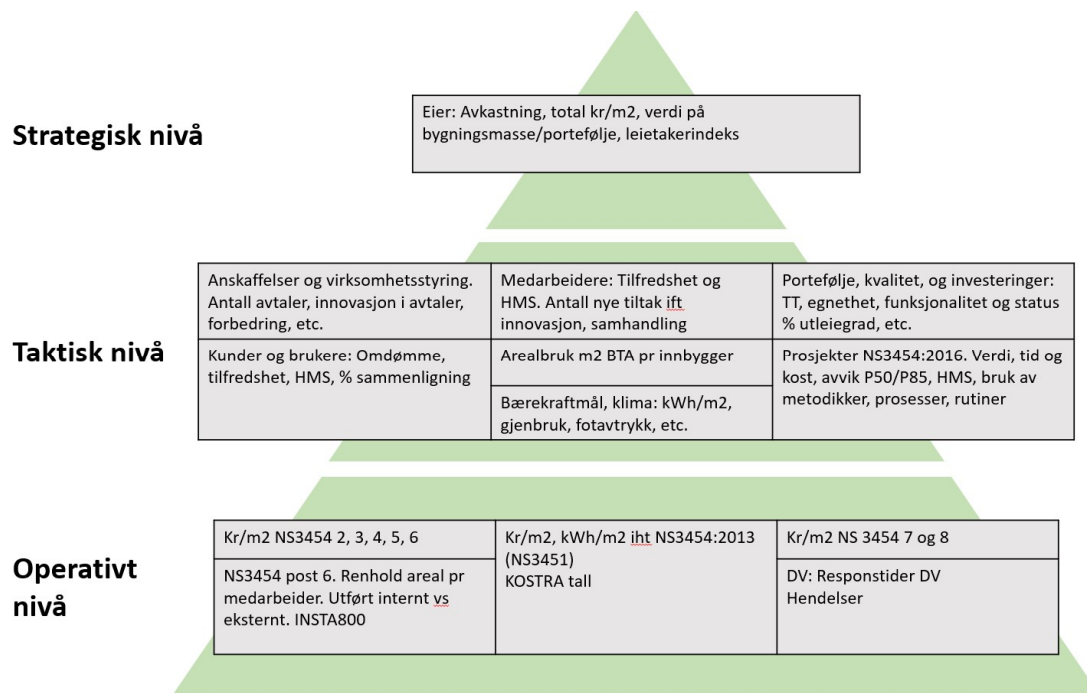
Videre ser man av figur 22 at indikatorene i FM-organisasjonen skal utvikles og defineres fra toppen og ned. Slik sikrer man at alle indikatorene bidrar til måloppnåelse i bestillerorganisasjonen.

I «Tillegg B» til NS-EN 15221-3:2011 gis det informasjon og anbefalinger om målemetoder. Her legges det vekt på *enkelthet* og at *færre er bedre* når det kommer til målesystem. Derfor må man kun basere seg på faktorer som er viktig for bestillerorganisasjonen og ikke en mengde mindre vesentlige faktorer. Dette påpekes som selve utfordringen når man snakker om målemetoder, siden det kan være vanskelig å stole på noen få indikatorer, som gjør at det ofte etterspørres detaljer som er ressurs- og tidkrevende (Standard Norge, 2012b).

For fastsettelse av målemetoder refererer Standard Norge (2012b) til akronymet «SMART» (Significant, Measurable, Achievable, Responsible og Time scale). Oversatt betyr dette signifikant, målbar, oppnåelig, ansvarlig, tidsbestemt og kan være en guide for kriterier til en slik prosess.

Mål bør forbindes ovenfra og ned i hierarkiet (strategisk, taktisk og operativt). Mål og indikatorer bør føre til beregnede indikatorer på neste, høyere nivå. Flere indikatorer kan slås sammen til indekser, såkalte aggregerte indikatorer. Dette sikrer konsekvens med tanke på hva som måles og hvordan (Standard Norge, 2012b).

Foss (2021) har utarbeidet en illustrasjon (se figur 23) som viser flere mulige indikatorer for de ulike strategiske nivåene.



Figur 23: Indikatorer for ulike strategiske nivå (Foss, 2021)

3.5.2 Tjenestenivåavtaler (SLA)

Begrepet tjenestenivåavtaler er oversatt fra engelske SLA – Service Level Agreement. I SN-EN ISO 41011:2017 gis det følgende definisjon: «Dokument som er avtalt mellom bestillerorganisasjonen og en tjenesteleverandør om ytelse, måling og vilkår for levering av tjenester» (Haugen, Sæbøe og Foss 2020, s. 154).

KPI-er kan være en sentral del i tjenestenivåavtaler. Bestiller av tjenesten kan gjennom KPI-er etablere indikatorer som overvåker og kontrollerer tjenesteleverandøren. KPI-er er imidlertid også viktig for tjenesteleverandøren for å kunne forstå forventet servicenivå og for å justere planlegging og leveranse ut fra bestillerens strategi og mål (Talamo og Atta, 2019).

Tjenesteleveranseavtaler kan brukes internt mellom ulike enheter i organisasjonen (eksempelvis kommuner og fylkeskommuner), eller som et avtaledokument ved kjøp av FM-tjenester (Haugen, Sæbøe og Foss 2020).

3.5.3 Benchmarking

Benchmarking brukes som et begrep for en forbedringsmetode og det finnes ifølge Sæbøe og Blakstad (2009) utallige definisjoner av ordet i denne sammenhengen.

NS-EN ISO 41011:2018 Fasilitetsstyring (FM) – Terminologi, definerer benchmarking slik; «prosess for å sammenligne prosesser, ytelser og/eller kvalitet mot praksis av samme art, under de samme betingelsene og med lignende mål» (Standard Norge, 2018).

KPI-er kan også ha en sentral rolle i benchmarking. Det er vanlig at arbeid med benchmarking starter med kostnadstall for «harde» tjenester som teknisk drift og vedlikehold, energibruk, renhold, renovasjon og sikkerhet i tillegg til de vanligste «myke» tjenestene kantine, resepsjon, servicesenter, mv.

Haugen, Sæbøe og Foss (2020) opererer med to nivå innenfor benchmarking:

- Data-benchmarking (eller resultat-benchmarking) som kan gi indikasjoner gjennom blant annet kostnadstall.
- Prosess-benchmarking som kan lede til en modell for «beste praksis» gjennom sammenligning av prosesser/kvaliteter og tilhørende data som for eksempel volum og kostnader.

Bare data-benchmarking gir sjelden et tilstrekkelig grunnlag for forbedring, siden sammenligningene/forbedringene må gjøres på en arena hvor kvalitet og kostnad skapes, - i arbeidsprosessene (Haugen, Sæbøe og Foss 2020, s. 164).

Sammenligning kan skje gjennom samarbeid med andre (tilsvarende) aktører og/eller gjennom tilgjengelige kilder som presenterer data.

KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir styringsinformasjon om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner. Det er Statistisk sentralbyrå som publiserer KOSTRA-tallene (SSB, 2021).

Ifølge Haarr (2019) er det imidlertid behov for mer ensartet innrapportering av statistikk til KOSTRA. Stedlig variasjon på hvordan tall innrapporteres, kan gi store utslag i statistikken. For at statistikken skal holde høy kvalitet og være et godt sammenligningsgrunnlag, kreves grunnleggende kunnskap om hvordan tall skal føres i regnskapene. Det kreves også felles forståelse for hvilke forutsetninger som skal gjelde for tallene som rapporteres.

Noen andre eksempler på slike kilder er;

ASSS-nettverket som er et samarbeid i regi av KS, om analyser, statistikk og sammenligning av utvalgte tjenesteområder i ti av Norges største kommuner (KS, 2021).

Newsec Basale rapporten som blant annet presenterer nøkkeltall for eierkostnader og felleskostnader (Newsec, 2021).

Norsk Leietakerindeks (NLI) som kartlegger kundetilfredshet og hvor fornøyde leietakere er med sine utleier (NLI, 2021).

4 RESULTATER (EMPIRI)

I dette kapittelet fremstilles resultater fra datainnsamlingen. Kapittelet innleder med en presentasjon av utvalgte undersøkelsesenheter, deretter presenteres resultat og funn fra intervju og dokumentstudier. Det er kun to av aktørene som har eiendomsstrategien fremstilt i et dokument, mens de to siste aktørene ikke har et slikt strategidokument. Funn fra intervju og dokumentstudier er derfor ikke adskilt.

4.1 Presentasjon av aktørene

4.1.1 Bærum kommune

Bærum kommune Eiendom er en av Norges største eiendomsvirksomheter, med ca. 250 ansatte og ansvar for forvaltning av ca. 850 000 kvm bygningsmasse. Eiendomsavdelingen har ansvar for utvikling, utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens bygningsmasse og ivaretar i tillegg grunneierrollen, eiendomstransaksjoner og leie/utleie av eiendommer (Bærum kommune, 2021).

Kommunen vedtok i 2015 «Eiendomsstrategi 2015-2025 – Fremoverlent med gjennomføringskraft». Bakgrunnen for utvikling av eiendomsstrategien beskrives i strategidokumentet, de mest sentrale årsakene synes å være behov for langsiktige planer, helhetlig ressursstyring, og behov for å håndtere akkumulert vedlikeholdsetterslep.

4.1.2 Møre og Romsdal fylkeskommune

Møre og Romsdal fylkeskommune eier ca. 227 000 kvm bygningsmasse fordelt på 164 bygninger. Bygg og eiendomsavdelingen har rundt 65 ansatte og ansvar for utøvelse av fylkeskommunens eierrolle, byggherrefunksjon, forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eiendom (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2021b).

Fylkeskommunen vedtok i 2017 «Eiendomsstrategi Møre og Romsdal fylkeskommune 2017-2026». Arbeidet med utvikling av eiendomsstrategien ble utløst av funn i en intern evaluering høsten 2015, hvor de mest sentrale funnene viste at det ikke var definert tydelige politiske mål for eiendomsforvaltningen, uklare roller og ansvar medførte at en rekke oppgaver enten ikke ble utført eller helhetlig utført, samt at det ikke var gjort vurderinger knyttet til ressursbruk eller eiendommens tilstand (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2017).

4.1.3 Nittedal Eiendom KF

Nittedal kommune har en bygningsmasse på ca. 111 000 kvm. Nittedal Eiendom KF ble opprettet i 2010 og har ifølge foretakets vedtekter som formål å ivareta eieransvaret for kommunens bygnings- og eiendomsmasse. Dette innebærer forvaltning, drift, vedlikehold og byggherrefunksjon. Nittedal Eiendom KF har ca. 65 ansatte (Nittedal Eiendom KF, 2021).

Nittedal kommune har ikke nedfelt sin eiendomsstrategi i et eget strategidokument. Ved stiftelse av Nittedal Eiendom KF vedtok kommunestyret foretakets tre hovedmålsettinger med tilhørende underpunkter. Nittedal Eiendom KF rapporterer i økonomiplan for perioden 2021-2024 på foretaket på status, ambisjoner og strategier (Nittedal Eiendom KF, 2020), her er også foretakets tre

hovedmålsettinger og underpunkter gjengitt. Opplysninger om strategier er basert på intervju og rapportering i ovennevnte økonomiplan.

4.1.4 KLP Eiendom

KLP Eiendom er en av Skandinavias største eiendomsaktører, et heleid datterselskap i KLP-konsernet og KLP sitt verktøy for investeringer i eiendomsmarkedet. KLP Eiendom sin virksomhet omfatter utvikling og forvaltning av kontorbygg, kjøpesentre, hoteller, tomter og prosjekter i flere av Skandinavias største byer. I tillegg har de hotell og kontorbygg i London. Eiendomsmassen er over 2,5 millioner kvm og har en estimert markedsverdi på ca. 81,5 milliarder kroner (KLP, 2020).

KLP Eiendom opplyser i intervju at de alltid har hatt en eiendomsstrategi for sin virksomhet, men strategiske dokumenter er ikke offentlig tilgjengelig og har derfor ikke vært gjenstand for vår undersøkelse. Opplysninger om strategier er i hovedsak gitt i intervju, i tillegg er selskapets hjemmesider og KLP-konsernets årsrapport for perioden 2018-2020 er også studert.

4.2 Resultater fra intervju og dokumentstudier (praksis)

Aktørenes eiendomsstrategier er analysert og fremstilt med utgangspunkt i inndeling av påfølgende underkapitler. Fremstillingen er valgt for å kunne svare ut forskningsspørsmålene. Inndelingen tar samtidig hensyn til en struktur som illustrerer hvordan de strategiske valgene som tas på et overordnet nivå, for eksempel for en hel eiendomsportefølje, setter rammer for forvaltning og drift ned til den enkelte eiendom (og nedover i de ulike nivåene i forvaltningsorganisasjonen).

4.2.1 Porteføljestrategi

Bærum kommune

I eiendomsstrategien vurderes porteføljestyring/-forvaltning som sentralt både for å utnytte eiendomsmassen på best mulig måte med hensyn til kommunens arealbehov, samt for å sikre langsiktig og bærekraftig utvikling av verdiene i eiendomsporteføljen. Det er vedtatt å iverksette tiltak om å «Etablere system for å sammenholde kommunens behov for lokaler og eiendommer over tid med eiendomsmassens kapasitet, egnethet og tilpasningsdyktighet.»

Dette innebærer at eiendommene skal kategoriseres ut fra hvilke eiendommer kommunen ønsker å satse på (A-bygg), hvilke eiendommer som kan utvikles til annet bruk (B-bygg) og eiendom som skal avhendes (C-bygg). Eiendomsstrategien sier ikke noe om hvilke kriterier som legges til grunn for å plassere en eiendom i de ulike kategoriene, men konstaterer at kriterier for dette må utarbeides.

I intervjuet ble det opplyst at eiendomsporteføljen er inndelt i henhold til ovennevnte kategorisering. I tillegg er eiendomsporteføljen inndelt etter kommunens organisering, de tre sektorene: *MIK* (miljø, kultur og idrett), *BIOM* (bistand og omsorg, sykehjem og omsorgsboliger), og *BAUN* (barn og unge). Basert på denne inndelingen er det etablert et eiendomsråd bestående av kommunaldirektørene for de tre sektorene, eiendomsrådet er arena for samhandling og helhetlig tenkning på tvers av sektorene.

I eiendomsstrategien er det satt som mål at «kommunens langsiktige eiendomsbehov er primært løst ved å eie eiendom» og at det skal føres «En aktiv og strategisk politikk vedrørende erverv av tomter for å dekke fremtidige behov.» (Bærum kommune, 2015). Dette settes i sammenheng med utfordringsbildet som er redegjort innledningsvis i strategien, befolkningsvekst og knapphet på tomtearealer til utbygging i kommunen trekkes frem som sentrale problemstillinger.

I intervjuet trekkes kommunens arbeid med strategiske tomtekjøp frem som et fokusområde, som også ses i sammenheng med å styre samfunnsutviklingen til områder hvor kommunen ønsker utvikling. Dette handler også om at kommunen skal sikre areal til sosial infrastruktur samt fremtidige arealbehov knyttet til formålsbygg.

Møre og Romsdal fylkeskommune

For Møre og Romsdal fylkeskommune sin eiendomsstrategi er det utviklet et planverk for operasjonalisering av strategien, med en *overordnet utviklingsplan* for hele eiendomsporteføljen. Overordnet utviklingsplan inkluderer oversikt over fylkeskommunens leieavtaler for bygg, samt oversikt over ubebygde eiendommer og tomter.

I overordnet utviklingsplan er de strategiske valgene for fylkeskommunens bygningsmasse vedtatt. Det er definert tre hovedkategorier for sortering av eiendommene, som gir føringer for hvordan eiendommene skal forvaltes og driftes. De tre kategoriene er A-, B- og C-bygg, altså samme metodikk som Bærum kommune (selv om de har valgt ulike definisjoner av kategoriene). Videre er det definert prinsipper og kriterier for plassering i de ulike kategoriene.

Følgende vurderingskriterier er satt som utgangspunkt for fordeling i de tre kategoriene:

- Strategisk bruk sett opp mot kjernevirksomhetens behov
 - Funksjonalitet - Hvor godt bygget er egnet for virksomheten (f.eks. undervisning).
 - Tilpasningsdyktighet - Hvor godt bygget kan tilpasses virksomheten, enten gjennom endring av planløsning, funksjon eller mulighet for å endre antallet kvadratmeter som er i bruk.
 - Tilstandsgrad - Vurdering av byggets tekniske tilstand på en skala fra 0-3.
 - Byggeår – Nyere forskrifter stiller strengere tekniske krav til bygninger, og funksjonskravene endrer seg slik at bygg vil bli mindre egnet for virksomheten når kravene blir høyere.
- (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2021a)

Utdanningsavdelingen har i tillegg gjort en egen vurdering av hvor egnet byggene er til å understøtte virksomhetene som del av beslutningsgrunnlaget.

For eiendommer/tomter som ikke er bebygde er det i overordnet utviklingsplan foreslått at det skal utføres en kartlegging og vurdering av «hvilken strategisk betydning disse har for fylkeskommunen.» (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2021a).

I intervjuet bekreftes det at fylkeskommunen har innført dette systemet og at de i dag har en helt annen oversikt over eiendomsporteføljen enn de hadde tidligere.

Nittedal kommune

I intervjuet ble det opplyst om at foretaket ikke har fastsatt strategiske premisser eller kriterier for porteføljeforvaltning. Årsaken til dette forklares med at «... vi tenker nok ikke sånn tradisjonell porteføljeforvaltning, i og med at vi ikke har flere bygg og er større enn det vi er». Samtidig opplyses det at ved rullering av kommunens behovsplaner er bygningers kvalitet og egnethet gjenstand for vurdering, både når det gjelder det bygningstekniske og for kjernevirksomheten.

Nittedal Eiendom KF sin første hovedmålsetting er å være en *profesjonell og strategisk eier* (Nittedal Eiendom KF, 2020). Følgende underpunkter til hovedmålsettingen kan settes i sammenheng med porteføljestrategi:

- «Gjennomført kartlegging av areal/eiendom kommunen eier»
- «Porteføljeforvaltning «strategisk plan for kjøp og salg av eiendommer» (Nittedal Eiendom KF, 2020, s. 7 og 8)

I foretakets rapportering (Nittedal Eiendom KF, 2020), under kapittelet er følgende ambisjoner og strategier uttrykt:

Nittedal kommune utvikler seg til å bli en aktiv aktør i eiendomsmarkedet, for å sikre effektiv utførelse av de samfunnsoppgavene kommunen har:

- Beholde grunnareal og eiendom for kommunal tjenesteytelse i et langsiktig perspektiv
- Strategiske kjøp og salg for kommunens nåværende og fremtidige behov
- Det tilstrebes at eiendom som er vedtatt solgt, selges med riktig formål og korrekt verdi (Nittedal Eiendom KF, 2020, s. 9)

Mer informasjon om ambisjon eller strategi finner vi i kapittelet *profesjonell og strategisk eier*:

God eiendomsforvaltning oppnås gjennom porteføljestyring, som innebærer en helhetlig forvaltning av formålsbygg og boliger. Det handler om å utnytte porteføljen optimalt for å dekke kommunale behov. Noen ganger innebærer det salg og avvikling av eiendommer, andre ganger vedlikehold av eiendommer som skal beholdes, eller nybygging når dette er påkrevet. (Nittedal Eiendom KF, 2020, s. 18)

Eiendom er sentralt i kommunens produksjon av velferdstjenester og i samfunnsutviklingen. Gjennom å skaffe riktige og effektive lokaler og gjennom forvaltning og utvikling av fast eiendom bidrar virksomheten til verdiskapning. Eiendomsutvikling vil også være katalysator og strategisk virkemiddel i sentrum-, steds- og boligutvikling. (Nittedal Eiendom KF, 2020, s. 18)

Ut fra dokumentstudiet er inntrykket at foretakets porteføljestyring omfatter en del av de samme vurderingskriteriene som er angitt i Møre og Romsdal fylkeskommune sin strategi. Samtidig handler dette mer om en praksis som har utviklet seg over tid, enn at dette er en vedtatt strategi.

KLP Eiendom

I intervjuet opplyses det at KLP Eiendom sin overordnede strategi er å investere i (eie) attraktive og fleksible eiendommer med god beliggenhet. Porteføljestrategien omfatter strategiske beslutninger knyttet til:

- hvilke markeder det skal investeres i
- balanse i porteføljen: hvor store andeler de ulike markedene skal utgjøre av investeringene (f.eks. kontor, hotell, kjøpesenter etc.)

Videre opplyses det at det foretas årlige vurderinger knyttet til risiko i ulike markeder, hvor diversifisering står sentralt for balansering av eiendomsporteføljen.

Selskapets strategidokumenter er ikke offentlig tilgjengelig og har derfor ikke vært gjenstand for vår undersøkelse. Funn er i sin helhet basert på intervju med aktøren.

4.2.2 Investerings- og eiendomsstrategi (Asset management)

Bærum kommune

I eiendomsstrategien er det satt som mål at kommunen skal utføre «Løpende utvikling av eiendommer som understøtter virksomheten i bygget.» (Bærum kommune, 2015, s. 29) Hvilke eiendommer som skal prioriteres er basert på hvilken kategori en eiendom/bygg er plassert i (A, B eller C). Det er definert at kategori «A-bygninger bør ha en langsiktig forvaltnings- og utviklingsplan som er utarbeidet i samarbeid med brukerne og en femårs vedlikeholdsplan som rulleres årlig.» (Bærum kommune, 2015). Videre er det vedtatt et ambisjonsnivå for tilstandsgrad (TG) knyttet til de ulike kategoriene, her er det for eksempel angitt at kategori A-bygg skal ha et gjennomsnitt på TG 1,2. For kategori B-bygninger (endre bruk, utvikles eller avhendes) er det foreslått en mindre innsats knyttet til vedlikeholds- og investeringsmidler, inntil ny status er avklart. Det er ikke foreslått ambisjonsnivå for kategori B, ei heller videre redegjort for kategori C i strategien.

Det er satt som mål i eiendomsstrategien at eiendomsvirksomheten skal kjennetegnes ved «Forankrede konsepter og arealbruk. Kostnads- og miljøeffektive bygninger. Redusert arealbruk per innbygger for formålsbygg.» (Bærum kommune, 2015, s. 29) Det redegjøres for at kommunen i dag har etablert praksis for arealbruk knyttet til formålsbygg, som omfatter krav som: areal per bruker, antall etasjer, avstand til offentlig kommunikasjon etc.

Møre og Romsdal fylkeskommune

I overordnet utviklingsplan for fylkeskommunen er sammenhengen mellom porteføljestrategien og investeringsstrategien beskrevet slik:

Resultatet av tilstandsvurderingen, funksjonalitetsvurderingen og plasseringen av byggene i kategoriene A, B og C vil resultere i et 10-årig investeringsprogram med foreslått prioritering av midler til utvikling (rehabilitering/ombygging). Utviklingsmidler prioriteres til A-byggene, mens midlene til løpende vedlikehold prioriteres til B-byggene. (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2021a)

Investeringsprogrammet er delt i inn i to hoveddeler, henholdsvis investeringer for utviklingsprosjekter og rehabilitering/utskifting. Det er gjennomført vurdering av det enkelte bygg i porteføljen, som utgangspunkt for en prioriteringsliste for midler til utvikling og vedlikehold.

I intervjuet ble det også opplyst at fylkeskommunen bruker en arealmodell som er utviklet i regi av Fylkeskommunalt eiendomsforum, referert til som *FEF-arealmodell*. FEF-arealmodell omfatter areal- og funksjonsbeskrivelser for nye videregående skoler (FEF, 2021).

Nittedal kommune

Nittedal eiendom KF har ikke nedfelt en egen strategi for prioritering av investeringer. I intervjuet opplyses det at kommunen har en fireårig investeringsplan med årlig behandling som grunnlag for budsjettprosessen. Foretaket bidrar inn i budsjettprosessen med sin kompetanse og anbefalinger. Det gis uttrykk for at denne prosessen burde vært mer grundig og gjennomtenkt, foretaket opplever at mange av behovene som meldes inn fra kommunen ikke er godt nok vurdert i forhold til verken behov eller løsning. Samtidig opplever foretaket at dette har bedret seg i forhold til skoler i senere år, noe som forklares med en relativt nylig etablering av skolebehovsplanen. Skolebehovsplanen opplyses å omfatte grundigere vurderinger knyttet til fremtidige behov enn det som tidligere har vært praksis i kommunen.

En av hovedmålsettingene for foretaket er «effektiv arealutnyttelse» (Nittedal Eiendom KF, 2020, s. 8). I foretakets rapportering fremkommer det at det foreligger arealnorm for bygging av barnehager, det utarbeides arealnorm for nye skoleanlegg og at det er under vurdering å innføre normtall for kontorer.

KLP Eiendom

I intervjuet kom det frem at KLP Eiendom har som strategi å være en langsiktig eier av eiendommene i sin portefølje. Dette er i tråd med KLP-konsernet sitt langsiktige perspektiv for forvaltning av pensjonsmidler, hvor porteføljestrategien innebærer at investeringer i eiendomsmarkedet skal utgjøre 13 % av investeringskapitalen. Med det utgangspunktet er det bare unntaksvis at KLP Eiendom selger unna enkelte eiendommer, strategien er å bygge volum over tid. En del av forklaringen ligger i at KLP Eiendom har jobbet med å bygge volum i porteføljen de siste 11 årene, for å klare å nå målet om at 13 % av investeringskapitalen er plassert i eiendom. Selskapet har i denne perioden gått fra å ha en eiendomsportefølje med markedsverdi på ca. 20 milliarder kroner til dagens nivå på ca. 81,5 milliarder kroner.

Investeringsstrategien forholder seg til rammene som er satt i porteføljestrategien. Eiendommer som vurderes kjøpt blir deretter vurdert i forhold til det kommersielle potensialet, tilpasningsdyktighet, teknisk tilstand og funksjonalitet, og om den passer inn i porteføljen med hensyn til diversifisering.

Det ble også trukket frem i intervjuet at investeringer i forhold til vedlikehold og utvikling ble styrt av tre hovedfaktorer:

- *Leietakertilpasning*: oppgraderinger som blir fremtvunget av en kontrakt
- *Kommersielle tiltak*: oppgraderinger/vedlikehold for å gjøre det attraktivt for leietaker, det som må til for å få leid ut

- *Tekniske prosjekter og vedlikehold:* strategien er å drive verdibevarende vedlikehold, for å ivareta verdien og funksjonene til eiendom

4.2.3 Utleie- og forvaltningsstrategi (Property management)

Bærum kommune

Innledningsvis tar eiendomsstrategien for seg forvaltning av kommunal eiendom og beskriver tilhørende interesser, roller og nivåer innen eiendomsforvaltning, samt hvilket ansvar og oppgaver som tilhører de definerte nivåene.

Det er satt som mål i eiendomsstrategien at eiendomsvirksomheten skal kjennetegnes ved:

- Eiendomsdrift med høy kompetanse og gjennomføringskraft
- Tydelige leveranseavtaler og avklarte forventninger.
- Avtalt tjenestekvalitet og høy brukertilfredshet
- Kostnadseffektivitet dokumentert gjennom benchmarking i bransjen (Bærum kommune, 2015, s. 34)

I målene gis det uttrykk for at brukernes tilfredshet er viktig. Det orienteres i strategien om at det er satt i gang arbeid for å bedre kommunikasjonen med brukerne, her opplyses det at vaktmesterne har scoret svakt på de siste tilfredshetsmålingene. Det er ingen annen konkret informasjon knyttet til brukertilfredshet.

Behovet for revidering av serviceleveranseavtaler (SLA) synliggjøres i eiendomsstrategien, både gjennom mål og tiltak. Her pekes det blant annet på at tjenestestedenes behov for brukertjenester er større enn avsatte rammer (driftsbudsjett) til formålet, og at det er igangsatt et arbeid sammen med brukerne for å avklare ansvarsfordeling.

Status, utfordringer og muligheter knyttet til eiendomsdriften analyseres over to sider i eiendomsstrategien. Eiendomsavdelingens kapasitet og ressurser, økonomiske rammebetingelser, behov for kompetanseheving/ny kompetanse knyttet til endringer relatert til teknisk eiendomsdrift, renholdstjenester, kombinasjon av egenproduserte tjenester og kjøp av eksterne tjenester, kapasitet i markedet for tjenester knyttet til eiendomsdrift er oppsummert.

Noen eksempler fra analysene er gjengitt under:

Den tradisjonelle vaktmesteren, som ivaretok bygningsmassen og brukernes behov for altnuligmann-tjenester, har tapt terreng til fordel for spesialister på tekniske installasjoner og styringssystemer. En tydelig trend i bransjen er at kravene til spesialistkunnskap vil fortsette å øke etter hvert som nye løsninger innen styringssystemer, belysning, adgangskontroll, oppvarming, kjøling, transport, osv. blir utviklet. (Bærum kommune, 2015, s. 35)

Det er ikke tilstrekkelig kapasitet i markedet innen områder som bygningsautomasjon, energioppfølging og tekniske installasjoner. Dette gjør det vanskelig å finne kapasitet til drift av de mest komplekse bygningene. Det arbeides med å optimalisere bruken av egne ressurser for å kunne rekruttere/leie kapasitet mest mulig kostnadseffektivt. Parallelt arbeides det med opplæringsplaner for egen bemanning. (Bærum kommune, 2015, s. 35)

Det er også foreslått å undersøke mulighetene for etablering av internhusleie i eiendomsstrategien. I intervjuet fremkom det at kommunen ikke har innført internhusleie. Bakgrunnen for at de gjerne skulle innført internhusleie forklares med at de med eksisterende modell har for få virkemidler med hensyn til å regulere arealbruken, dette ble også opplyst å gjelde for nye byggeprosjekter. Det fremkom også i intervjuet at rapportering til KOSTRA er et hinder for kommunen når det gjelder innføring av internhusleie, det ble ikke nærmere redegjort for konkrete årsaker som er til hinder for etableringen.

Videre ble det i intervjuet opplyst om at kommunen arbeider med å etablere et enhetlig system for utleie av offentlige bygg (f.eks. gymsaler, klasserom etc.), dette handler om å definere kriterier for hvem som kan låne lokaler gratis, hvem som kan få leie til subsidiert pris og hvem som må betale markedsleie.

Møre og Romsdal fylkeskommune

I eiendomsstrategien til Møre og Romsdal fylkeskommune vies det også mye plass til å beskrive roller og nivåer innen eiendomsforvaltning, samt hvilket ansvar og oppgaver som tilhører de definerte nivåene. Blant annet beskrives formålet med serviceleveranseavtaler (SLA) slik:

I leieavtalen skal det tydelig fremgå hva som er forvalters oppgave og hva brukeren selv har ansvaret for. Dette reguleres typisk i en husleieavtale ved kommersielle leieforhold og/ eller ved internleieforhold. Om man ikke har en formell leieavtale bør disse grensesnittene beskrives i egne avtaler. I begge tilfeller må også kvaliteten på tjenestene som skal utføres enten av forvalter eller bruker defineres. Innen eiendomsforvaltning omtales disse som Service Level Agreements (SLA) – som i praksis betyr hvilket nivå, både med tanke på omfang og kvalitet, tjenestene skal utføres på. (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2017, s. 14)

Det er satt som effekt mål at «Eiendomsforvaltningen i Møre og Romsdal fylkeskommune skal understøtte kjernevirksomheten på best mulig måte» (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2017, s. 15), med tilhørende resultatmål at det skal oppnås en brukertilfredshet på minimum karakter 4 på en skala fra 1-5 innen år 2020. Undersøkelse skal gjennomføres årlig, med rektorer, elevråd og tillitsvalgte ved alle skoler. I tillegg skal det årlig gjennomføres dialogmøte med virksomhetene (skolene).

I intervjuet ble det opplyst at det er innført egne SLA-er med alle skolene. Arbeidet med tilfredshetsmålinger er utsatt, dette ble forklart med at det tok flere år å få på plass SLA-er. Det ble vurdert at det ikke var hensiktsmessig å gjennomføre tilfredshetsmålinger før disse var på plass, da det vil være vanskelig å utarbeide gode indikatorer som gir objektive tilbakemeldinger på hvor gode tjenestene er uten ansvarsfordeling og avklarte nivåer (omfang og kvalitet) for serviceleveransene.

Det fremkom også av intervjuet at det ble avdekket store utfordringer i fylkeskommunen med praksis for innleie- og utleieavtaler, det arbeides fortsatt med opprydding i disse avtalene og utvikling av et mer enhetlig rammeverk. I tillegg ble det opplyst at det er en utfordring i fylkeskommunen knyttet til riktig arealbruk ved utvikling av eiendommene, med påstand om at «alle vil ha mer, ingen vil ha mindre».

Nittedal kommune

Nittedal kommune har organisert sin eiendomsvirksomhet i det kommunale foretaket, Nittedal Eiendom KF. Foretakets ansvarsområder er definert slik (Nittedal Eiendom KF, 2020, s. 12):

- Forvaltning og utleie av kommunal bygningsmasse (yrkesbygg og bolig)
- Leverer driftstjenester til Nittedal kommune (teknisk drift, vedlikehold og renhold)
- Ivareta byggherrefunksjonen i byggeprosjekter
- Ivareta grunneierrollen for eiendommene
- Forvalte og ivareta kommuneskogen

I tillegg er det uttrykt at foretakets strategi blant annet innebærer at «Foretaket skal levere avtalt kvalitet til rett tid på en kostnadseffektiv måte» og at det foreligger «tydelige leveranseavtaler og avklarte forventninger med bruker» (Nittedal Eiendom KF, 2020, s. 11).

I tillegg har foretaket følgende avtaleverk for FDVU (Nittedal Eiendom KF, 2020, s. 11):

- Husleieavtale
- Bruksrettsavtaler
- Renholdsavtale (daglig og periodisert renhold)
- Driftsavtale (systematisk ettersyn og drift av bygningsmassen)
- Vedlikeholdsplaner (aktivitetsplan over disponering av vedlikeholdsbudsjettet)

Det foreligger leieavtaler for alle bygg, mellom kommunen som bruker og foretaket som eier. Husleien KPI-justeres årlig. I intervjuet ble det opplyst at det til tross for husleiemodellen er utfordrende å få virksomhetene til å forstå at areal koster penger, forklaringen på dette var at «... sånn som det fungerer hos oss så får jo virksomhetene økte rammer, så det blir jo mer en type husleiemodell opp mot rådmannen». Det ble også poengtert at dette ikke bare er negativt, med argument om at det er få som sier ifra seg areal og at det er begrensede muligheter for å få inntekt på ledig areal på for eksempel en skole.

I intervjuet ble det forklart at foretakets primæroppgave er å huse kommunens virksomhet, med mål om at netto driftsresultat skal gå i balanse. Når det gjelder brukerundersøkelser blir det opplyst at dette er gjennomført to ganger siden 2013. Til tross for at brukerne er fornøyde med kvaliteten på selve tjenestene som leveres, uttrykker brukerne at de har behov for flere tjenester.

Det er ikke satt konkrete målsettinger for brukertilfredshet, men tett dialog og samarbeid med brukerne er trukket frem som sentralt i foretakets arbeid med forvaltning og drift (Nittedal Eiendom KF, 2020).

KLP Eiendom

Kunden er det sentrale for KLP Eiendom sin strategi for utleie og forvaltning. Under overskriften *Kunden i fokus* på deres hjemmesider gis det informasjon om at KLP eiendom jobber aktivt med å møte krav og forventninger til kvalitet og kundertilfredshet. Her trekkes det også frem at KLP Eiendom er kvalitetssertifisert etter ISO 9001-standarden, som er et styringsverktøy med fokus på løpende forbedringer og kundertilfredshet.

På hjemmesidene er foretakets kvalitetspolitikk og mål uttrykt som følger:

Vi vil utvikle og levere til riktig tid de tjenester som møter kundens forventninger. Tjenestene skal ha nytteverdi, være sikre, pålitelige og samfunnsmessig akseptable. Tjenestene skal markedsføres med riktig informasjon og bidra til verdi for kundene. De viktigste målelementene i vårt styringssystem skal sikte seg inn mot følgende 5 stikkord: «Rent, Pent, Helt, Trygt og Funksjonelt». (KLP, 2021)

I intervjuet ble det redegjort for at kundetilfredshet er en sentral måleenhet i KLP Eiendom sin utleie- og forvaltningsstrategi. Her ble ISO-sertifiseringen (ISO 9001) trukket frem som et viktig og godt verktøy for det planmessige arbeidet med forbedringer i egen organisasjon. KLP Eiendom utvikler, forvalter og drifter sine eiendommer i egen regi, noe som også er en del av strategien for å være «tett på» kunden.

Det er også satt mål om 60 % reforhandling av leiekontrakter, samt at *økonomisk utleiegrad* overvåkes. Økonomisk utleiegrad viser hvor mye av arealet i porteføljen som er ledig, men beregninger for hva det koster for selskapet at arealene står tomme. Ledigheten overvåkes kontinuerlig, med søkelys på leieavtaler som utløper innen henholdsvis ett og tre år.

Det ble også kort redegjort for strukturen på leieinntekten (leietakers kostnader), dette kan oppsummeres slik:

- Leie areal: fast beløp med årlig KPI-justering
- Felleskostnader: variabel kostnad som dekkes av leietaker/bruker

Gjennom felleskostnadene dekkes kostnader knyttet til løpende drifts- og vedlikeholdsoppgaver, samt andre tjenesteleveranseavtaler som etableres mellom partene.

4.2.4 Vedlikeholdsstrategi

Bærum kommune

Ett av hovedsatsningsområdene i strategien er å «Ta vare på kommunens verdier i fast eiendom» (Bærum kommune, 2015, s. 23). Her er det satt fire mål om at eiendomsvirksomheten skal kjennetegnes ved:

- 1 Eiendommenes funksjonelle og økonomiske potensiale er utnyttet. Det drives systematisk tilstandsbevarende vedlikehold.
- 2 Ambisjonsnivå for tilstand er fastsatt for alle bygg. System for prioritering av tiltak er etablert og følges opp.
- 3 Alle bygninger er tilstandsvurdert og har en langsiktig forvaltnings- og utviklingsplan.
- 4 Vedlikeholdsetterslep er tatt inn på en systematisk og sporbar måte.
(Bærum kommune, 2015, s. 23)

I strategidokumentet er det redegjort for prinsipper for å drive verdibevarende vedlikehold, herunder behov for kjennskap til bygningsmassens tilstand og sette klare ambisjonsnivåer for hvilken tilstand eiendomsmassen bør ha.

Her trekkes også anslag for kostnadsnivå (pris/kvm) for å drive verdibevarende vedlikehold frem. Basert på ambisjonsnivået for gjennomsnittlig tilstandsgrad for de ulike kategoriene er det redegjort for at dette vil gjøre det mulig for kommunen å estimere vedlikeholdsetterslepet i eiendomsporteføljen. Estimater kan deretter benyttes til å legge en plan for å redusere, alternativt lukke, vedlikeholdsetterslepet.

Ambisjonsnivået for kommunens bygningsmasse settes til et gjennomsnitt på tilstandsgrad 1,2. Videre definerer ikke eiendomsstrategien ambisjonsnivåer for de ulike kategoriene eiendommene skal sorteres etter, men foreslår at det settes ulike ambisjonsnivåer avhengig av om det er et bygg som er egnet for virksomheten eller ikke. Det er foreslått å iverksette tiltak for å sette ambisjonsnivåer og kriterier som første fase av eiendomsstrategien.

Møre og Romsdal fylkeskommune

Det er satt som effektmål i eiendomsstrategien at «Møre og Romsdal fylkeskommune skal drive verdibevarende vedlikehold», med tilhørende resultatmål:

- 1 Gjennomsnittlig tilstandsgrad for bygningsporteføljen skal holdes på maksimum 1,2
- 2 Det skal gjøres vedtak om LCC-bevilgninger for alle nye byggeprosjekter innen år 2020
- 3 Finansiering til å drive verdibevarende vedlikehold skal oppnås innen år 2021
- 4 Alle eide bygg skal være driftet via Facilit innen 2019
(Møre og Romsdal fylkeskommune, 2017, s. 17 og 18)

I eiendomsstrategien er det redegjort for kategoriene eiendomsporteføljen er delt inn i med tilhørende akseptgrense for iverksetting av større tiltak, akseptgrenser er definert med tilstandsgrad. Det er satt som ambisjonsnivå en gjennomsnittlig tilstandsgrad for porteføljen på 1,2. A-bygg er definert som bygg hvor det er planlagt *omfattende ombyggings- eller rehabiliteringstiltak* i løpet av relativt kort tid, og akseptgrense for tilstand er satt til TG 1,6. B-bygg er bygg som skal beholdes over tid, her er det satt en akseptgrense på TG 1,4 før det skal iverksettes tiltak i tråd med målsettinger. C-bygg er bygg som skal rives eller avhendes, denne kategorien har fått akseptgrense TG 1,9. For porteføljen totalt er det satt en akseptgrense på TG 1,5.

I intervjuet ble det opplyst at fylkeskommunen ikke hadde noen strategi for vedlikehold tidligere og at det derfor har tatt mye tid å rydde opp og få oversikt. Dette henger også sammen med resultatmålene som er satt i strategien, som handler om å få oversikt og ta i bruk systemer for drift og vedlikehold.

Nittedal kommune

Nittedal kommune har en annen tilnærming enn Bærum kommune og Møre og Romsdal fylkeskommune når det kommer til vedlikeholdsstrategi. Utgangspunktet for opprettelse av eiendomsforetaket var å *styrke vedlikeholdsnivået i bygningsmassen* og en målsetting om å *ha gode økonomiske rammebetingelser* for kommunens eiendomsvirksomhet (Nittedal Eiendom KF, 2020, s. 31).

I intervjuet ble det opplyst at foretaket har arbeidet med lukking av vedlikeholdsetterslep, strategien har derfor vært å ligge over det *anbefalte nivået* som representerer et verdibevarende vedlikehold. Anbefalt nivå er det som verken skaper eller lukker vedlikeholdsbehov.

Basert på en kartlegging av eiendomsmassen som ble utført i 2013 ble det estimert et vedlikeholdsetterslep på ca. 166 millioner kroner. Det ble deretter satt som mål å heve innsatsen fra anbefalt nivå til nivå for å lukke etterslep i løpet av en tiårsperiode (Nittedal Eiendom KF, 2020) I 2018 ble det gjennomført en ny kartlegging av eiendomsmassen, vedlikeholdsetterslepet ble da estimert til ca. 84 millioner kroner.

Det ble ikke opplyst at foretaket har et ambisjonsnivå for tilstandsgrad ved kartlegging og beregning av vedlikeholdsetterslep, det er heller ikke angitt som underpunkt til foretakets hovedmålsettinger.

KLP Eiendom

KLP Eiendom har som strategi å drive verdibevarende vedlikehold. Det foreligger vedlikeholdsplaner på alle eiendommer, som også innebærer kartlegging av tilstandsgrad og levetidsbetraktninger. Det foreligger ingen konkrete ambisjonsnivåer for eiendomsporteføljen, men målet er å ivareta verdiene og funksjonene i eiendommene.

KLP Eiendom sine strategidokumenter er ikke offentlig tilgjengelig og har derfor ikke vært gjenstand for vår undersøkelse. Funn er basert på intervju.

4.2.5 Miljø-/bærekraftstrategi

Bærum kommune

I et av strategiens hovedsatsningsområder *reduisert energibruk og klimaklok utvikling* er det blant annet satt som mål at *eiendomsvirksomheten skal kjennetegnes ved:*

- 1 Redusert energiforbruk i kommunens bygningsmasse i tråd med kommunens energi og klimaplan.
- 2 Areal- og energieffektive bygg (reduisert areal pr. innbygger), med klimavennlig materialbruk
- 3 Nye kommunale bygg ligger i forkant av myndighetenes klima- og energikrav.
(Bærum kommune, 2015, s. 31)

Eiendomsstrategien henviser til kommunens *energi- og klimaplan* og overordnet målsetting om *reduksjon av klimagassutslipp og redusert temperaturkorrigert energiforbruk* (Bærum kommune, 2015, s. 31). Videre gjøres det rede for at energieffektivisering er et viktig tiltak for å redusere klimagassutslipp, samtidig som dette kan bidra til reduserte kostnader. I klimastrategi 2030 er det uttrykt mål om at energiforbruket i kommunens eiendomsmasse skal reduseres med 12% fra 2016 til 2020, samt at det skal jobbes for en klimanøytral bygningsportefølje.

Når det gjelder mål om å ligge i forkant av myndighetenes klima- og energikrav er det uttrykt at:

Energi- og arealeffektive nybygg er effektive bidrag til å redusere energiforbruk og utslipp fra kommunenes bygningsportefølje. Et av de viktigste tiltakene vil være å redusere bruk av arealer, antall kvm bygning i drift/pr. innbygger. Alle nybyggprosjekter skal utformes med sikte på optimal ressursutnyttelse og ligge i forkant av myndighetskravene. (Bærum kommune, 2015, s. 32)

I intervjuet ble det opplyst at kommunen nylig har sertifisert seg etter standardene ISO 14001 og ISO 50001, som handler om henholdsvis miljø- og energiledelse.

Møre og Romsdal fylkeskommune

I eiendomsstrategien er det satt som resultatmål at:

- «Elektrisitetsforbruket i den fylkeskommunale eiendomsmassen skal innen 2020 reduseres med 0,4 TWh i forhold til 2009 nivå.»
- «Alle skoler skal innen år 2023 kunne bli sertifisert som miljøfyrtårn» (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2017, s. 16)

I intervjuet ble det opplyst at det også er satt ambisjonsnivå for nybygg, hvor målet er at disse skal sertifiseres tilsvarende BREEAM Good eller bedre. Her ble også FEF-arealmodellen (FEF, 2021) trukket frem som norm for arealbruk knyttet til nye bygg.

Møre og Romsdal fylkeskommune er miljøfyrtårn sertifisert.

Eiendomsstrategien til Møre og Romsdal fylkeskommune har et svært begrenset innhold som omfatter Miljø- og bærekraftstrategi.

Nittedal kommune

Nittedal Eiendom KF viser til klima og energiplanen og vedtak om reduksjon av klimafotavtrykket med 50 % innen 2030 og 80 % innen 2040, med 2001 som basisår. Følgende ambisjoner og strategier er uttrykt:

- Foretaket skal, primært for nybygg, ligge i forkant av minimumskrav
- Ved planlegging av nye formålsbygg skal det legges inn høye miljøambisjoner.
- Formålsbygg som er egnet skal miljøsertifiseres. Ambisjonsnivå skal for hvert enkelt prosjekt baseres på en kost-nyttebetraktning
- Arealeffektive bygg (redusert areal pr. innbygger/ansatt/elev)
- Energiforbruket skal reduseres på alle nye bygg og fornybar energi skal benyttes
- I kommunens egne bygg skal energibruken per kvm reduseres med 25 % innen 2020 sammenlignet med 2015-nivået (temperaturkorrigert forbruk)
- Målsetningen er at kildesorteringen skal være på 70 % eller bedre for driften i foretaket (Nittedal Eiendom KF, 2020, s. 9 og 10)

Nittedal Eiendom KF er miljøfyrtårn sertifisert.

KLP Eiendom

KLP Eiendom uttrykker på sine hjemmesider at de skal være en ledende aktør innenfor arbeidet med samfunnsansvar og bærekraft. Her uttrykkes også målsetning om å redusere klimagassutslipp i tråd med Paris-avtalen:

- Vi skal miljøsertifisere våre eiendommer, både ved oppføring og i driftsfasen
- Alle eiendommer skal ha en miljøhandlingsplan med konkrete forbedringsplaner og målsetninger
- Videreføring av langsiktig arbeid med ambisiøse mål for reduksjon i energibruk.
- Forbedre avfallssorteringsgraden på våre eiendommer
(KLP, 2021)

I KLP sin årsrapport for 2020 er følgende målsetninger spesifisert:

- Redusere energiforbruket i eiendomsporteføljen til 180 kWh per kvadratmeter
- Sorteringsgraden på avfall skal i snitt være over 65 prosent og minimum 50 prosent på hver enkelt eiendom i eiendomsporteføljen
(KLP, 2020, s. 239)

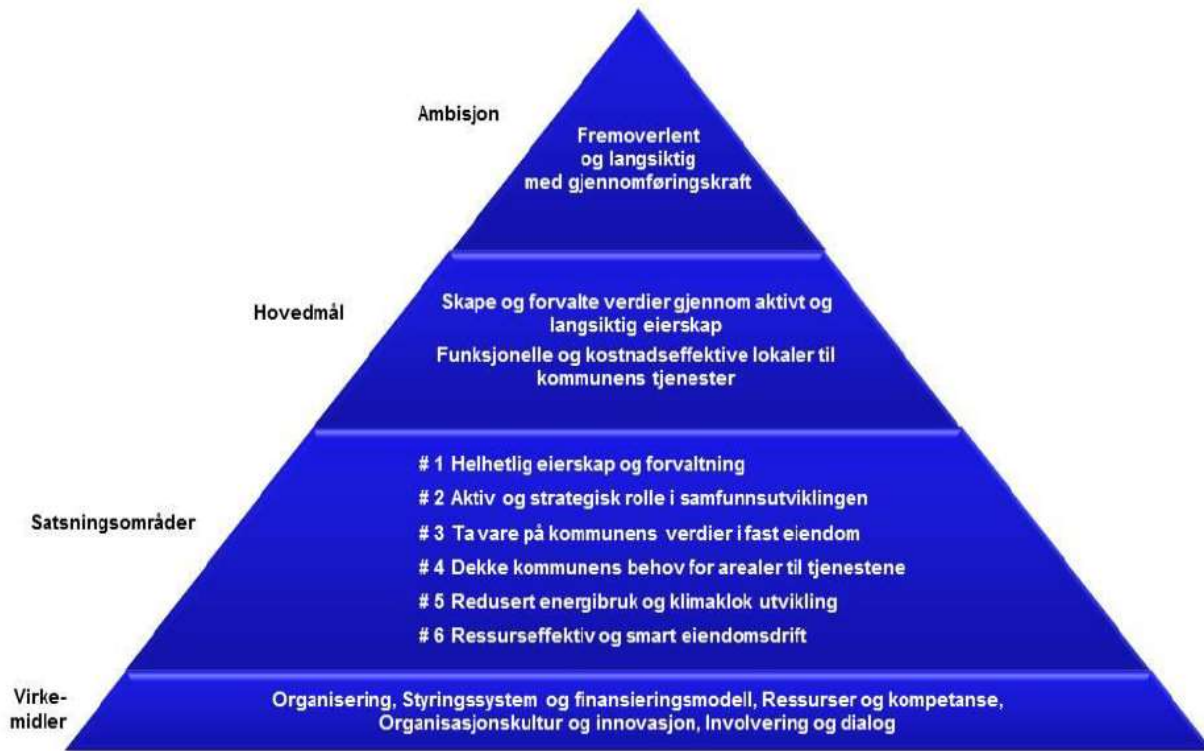
Selskapet har også ambisjoner knyttet til BREEAM NOR sertifisering av sine bygg, med ambisjonsnivå BREEAM Excellent for nybygg og BREEAM In-Use for eksisterende bygg.

KLP Eiendom er miljøsertifisert etter ISO 14001 standarden, det opplyses i intervjuet at de har vært sertifisert siden 2009.

4.2.6 Mål og måling av resultater

Bærum kommune

Eiendomsstrategien er på 41 sider og inneholder mye eiendomsfaglig teori og beskrivelser av status, utfordringer og muligheter for kommunens eiendomsforvaltning. Eiendomsstrategien er oppsummert i en strategipyramide, gjengitt i figur 24:



Figur 24: Bærum kommune sin eiendomsstrategi oppsummert i «strategipyramide» (Bærum kommune, 2015, s. 6)

Vi har ikke funnet at det er gjort målinger eller dokumentert resultater av mål som er knyttet til de seks satsningsområdene. Tiltakene som er definert som sentrale på veien mot måloppnåelse handler om den delen i strategipyramiden som er definert som virkemidler, det er her vi finner resultatene knyttet til eiendomsstrategien for kommunen.

I intervjuet ble det opplyst at kommunen ikke praktiserer strukturert måling av sine resultater knyttet til eiendomsstrategien, men at det ble gjennomført en oppsummering høsten 2019 og rapportert på resultatene av tiltakene i første fase. Videre ble det opplyst at målsetting knyttet til gjennomføring av tiltakene per tid ligger et sted mellom 80-100 prosent ferdigstillelse, for de aller fleste tiltakene. I praksis rapporteres det til det politiske miljøet (eier) i form av årsrapporter, herunder status for vedlikehold, energiforbruk og ledighet i boligporteføljen.

Bærum kommune er en del av ASSS-nettverket og sammenligner seg med KOSTRA tallene som innrapporteres der. Det opplyses at selv om de ikke har en stor tabell med måltall som oppdateres årlig, har de kjennskap til mange måltall og er opptatt av det i praksis. Det opplyses også at kommunen er i sluttfasen av arbeidet med ny eiendomsstrategi, der jobbes det blant annet med å finne ut av hvordan det skal etableres en ny og bedre måltallstruktur.

Det er redegjort for at eiendomsstrategien skal gjennomføres i to faser. Til hvert av de seks satsningsområdene er det knyttet mål, totalt 27 mål. For første fase er det satt opp tiltak knyttet til de ulike målene, totalt 20 tiltak. For satsningsområdene er det en tydelig struktur i dokumentet knyttet til målene. Når det gjelder tiltakene som er knyttet til målene er det ingen tydelig eller åpenbar struktur. Majoriteten av målene er uttrykt på en måte som gjør at de fremstår mer som effektmål enn resultatmål. Tiltakene er mer konkrete og handler om første fase i arbeidet med implementering av eiendomsstrategien i organisasjonen. Tiltakenes innhold oppsummeres best ved å gjengi noen av punktene som oppsummerer *viktige skritt mot måloppnåelse* i første fase (Bærum kommune, 2015, s. 5 og 6):

- Rigge eiendomsvirksomheten for helhetlig styring med riktig kapasitet, kompetanse, service- og innovasjonskultur. Organisering med tydelig plassering av roller og ansvar. Avklare ansvars- og oppgavefordeling mellom eiendomsvirksomhet i egen organisasjon og i selskaper, herunder vurdere behov for etablering av eventuelle nye selskaper.
- Hensiktsmessig system for virksomhetsstyring med relevante nøkkeltall som grunnlag for benchmarking internt og eksternt skal være videreutviklet. Løpende måling av ytelse og effektivitet, rapportering på årlig utvikling og styring på grunnlag av mål og resultater er iverksatt.
- Etablere gode oversikter over hele eiendoms- og bygningsmassen, med teknisk tilstand, areal/bruker, tilpasningsdyktighet mv. Definere hvilke eiendommer det skal satses på, skal omdisponeres eller avhendes.
- Etablere utviklings- og forvaltningsplaner for eiendommer, systemer for prioritering og langsiktige vedlikeholdsplaner.
- Etablere system for porteføljestyling av eiendomsmassen.

For andre fase er noen utvalgte punkter gjengitt (Bærum kommune, 2015, s. 6):

- Gjennomgående evaluering av organisasjon og foreløpig måloppnåelse (2018). Vurdere behov for justeringer eller endringer og ytterligere virkemiddelbruk, herunder ytterligere selskapsdannelse/outsourcing mv.
- Måle resultater – evaluere – forbedre

Resultatet av eiendomsstrategien så langt er at de har klart å *rigge eiendomsvirksomheten* i tråd med det som er definert som første gjennomføringsfase, og at de nå befinner seg overgangen til fase to. Den andre fasen består av å evaluere foreløpig måloppnåelse, justere kursen, rullere eiendomsstrategien og deretter fortsette utviklingen med måling, evaluering og forbedring av resultater. I eiendomsstrategien er den første fasen estimert å ferdigstilles i perioden 2015 – 2017, for deretter å gjennomføre fase to fra 2018. Den andre fasen er forsinket, da det ble opplyst at kommunen planlegger ferdigstilling av den nye eiendomsstrategien i løpet av 2021.

Møre og Romsdal fylkeskommune

Det er utarbeidet fire effektmål med 14 tilhørende resultatmål for eiendomsstrategien. Effektmål med tilhørende resultatmål er tydelig strukturert, se tabell 3.

Effektmål	Resultatmål
Eigedomsforvaltninga i Møre og Romsdal fylkeskommune skal understøtte kjerneverksemda på best mogleg måte	Tilfredsheitsmålingar med karakterar minimum 4 på ein skala frå 1-5 innan år 2020 (undersøking 1 gong i året – rektorar, elevråd og tillitsvalde ved alle skolar, dialogmøte med verksemda)
	Alle skolane skal innan 2023 kunne bli godkjent innan miljøretta helsevern
	Alle verksemdar skal innan år 2023 kunne bli sertifisert som miljøfyrtårn
Møre og Romsdal fylkeskommune skal drive verdibevarande vedlikehald	Gjennomsnittleg tilstandsgrad for bygningsporteføljen skal haldast på maksimum 1,2
	Det skal gjerast vedtak om LCC-løyvingar for alle nye byggeprosjekt innan år 2020
	Finansiering til å drive verdibevarande vedlikehald skal bli oppnådd innan år 2020
	Alle eigde bygg skal vere drifta via Facilit innan 2019
Eigedomsstrategien skal bidra til auka kompetanse i Møre og Romsdal fylkeskommune	60 prosent av driftspersonellet skal ha fagbrev som byggdrifter innan 2021
	80 prosent av reinhaldarane skal ha fagbrev innan 2020
	Alle verksemdleiarar skal ha gjennomført basiskurs i eigedomsdrift innan 2020 (for eksempel Difis basiskurs om LCC)
	Det skal gjennomførast opplæring av politikarane om eigedomsforvaltning etter kvart fylkestingsval frå og med år 2019
Eigedomsutvikling og –forvaltning skal bidra til felles identitet i og godt omdømme for Møre og Romsdal fylkeskommune	Tilfredsheitsmålingar med karakterar minimum 4 på ein skala frå 1-5 innan år 2020 (undersøking 1 gong i året – rektorar, elevråd og tillitsvalde ved alle skolar, dialogmøte med verksemda)
	Ved utvikling av fylkeskommunal eigedomsmasse skal man alltid søke å skape meirverdi utover behova til kjerneverksemda
	Alle bygg skal skiltast iht. fylkeskommunens skiltmal innan 2021
	Elektrisitetsforbruket i den fylkeskommunale eigedomsmassen skal innan 2020 reduserast med 4 GWh i forhold til 2009 nivå ²

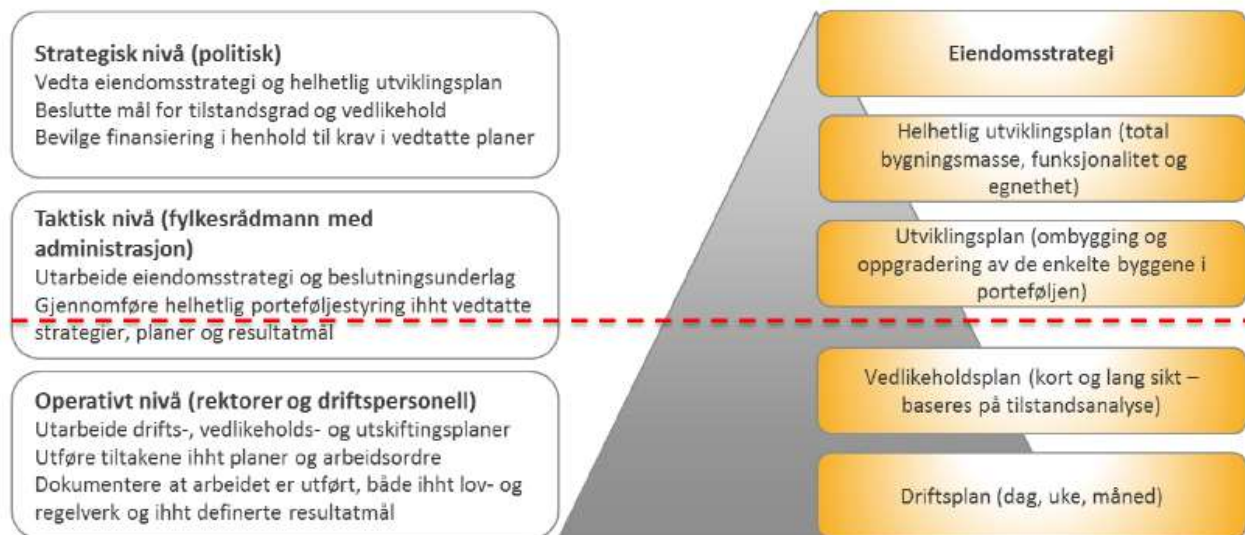
Tabell 3: Effekt- og resultatmål for Møre og Romsdal fylkeskommune sin eiendomsstrategi (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2020, s. 7)

I intervjuet blir det opplyst at bygg og eiendomsavdelingen leverer egen årsrapport hvor de rapporterer på måloppnåelse i forhold til effekt- og resultatmålene i eiendomsstrategien. I årsrapport for 2020

rapporteres det på resultatmålene. I tillegg rapporteres det på økonomiske resultater og utvikling, herunder kostnader knyttet til drift av eiendomsmassen.

Fylkeskommunen bruker Norsk Prisbok som sammenligningsgrunnlag mot andre aktører, med begrunnelse om at det ikke finnes andre relevante fylkeskommuner å sammenligne seg med. Årsaken til dette oppgis å være at det er ingen andre fylkeskommuner som benytter samme metode for regnskapsføring, dermed blir sammenligningsgrunnlaget ulikt. Det gis uttrykk for at det ikke legges særlig vekt på denne sammenligningen, det argumenteres med at det er usikkerhet til hva som er inkludert i tallene som presenteres i Norsk Prisbok.

I strategien er det også et eget kapittel som tar for seg tiltak for å nå målene som er satt. Her beskrives sammenhengen mellom styringsnivå og det helhetlige planverket som er utviklet for eiendomsvirksomheten, dette er oppsummert i figur 25.



Figur 25: Sammenheng mellom styringsnivå og helhetlig planverk for Møre og Romsdal Fylkeskommune (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2017, s. 21)

Her redegjøres det for planverket med eksempel for det overordnede målet om gjennomsnittlig tilstandsgrad på 1,2 for eiendomsporteføljen. Dette forklares med at kategorisering av eiendommene i A-, B og C-bygg med tilhørende akseptgrenser for iverksetting av større tiltak, gir rammer for prioriteringer og planer nedover i plansystemet.

Uklare roller og ansvarsfordeling var utgangspunktet for eiendomsforvaltningen i Møre og Romsdal fylkeskommune, det var mange oppgaver innen eiendomsforvaltningen som enten ikke ble utført eller kun delvis utført. I intervjuet ble det opplyst at fylkeskommunen har fått en helt annen oversikt over både eiendomsforvaltningen og eiendomsporteføljen, sammenlignet med før eiendomsstrategien ble vedtatt og iverksatt.

Av resultater som er knyttet til resultatmålene i eiendomsstrategien rapporteres det om en positiv utvikling på de fleste områder, med unntak av brukerundersøkelser som ikke er gjennomført. I intervjuet

blir det opplyst at fylkeskommunen i dialog med brukerne får positive tilbakemeldinger til arbeidet som utføres, til tross for at det har skjedd mange endringer i løpet av perioden.

Andre resultater:

- Tilstandsmålingen viser at gjennomsnittlig tilstandsgrad for eiendomsporteføljen er på 1,14, for bygg som skal beholdes over tid (TG 1,34 inkludert bygg som skal rives eller avhendes).
- Fylkeskommunen har nesten doblet investeringsmidlene i budsjett for å redusere vedlikeholdsetterlepet, som ledd i å nå effektmål om å drive verdibevarende vedlikehold.
- Kompetansen i bygg- og eiendomsavdelingen er økt, både gjennom utdanning og kursing av egne ansatte og nyansettelser.
- Energiforbruket i eiendomsporteføljen er redusert, selv om målet ikke er oppnådd.
- Foreløpige besparelser på flere millioner kroner som et resultat av opprydding og sammenslåing av diverse avtaler virksomhetene (skolene) hadde inngått hver for seg. Dette handlet også om at det ble avdekket at bygg- og eiendomsavdelingen hadde intern kapasitet og kompetanse til å gjennomføre noen av disse oppgavene.
- Systemet for prioritering og styring av midler til vedlikehold og investeringer på tvers av eiendomsporteføljen har gjort fylkeskommunen i stand til å prioritere.

I intervjuet ble det også opplyst at resultatmålene for eiendomsstrategien skal rulleres i 2022. Noen av resultatmålene videreføres, men det jobbes nå med å vurdere behovet for å rette innsatsen mot andre områder.

Eiendomsstrategien ser ut til å ha hatt positiv effekt knyttet til målene som er satt, samtidig sitter vi igjen med et inntrykk av at bygg- og eiendomsavdelingen fremstår som klare for å ta et nytt steg i arbeidet med forvaltning av den fylkeskommunale eiendomsmassen.

Nittedal kommune

I intervjuet ble det opplyst at Nittedal Eiendom KF rapporterer på måloppnåelse i årsmeldinger og at det ikke foreligger noe annet system for måling. KOSTRA-tallene benyttes for å sammenligne hvor effektivt foretaket er i forhold til kostnader knyttet til drift, renhold, vedlikehold og energiforbruk. Det opplyses også at det er gjennomført brukerundersøkelser to ganger siden 2013, det er ikke fastsatt mål eller ambisjoner for brukerundersøkelsen.

Foretakets tre hovedmålsettinger er (Nittedal Eiendom KF, 2020, s. 7-9):

1. Profesjonell og strategisk eier
 - 8 underpunkter
2. Effektiv arealutnyttelse
 - 4 underpunkter
3. Profesjonell eiendomsforvaltning
 - 15 underpunkter

Til hovedmålsettingene er det knyttet totalt 27 underpunkter, disse fremstår som en blanding av rapportering på status og systemer for virksomhetsstyring.

Under kapittelet *ambisjoner og strategier* (Nittedal Eiendom KF, 2020, s. 9-11) finner vi følgende mål:

- *Målsetningen er at kildesorteringen skal være på 70 % eller bedre for driften i foretaket.*
- *Komme opp på et vedlikeholdsnivå på 250 kr/kvm over en ti-årsperiode for å eliminere vedlikeholdsetterslepet.*
- *I kommunens egne bygg skal energibruken per kvm reduseres med 25 % innen 2020 sammenlignet med 2015-nivået (temperaturkorrigert forbruk). Pr 2019 er det oppnådd en reduksjon på 17 % fra 2015-nivået.*

Nittedal Eiendom KF har siden 2013 arbeidet målrettet mot å lukke vedlikeholdsetterslepet i kommunens bygningsportefølje. I økonomiplan for 2021-2024 rapporteres det at vedlikeholdsetterslepet ble redusert fra et estimert vedlikeholdsetterslep på 166 millioner kroner i 2013, til 84 millioner kroner i 2018. Strategien med å bruke 250 kroner per kvadratmeter til vedlikehold i 10 år (fra 2013-2023) har bidratt til å redusere vedlikeholdsetterslepet. Det rapporteres at foretaket i perioden 2016 til 2019 har ligget litt under og litt over målet (kr 250/kvm), kommunen har dermed også klart å avsette tilstrekkelig med midler til å lukke vedlikeholdsetterslepet i tråd med strategien. Foretaket har også klart å redusere energiforbruket i eiendomsporteføljen, tilsvarende 17% per kvm sammenlignet med år 2015.

I intervjuet blir det opplyst at foretaket har brukt mye tid og ressurser på effektivisering av eiendomsdriften, herunder: digitalisering, maskiner og utstyr. Resultatet av dette viser at foretaket i 2019 brukte halvparten av ressursene per kvadratmeter sammenlignet med år 2000, dette handler i hovedsak om renhold og drift/vedlikehold målt i antall årsverk (Nittedal Eiendom KF, 2020, s. 30). Det ble også trukket frem at resultatet av de to brukerundersøkelsene som er gjennomført siden 2013 viser at brukerne er tilfredse med både drift/vedlikehold og renhold som utføres av foretaket.

Andre resultater:

- Leieavtale for alle bygg med fastsettelse av husleie.
- Kartlagt vedlikeholdsetterslepet og i gang med lukking.
- Vant prisen «*Norges beste kommune på eiendomsforvaltning*» i 2016 og 2019.

KLP Eiendom

I intervjuet ble det redegjort for at KLP Eiendom sin forretningsplan er koblet til KLP-konsernets overordnede forretningsplan. Ved utvikling av mål for eiendomsvirksomheten handler dette om hva som er viktig i forhold til den overordnede forretningsplanen til KLP-konsernet, og deretter vurdere hvor det er muligheter, svakheter og hvor det må iverksettes tiltak. Ledelsen i selskapet utarbeider målsettinger for virksomheten basert på KLP-konsernets forretningsplan, som deretter tas ned på balansert målstyringsnivå i de ulike enhetene i KLP Eiendom. KLP Eiendom opplyser at de har vært sertifiserte etter ISO 9001 standarden siden slutten av 1990-tallet, der stilles det blant annet krav til at målene skal være målbare. KLP-konsernet benytter også samme system.

Målesystemet er bygget opp med et hovedkort som henter aggregerte måltall fra de ulike avdelingene i KLP Eiendom.

Sentrale mål (KPI-er) som rapporteres til KLP-konsernet er:

- Utleie- og forvaltning
 - Kundetilfredshet, årlige kundeundersøkelser
 - Økonomisk utleiegrad:
 - ledighet i prosent, med vurdering av hvor mye det ledige arealet koster selskapet
 - antall reforhandlinger av totalt utleie, mål: 60 %
- Miljø
 - Redusere energiforbruket til 180 kWh per kvm i eiendomsporteføljen
 - Sorteringsgraden på avfall skal i snitt være over 65 prosent og minimum 50 prosent på hver enkelt eiendom i eiendomsporteføljen.
- Finans
 - Avkastning
 - Markedsverdi eiendomsportefølje

I årsrapport 2020 er det uttrykt som mål for eiendomsporteføljen at (KLP, 2020, s. 239):

- Energiforbruket i eiendomsporteføljen skal reduseres til 180 kWh per kvadratmeter.
- Sorteringsgraden på avfall skal i snitt være over 65 prosent og minimum 50 prosent på hver enkelt eiendom i eiendomsporteføljen.

KLP Eiendom har som resultat av sin eiendomsstrategi bygget opp en attraktiv eiendomsportefølje med verdi på ca. 81,5 milliarder kroner. I intervjuet ble det opplyst at selskapet har fornøyde kunder, som begrunnes med en score på 80 i leietakerindeksen for kontorbygg.

Andre resultater (KLP, 2020):

- avkastning 6,8 %
- eiendomsinvesteringer utgjør 13,3 % av investeringskapitalen i KLP-konsernet (mål 13 %)
- redusert energiforbruk i eiendomsporteføljen fra 190 til 167 kWh/kvm
- økt sorteringsgrad på avfall i eiendomsporteføljen til 62 % (mål 65 % ikke nådd)

4.2.7 Sammenstilling og analyse av funn i eiendomsstrategiene

Aktørene i utvalget er alle forskjellige med tanke på hvor lenge de har hatt en eiendomsstrategi, målene er i stor grad ulike og hva som faktisk måles og rapporteres varierer. Dette gjør at det er lite hensiktsmessig og utfordrende å sammenligne aktørenes konkrete resultater direkte. For sammenligning av resultater knyttet til aktørenes eiendomsstrategier er derfor kriteriene 1, 2 og 3a-g (nummerert 1 til 9 i tabell 4) for god eiendomsforvaltning i NOU 2004:22 benyttet som rammeverk. Resultater av eiendomsstrategien er oppsummert i tabell 4, med karakter på en skala fra 1-5 (1= i svært liten grad, 5= i svært stor grad). Resultatene er vurdert ut fra vår undersøkelse og er basert på funn i intervju og dokumentstudier.

	Bærum	MR fylke	Nittedal	KLP Eiendom
Kriterier				
1. Mål for eiendomsforvaltning fastsatt av eier	5	5	5	5
2. Rasjonelt system for planlegging og styring	3	4	3	5
3. Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov	3	3	4	5
4. Effektiv arealutnyttelse	3	3	3	4
5. Godt, verdibevarende vedlikehold	3	4	4	5
6. Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning	3	4	4	4
7. Målrettet utvikling av eiendommenes kvaliteter	4	4	3	5
8. Hensiktsmessig organisering	4	4	4	5
9. Riktige økonomiske rammebetingelser	5	5	5	5

Tabell 4: Sammenstilling av resultater knyttet til aktørenes eiendomsstrategier. Kriterier hvor de mest sentrale utfordringene er avdekket, er markert med grønt

1. Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen

Hos de offentlige aktørene er eiendomsstrategiene utarbeidet på strategisk nivå, i denne prosessen ble det også gjennomført medvirkningsprosesser med brukere og egne ansatte. Deretter ble eiendomsstrategiene lagt frem for politisk behandling og vedtatt.

Hos den private aktøren ble det opplyst i intervjuet at eiendomsstrategien utarbeides på strategisk nivå, uten involvering fra taktisk og operativt nivå.

2. Det foreligger et rasjonelt (målrettet) system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

Hos de offentlige aktørene er det primært systemer for oversikt over eiendomsporteføljen, tilstand, langsiktige planer for utvikling, kostnader og energiforbruk som er godt etablert. Når det gjelder system for mål, måling og rapportering er det noe variasjon blant aktørene. Samtlige av de offentlige aktørene rapporterer nøkkeltall for eiendomsforvaltning til KOSTRA om ressurs- og arealbruk, men det er kun en av aktørene som har en tydelig målstruktur med indikatorer knyttet til mål i eiendomsstrategien.

Den private aktøren har et godt system med målbare mål, samt strukturert måling og rapportering av disse.

3. Tilfredsstillte prioriterte brukerbehov

Samtlige av de offentlige aktørene har avtaler med sine brukere som regulerer ansvar og rollefordeling knyttet til servicetjenester og drift av eiendommene. Disse avtalene synliggjør også kostnader knyttet til servicetjenestene, som grunnlag for avtale om omfang og kvalitet. Det er kun en av de offentlige aktørene som har en husleiemodell knyttet til arealbruken. Ingen av de offentlige aktørene benytter tilfredshetsmålinger for kontinuerlig utvikling og forbedring av eiendomsforvaltningen, det er kun en aktør som har knyttet indikator til mål om brukertilfredshet i sin eiendomsstrategi.

Den private aktøren har både markedsleie knyttet til arealbruk og felleskostnader. Felleskostnadene dekker kostnader knyttet til løpende drifts- og vedlikeholdsoppgaver, samt andre tjenesteleveranseavtaler som etableres mellom partene. Brukertilfredshet er en sentral indikator som benyttes til å kontinuerlig forbedre og utvikle tjenester som leveres for å tilfredsstillte brukerbehov.

4. Effektiv arealutnyttelse

Som en del av systemet for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen er det hos de offentlige aktørene etablert systemer for oversikt over eiendomsmassen. Dette innebærer også at arealbehovet vurderes opp mot fremtidige behovsplaner, som danner grunnlag for vurdering av eventuell omdisponering av eksisterende eiendom. Det er kun en av aktørene som i dag har internhusleie. Samtidig opplyser samtlige aktører i intervjuene at de mangler tilstrekkelig med insentiver for å regulere arealbruken. Hos aktøren med internhusleie ble det forklart at husleiemodellen i praksis ikke bidro til å redusere arealbruken, da virksomhetene i stedet for å redusere arealbruken fikk økte rammer i budsjettet. En mulig forklaring på dette kan være mangel på overordnede bestemmelser knyttet til arealbruk, aktøren oppgir at arealmodeller knyttet til bruk for ulike sektorer er under utarbeidelse.

Den private aktøren har også internhusleie knyttet til arealbruk i egen virksomhet, men i hovedsak leies arealer ut til eksterne. Det ble opplyst i intervjuet at internhusleien er et nyttig verktøy for å regulere arealbruken internt, med påstand om at dersom brukeren får bestemme hvor mye areal de skal bruke så blir volumet stort.

5. Godt, verdibevarende vedlikehold

I eiendomsstrategiene til de offentlige aktørene er det uttrykt en målsetting om å drive verdibevarende vedlikehold. Samtlige av aktørene har vedlikeholdsetterslep i bygningsporteføljen, dette har også vært et viktig element i arbeidet med etablering av en eiendomsstrategi samt alt det innebærer med hensyn til kartlegging av tilstand og langsiktige planer for utvikling av bygningsporteføljen. Som et resultat av eiendomsstrategiene er samtlige aktører i gang med å redusere/lukke vedlikeholdsetterslepet, en prosess som vil foregå over lengre tid.

Den private aktøren opplyser i intervjuet at de har som målsetting å drive verdibevarende vedlikehold og at de ikke har noe vedlikeholdsetterslep i sin bygningsportefølje. Selskapet har god økonomi og iverksetter tiltak når det er behov, dette ses også i sammenheng med den kommersielle driften og konkurranse om leietakere i et åpent marked.

6. Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning

De offentlige aktørene rapporterer som nevnt på ressursbruk til KOSTRA. To av aktørene bruker KOSTRA-tallene for å sammenligne kostnadseffektivitet i eiendomsforvaltningen, mens den tredje

aktøren i har tatt i bruk NS 3454 for kategorisering av kostnader og rapportering i årsrapport. Hos denne aktøren er ikke KOSTRA-tallene benyttet som del av rapporteringen i årsrapporten. I intervjuene med de offentlige aktørene ble det av samtlige uttrykt at det er en utfordring med bruk av KOSTRA-tallene for sammenligning, da det kan skjule seg variasjoner i grunnlaget som blir innrapportert som følge av ulik praksis for bokføring av kostnader.

I intervju med den private aktøren ble det opplyst at effektivisering og forbedring av eiendomsforvaltningen er en kontinuerlig prosess, med søkelys på fornøyde kunder. Dette ble forklart med den kommersielle driften som handler om å være konkurransedyktig for å få inntekt på eiendommene. Det ble også opplyst at selskapet ikke praktiserer sammenligning mot andre aktører, som ble begrunnet med for mye «støy» i tallene.

7. Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter

Hos to av de offentlige aktørene er det etablert mål og rammer for prioritering og utvikling av eiendomsporteføljen. Eiendomsporteføljen er kategorisert basert på tilstandskartlegging, de ulike kategoriene har igjen fastsatte rammer for prioritering og utvikling. Den tredje aktøren har ikke etablert tilsvarende mål og rammer, men det ble opplyst i intervjuet at aktøren praktiserer tilsvarende metode for utvikling av eiendomsporteføljen.

Hos den private aktøren ble det opplyst i intervjuet at prioriteringer og utvikling ble utløst som konsekvens av den kommersielle driften. Selskapet foretar de investeringer som er nødvendige for å få inntekt på arealene.

8. Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen

Hos samtlige av de offentlige aktørene har etablering av eiendomsstrategiene resultert i omorganisering av eiendomsforvaltningen. Mye av dette har handlet om sentralisering, større grad av porteføljetenking for eiendomsforvaltningen og samtidig avklaring av rolle- og ansvarsfordeling. Samtlige av de offentlige aktørene uttrykker i intervjuene at kommunene har bedre forutsetninger for å drive god eiendomsforvaltning som resultat av arbeidet med etablering av eiendomsstrategiene.

Den private aktøren har alltid hatt en eiendomsstrategi. Eiendomsforvaltning er ikke konsernets kjernevirksomhet og eiendomsforvaltningen er skilt ut i eget selskap.

9. Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter

Hos de offentlige aktørene har utgangspunktet med vedlikeholdsetterslep i bygningsmassen vært en sentral faktor for å tilrettelegge for bedre økonomiske rammebetingelser. Hos to av aktørene er det etablert en praksis med budsjettering av vedlikeholdsmidler basert på kr/kvm, som gir et bedre utgangspunkt for å styre utviklingen basert på normtall. Hos samtlige aktører er det gjort beregninger av økonomisk størrelse for vedlikeholdsetterslepet, som grunnlag for synliggjøring av fremtidig behov for midler til vedlikehold og investeringer. Samtidig er det kun en av aktørene som har etablert en husleiemodell som virkemiddel for å synliggjøre kostnadene ved arealbruken.

Hos den private aktøren er det leieinntekter både i form av internhusleie til internt bruk og markedsleie knyttet til ekstern utleie.

4.3 Resultater fra fokusgruppen

Med utgangspunkt i funn i analysen ble det gjennomført en workshop med en fokusgruppe. Resultatene fra dette arbeidet er oppsummert nedenfor.

Ett av funnene som deltakerne i fokusgruppen hadde lagt merke til var at den private aktøren som har vært undersøkt i denne oppgaven hadde færre mål enn det de offentlige aktørene opererer med. Den innledende diskusjonen tok derfor automatisk utgangspunkt i en sammenligning mellom situasjon privat aktør med få mål, offentlig aktør med mange mål.

Fokusgruppen mente en årsak til at offentlige aktører kunne ha flere og litt utydelige mål, var at kommunedirektørens (tidl. rådmann) rolle er så sammensatt. Kommunedirektøren representerer kommunen både som eier og bruker, som blant annet betyr at flere saker må vurderes ut fra flere hensyn. En av deltakerne supplerte med at det sett fra et eiendomsfaglig perspektiv ikke nødvendigvis er slik at de offentlige aktørene bør ha flere mål enn det private. Bakgrunnen for dette var at både offentlig og finansielt eierskap har noen felles drivere for eiendomsforvaltningen. Dette ble eksemplifisert med utvikling og ivaretagelse av verdi i bygningsmassen, som er finansielt motivert hos en privat aktør mens for det offentlige representerer bygningsmassen en verdi for bruker.

Gruppen hadde erfaring med at måling kunne være «ekstremt kraftfullt». Årsaken til dette var at status ble så synlig og kom i fokus både hos eier og forvalter. Det ble vist til et eksempel fra en kommune, hvor de hadde dokumentert at tilstand på bygningsmassen var langt dårligere enn landsgjennomsnittet. Dette ville ikke politikerne vedkjenne seg, og det ble raskt bevilget mer ressurser for å heve tilstanden på bygningsmassen.

Samtalen gikk over til å handle om systemer for måling og måloppnåelse, hvor det ble uttalt at «når ting er komplekst, mister man oversikten». Dette i seg selv er ikke banebrytende, men det var inngangen til en diskusjon av hva relevante målinger eller KPI-er kunne være. Her ble det operert med erfaringer og referanser primært fra kommuner og helseforetakene, hvor følgende indikatorer ble trukket frem:

- Tilstandsgrad (TG)
- Kvadratmeter per innbygger
- Ledighet boligmasse

Dette ble understøttet med erfaringene fra helseforetakene, hvor man hadde operert med kvadratmeter per pasient (konsultasjon) gjennom året, som en indikator i tillegg til tilstandsgrad (TG).

I forbindelse med fokus på arealbruk ble det uttalt at «man sparer 100% på arealet man ikke har, det er veldig effektivt å bruke mindre areal».

En av deltakerne i fokusgruppen stilte et spørsmål under workshopen; «*Er kompetanse på strategiarbeid lavere i det offentlige enn i det private?*». Dette ble besvart nokså kontant nei på, av øvrige deltakere; deres erfaring var at det var mange ressurspersoner på området i det offentlige.

Diskusjonen i fokusgruppa gikk over til å handle om mål som var felles for offentlige og private aktører. Samtlige av deltakerne hadde erfaring med eiendomsforvaltning både fra offentlig og privat sektor. Et moment som da ble påpekt, var at motivasjonen for måling er ulik for offentlige og private aktører.

Målingen i seg selv var ikke det viktige. Bakgrunnen for dette lå i at måling for målingens skyld, ikke gav organisasjonen noe driv til å jobbe hardere mot måloppnåelse. Om målene klarer å motivere organisasjonen, har de en helt annen effekt.

Det ble påpekt som et problem at det er «ingen fokus på realkapital» (asset management) hos offentlige aktører. En av deltakerne hadde erfaring fra konsulentbransjen og refererte til et pågående arbeid med fire kommuner, hvor alle hadde påfallende lite fokus på hva eiendommene var verd. Fokus på dette området var ifølge en deltaker litt bedre i de kommunene hvor eiendomsvirksomheten var organisert som et kommunalt foretak.

Internhusleie ble trukket frem som et mulig virkemiddel for økt fokus på brukerens behov, sikre midler til verdibevarende vedlikehold og som et insentiv til redusert arealbruk.

Flere av deltakerne hadde erfaring tilknyttet utredninger og innføring av internhusleie. En av deltakerne mente at internhusleie kunne føre til at brukerne i større grad stilte krav til eier og ble mer kritisk, som kunne resultere i at man ble mer skjerpet på hva man skulle levere. Private aktører som investerer i eiendom for å få avkastning, jobber for en (høy) stabil pengestrøm inn. Da er de avhengige av å pleie kunden, for å unngå brudd i denne pengestrømmen (ledighet) eller misnøye (reduisert betalingsvilje). Dagens situasjon hos de offentlige aktørene (uten internhusleie red.anm.) var at alle karret til seg mest mulig areal, siden det ikke var brukerinsentiv til å redusere arealbruk, når de direkte og indirekte kostnadene (vedlikehold, energi, mv.) ikke ble belastet deres ansvarsområde/budsjett.

En av deltakerne refererte til egen erfaring med internhusleie i helseforetakene og sa at det foreløpig ikke var et entydig svar på om det resulterer i reduksjon av arealbruk. Det man med større sikkerhet hadde erfart, var at det gir større forutsigbarhet til å kunne drive verdibevarende vedlikehold. Hovedårsaken til dette var at man i mindre grad ble påvirket av løpende prioritering mellom kjernevirksomhet og eiendom. Det ble videre vist til at det var foretatt utredninger som indikerte at aktører med internhusleie hadde bedre vedlikehold enn aktører uten.

Fokusgruppa diskuterte videre at ved etablering av eiendomsforetak i det offentlige har man måtte tenke nøye over retningslinjer for egen virksomhet, blant annet ved utarbeidelse av styringsdokumenter. Det ble igjen henvist til samme utfordring som innledningsvis i workshopen, at kommunedirektøren representerer kommunen både som eier og bruker og dermed har på flere hatter samtidig. Denne situasjonen krever at det er tydelighet rundt rollene og at eier har på riktig hatt når det skal tas beslutninger.

Fokusgruppa mente at det ikke ble fokusert så mye på brukertilfredshet blant offentlige aktører. En mulig forklaring på dette var at kommuner var i en monopolsituasjon, hvor de i liten grad risikerer at «leietakere» (brukere) forsvinner.

Videre ble det diskutert hvordan man bør se fasilitetene i forhold til tjenesteproduksjonen og legge til rette ut fra dette. Det ble omtalt som en «versjon 2.0» av offentlig eiendomsforvaltning. En av deltakerne med erfaring fra offentlig og privat eiendomsforvaltning uttalte at «eiendom kan være en katalysator for tjenesteutvikling. Det er en utfordring at brukerne må tenke 10 år frem i tid, sektorene må derfor jobbe sammen». Som et eksempel ble sambruk mellom bibliotek og helsestasjon nevnt, siden begge har behov for lokaler som kan benyttes til møtested.

4.4 Oppsummering av sentrale funn

I analysen er det avdekket at de offentlige aktørene har felles utfordringer og mangler når det gjelder eiendomsforvaltningen. Diskusjon i fokusgruppen har bidratt til å belyse mulige forklaringer og områder med forbedringspotensial.

De mest sentrale funnene handler om utfordringer knyttet til:

- Rolleforståelse i eiendomsforvaltningen, herunder manglende insentiver og virkemidler som kan bidra til bedre utøvelse av rollene som eier, bruker og forvalter.
- Effektiv arealutnyttelse, herunder insentiver og virkemidler for å synliggjøre kostnader ved arealbruk og hvordan dette påvirker eier, bruker og forvalter.
- Målesystem, herunder mangel på målbare mål og tilknyttede indikatorer. Mangel på bruk av målesystem knyttet til forbedringsarbeid og rapportering av resultater og status på eiendomsstrategien.
- Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov, herunder manglende insentiver og bruk av tilfredshetsmålinger som virkemiddel for forbedringsarbeid i eiendomsforvaltningen.

Sentrale funn fra analyse og fokusgruppe er oppsummert i tabell 5:

Utfordringer	Mangler
Rolleforståelse i eiendomsforvaltningen	Insentiver/virkemidler
Effektiv arealutnyttelse	Insentiver/virkemidler
Målesystem	Målbare mål og indikatorer
Vedlikehold	Synliggjøring av realkapital
Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov	Insentiver/virkemidler

Tabell 5: Oppsummering av sentrale funn

5 Diskusjon

5.1 Diskusjon av teori og datainnhenting

Resultater fra litteraturstudiet, intervju, dokumentanalyse av eiendomsaktørens strategidokumenter og fokusgruppe som gir grunnlag for diskusjon av forskningsspørsmålene i dette delkapittelet.

5.1.1 Forskningsspørsmål 1

Hva inneholder etablerte eiendomsstrategier i praksis?

Porteføljestrategi

De offentlige aktørens arealbehov er styrt av behov knyttet til de ulike tjenesteområdene (sosial- og helsetjenester, kultur, undervisning mv.) de er ansvarlige for. Bygg og eiendom er en viktig innsatsfaktor knyttet til leveranse av disse tjenestene. Fremtidige arealbehov baseres på demografiske analyser (befolkningens størrelse, sammensetning og vekst). Hos de offentlige aktørene i utvalget er disse analysene definert som behovsplaner.

Formålet med å eie eiendom skiller de offentlige og den private aktøren i utvalget. De offentlige aktørene har behov for eiendommer knyttet til tjenesteproduksjon, hvor virksomhetstilpassede bygninger utgjør en stor del av eiendomsporteføljen. Den private aktøren har som formål å få avkastning på investeringskapitalen, eiendomsporteføljen er sammensatt av ulike segmenter basert på markedsanalyser og risikoprofil. Denne ulikheten mellom offentlig og privat, bekreftes også av teorien hvor Dewulf og de Jonge (2000, som sitert i Arge (2008)) peker på ulikt strategisk og operasjonelt fokus i forhold til forretnings- og eiendomspektiv for etterspørselsdominerte og leveransedominerte eiendomsaktører.

Resultatet av vår undersøkelse viser at to av de tre offentlige aktørene i vårt utvalg har vedtatt strategiske kriterier for styring av sin eiendomsportefølje, mens den tredje aktøren har utviklet en praksis som inkluderer en del av de samme vurderingskriteriene - uten at strategiske kriterier er vedtatt. Dette handler om en overordnet og helhetlig porteføljestyling av eiendomsmassen, basert på et sett forhåndsdefinerte kategorier som enkelteieendommer (bygg og tomter) sorteres i. En forenklet definisjon av de tre kategoriene er:

- A: bygninger med behov for større investeringer for tilpasning til kjernevirksomheten
- B: verdibevarende vedlikehold av bygninger som er godt egnet til kjernevirksomheten
- C: bygninger som skal avhendes eller rives

Sorteringen er igjen basert på et sett forhåndsdefinerte vurderingskriterier som handler om kjernevirksomhetens arealbehov (behovsplaner), funksjonalitet og egnethet for virksomheten, samt bygningstekniske faktorer som tilpasningsdyktighet og tilstand.

Denne inndelingen av eiendom samsvarer godt med porteføljeforvaltning slik den defineres av Arge (2008). Det finnes imidlertid flere mulige virkemidler enn det vi ser av praksis. For eksempel mener Arge

(2011, referert i Rypdal (2015)) at en innledende vurdering i vurderingen av en eiendomsportefølje bør være avhengighet av eiendomstjenesten. Rett og slett en tidlig og kritisk vurdering av om tjenesten kan gjøres mindre avhengig av bygningsareal. Det ligger altså flere mulige virkemidler innenfor porteføljeforvaltning, enn det de offentlige aktørene benytter seg av.

Hos den private aktøren i utvalget er porteføljestrategien mer konkret rettet mot det finansielle, hvor utvikling og balansering av eiendomsporteføljen handler om å spre risiko. En naturlig forklaring på denne forskjellen handler om at de offentlige aktørene ikke er utsatt for den samme markedsrisikoen som den private aktøren, da de er i en monopolsituasjon i forhold til sine brukere.

Investeringsstrategi

For de to offentlige aktørene som har vedtatt strategiske retningslinjer for porteføljestyring ser vi en tydelig kobling mellom porteføljestrategi og investeringsstrategi. Basert på forhåndsdefinerte kriterier for de ulike kategoriene legges det føringer for prioritering av henholdsvis vedlikeholdsmidler og investeringsmidler for utvikling av eiendomsporteføljen. Ambisjonsnivåer for tilstandsgrad for hele eiendomsporteføljen og akseptnivåer for tilstandsgrad som utløser iverksetting av større tiltak, legger premisene for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) ned til enkelteiendomsnivå.

Nittedal Eiendom KF er den eneste av de offentlige aktørene som ikke har vedtatt strategiske retningslinjer for porteføljestyring og investeringer. Ut fra opplysninger gitt i intervjuet kan mangel på strategiske retningslinjer synes å være en medvirkende årsak til foretakets utfordring knyttet til kobling mellom kommunens behov og foretakets oppgave med å bidra til å løse arealbehov. Dette inntrykket forsterkes av opplysning om at de opplever en bedring når det gjelder skolene, etter at skolebehovsplanen ble etablert og tatt i bruk.

Hos den private aktøren er også rammene som er satt i porteføljestrategien førende for investeringsstrategien. Investeringer i nye eiendommer vurderes i forhold til diversifisering i porteføljen, samt vurdering av det kommersielle potensialet, tilpasningsdyktighet, teknisk tilstand og funksjonalitet. Investeringer og utvikling av eksisterende eiendommer er i hovedsak styrt ut fra tre faktorene: leietakertilpasninger, kommersielle tiltak, tekniske prosjekter og vedlikehold.

Aktørenes investeringsstrategier synliggjør også en forskjell mellom det offentlige og private når det gjelder formålet med å eie eiendom. Samtlige av de offentlige aktørene har eller arbeider med arealnormer for bruk, knyttet til de ulike segmentene i eiendomsporteføljen. I sine eiendomsstrategier uttrykker de en målsetting om arealeffektivitet og redusert areal per bruker, med formål om å redusere kostnader. Den private aktøren er også opptatt av arealeffektivitet, men da i forhold til det kommersielle potensialet med formål om økt avkastning.

Den private aktøren har også et annet fokus på ivaretagelse og utvikling av verdiene i eiendomsporteføljen, som synliggjøres med årlig rapportering på markedsverdien. Hos de offentlige aktørene fant vi ingen informasjon om realverdien for eiendomsporteføljen, annet enn forsikringsverdien som er estimert av forsikringsselskapene.

Teorien samsvarer nokså godt med praksis tilknyttet investeringsstrategi. Sammenhengen mellom porteføljestrategien og investeringsstrategien er nevnt i teorien og kommer frem i det vi ser av praksis. I

teorikapittelet er det henvist til at investeringsstrategi står nært det engelske begrepet «asset management». Som det fremgår av definisjonene av dette begrepet, er det relativt vidt i forhold til hva som kan inngå av virkemidler.

Utleie- og forvaltningsstrategi

For utleie- og forvaltningsstrategiene i utvalget er det to hovedelementer som går igjen hos alle aktørene

- avtaler mellom eier/forvalter og bruker (SLA)
- brukertilfredshet

Det som går igjen hos samtlige aktører er at de har serviceleveranseavtaler (SLA) med brukerne. Det sentrale i disse avtalene er å avklare nivå (kvalitet og omfang), ansvarsfordeling knyttet til drifts- og vedlikeholdsoppgaver mellom partene og synliggjøring av kostnader.

For utleie- og forvaltningsstrategiene ser vi en forskjell mellom de offentlige aktørene og den private aktøren når det gjelder husleiemodell og brukertilfredshet. To av de tre offentlige aktørene har ikke leieinntekter knyttet til bruk av areal, mens den private aktøren og Nittedal Eiendom KF har en husleiemodell og leieinntekter på alle sine bygg.

Hos den private aktøren er brukertilfredshet en sentral indikator for utleie- og forvaltningsstrategien. Brukerundersøkelser gjennomføres årlig og rapporteres til eier som en sentral del av arbeidet med forbedring av tjenestene som leveres til brukerne.

I det offentlige er brukertilfredshet og brukerundersøkelser omtalt som viktige, med mål om å levere gode tjenester og høy brukertilfredshet. Bærum kommune sin eiendomsstrategi uttrykker også ambisjon om høy brukertilfredshet, men ikke noe mer om hva det innebærer eller hvordan det skal foregå. I strategien til Møre og Romsdal fylkeskommune og hovedmålsettingene til Nittedal Eiendom KF er det uttrykt at det skal gjennomføres jevnlig brukerundersøkelser, mens praksis viser at det kun er Nittedal Eiendom KF som har gjort dette - to ganger i løpet av åtte år. Blant de offentlige aktørene er det kun Møre og Romsdal fylkeskommune sin eiendomsstrategi som har fastsatt et konkret mål for brukertilfredshet, og satt det i sammenheng med gjennomføring av årlige brukerundersøkelser.

Bærum kommune og Møre og Romsdal fylkeskommune har ikke leieavtaler knyttet til arealbruk. Nittedal Eiendom KF har internhusleie, mens KLP Eiendom har markedsleie i sine leieavtaler. Bærum kommune og Møre og Romsdal fylkeskommune opplyser begge i intervjuet at det arbeides med bedre system for utleie av offentlige bygg til eksterne, dette handler om mer enhetlige bestemmelser knyttet til hvem som får leie, til hvilken pris etc. Dette er ikke et tema hos Nittedal Eiendom KF, som har leieavtaler for alle sine bygg.

I teorikapittelet henvises det til Sæbøe og Blakstad (2009) som sidestiller det industrielle og offentlige eierskapet når man snakker om utleie- og forvaltningsstrategier. Det listes opp flere strategiske elementer som skiller disse eierskapene fra det finansielle. Dette samsvarer med det bildet vi ser i sammenligningen av offentlige og private aktører.

Vedlikeholdsstrategi

Samtlige aktører har en eller flere målsetninger som er relatert til vedlikehold. *Ta vare på kommunens verdi i fast eiendom* (Bærum kommune), (...) *skal drive verdibevarende vedlikehold* (Møre og Romsdal fylkeskommune), *styrke vedlikeholdsnivået i bygningsmassen* (Nittedal kommune), *drive verdibevarende vedlikehold* (KLP Eiendom).

Samtlige aktører har kartlagt tilstandsgrad på sin bygningsmasse, men kun Bærum kommune og Møre og Romsdal fylkeskommune opererer med tilstandsgrad som måltall. Vår fokusgruppe mente tilstandsgrad var effektivt som måltall. Nittedal Eiendom KF benytter tilstandskartlegging som utgangspunkt for å dokumentere behovet for økning i vedlikeholdsmidler, som over tid skal lukke vedlikeholdsetterslepet. KLP Eiendom skal drive verdibevarende vedlikehold uten at de har definert et ambisjonsnivå for tilstandsgrad.

Forskjellen mellom de offentlige aktørene og den private aktøren er vedlikeholdsetterslepet i eiendomsporteføljen. Dette var ikke uventet, siden vedlikeholdsetterslepet i kommunal bygningsmasse er et kjent tema, blant annet fra RIF (2019). Den private aktøren har ikke vedlikeholdsetterslep i sin eiendomsportefølje og driver et verdibevarende vedlikehold. De offentlige aktørene har vedlikeholdsetterslep i sine eiendomsporteføljer, foreløpig er ikke ambisjonen om å lukke etterslepet og drive verdibevarende vedlikehold oppnådd.

Miljø-/bærekraftstrategi

Når det gjelder strategier for miljø og bærekraft handler dette om arealeffektiv utnyttelse og redusert ressursforbruk hos samtlige aktører. Alle har konkrete måltall for hva de ønsker å oppnå med hensyn til reduksjon av energiforbruket. Måltallene er noe ulikt formulert, Bærum og Nittedal opererer med prosentvis reduksjon, Møre og Romsdal fylkeskommune med reduksjon regnet i GWh (korrigert fra TWh), mens KLP Eiendom opererer med forbruk per kvm.

Aktørene har som mål å ligge i forkant av myndighetskrav for nybygg, men ikke alle spesifiserer hva det skal innebære. Møre og Romsdal fylkeskommune har som ambisjonsnivå at alle nybygg skal bygges i henhold til BREEAM good standard. Nittedal og KLP Eiendom har et høyere ambisjonsnivå, deres nybygg skal holde BREEAM NOR Excellent standard. KLP Eiendom har i tillegg BREEAM in-use sertifisert noen av sine eksisterende bygninger.

Samtlige av de offentlige aktørene nevner arealeffektivitet og redusert areal per innbygger/bruker som en sentral målsetting knyttet til reduksjon av klimafotavtrykket. Denne målsettingen kommer også til uttrykk for investeringsstrategien og kan ses i sammenheng med de ulike arealmodellene samt ambisjoner for sertifisering som benyttes for nybygg. For den private aktøren kommer arealeffektivitet til uttrykk gjennom selskapets ambisjoner for utvikling av bærekraftige bygg, hvor effektiv arealutnyttelse er sentralt. Effektiv arealutnyttelse kan også ses i sammenheng med mål for kjernevirksomheten, som er å få god avkastning på investeringskapitalen. Nittedal Eiendom KF og KLP Eiendom har også målsetning om grad av kildesortering av avfall.

Det som skiller de offentlige aktørene og den private aktøren er hvilke brukerinsentiver som er etablert for å nå disse målene. En viktig forskjell er at de offentlige aktørene også representerer brukerrollen i eiendomsforvaltningen, det gjør ikke den private aktøren.

Alle aktørene er miljøsertifisert, Nittedal og Møre og Romsdal fylkeskommune gjennom ordningen Miljøfyrtårn. KLP Eiendom har vært ISO-sertifisert (ISO-14001) siden 2009, mens Bærum nylig har sertifisert seg etter samme standard.

5.1.2 Forskningsspørsmål 2

I dette delkapittelet diskuteres utfordringer knyttet til kommunenes praksis basert på funn i analyse og fokusgruppe, opp mot teori.

Hva er de største utfordringene eller manglene når det gjelder dagens kommunale praksis?

Utfordringer	Mangler
Rolleforståelse i eiendomsforvaltningen	Insentiver/virkemidler
Effektiv arealutnyttelse	Insentiver/virkemidler
Målesystem	Målbare mål og indikatorer
Vedlikehold	Synliggjøring av realkapital
Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov	Insentiver/virkemidler

Tabell 5: Oppsummering av sentrale funn

Ovennevnte funn er ikke gjensidig utelukkende, flere av punktene i tabell 5 handler om elementer i eiendomsforvaltningen som kan medføre konsekvenser og påvirke en eller flere av de øvrige elementene.

Av undersøkelsen fremkommer det at det er ulik praksis hos aktørene knyttet til mål, måling og rapportering av resultater. Noen av forskjellene handler naturligvis om at aktørene i utvalget i utgangspunktet er forskjellige, men det forklarer ikke alt.

En mulig årsak til at kommunene generelt har flere og til dels utydelige mål sammenlignet med den private aktøren, handler ifølge fokusgruppen om at kommune representerer rollen som både eier og bruker. Dette innebærer at offentlig eiendomsforvaltning må vurderes ut fra flere hensyn, hvor noen hensyn også til dels kan være motstridende. Ulike interesser og prioriteringer mellom tilbudsstruktur og forvaltning av eiendom som en produksjonsfaktor er noe de offentlige aktørene må forholde seg til for å løse sitt samfunnsoppdrag. Denne betraktningen understøttes også av teorien, hvor Evers, Schaaf og Dewulf (2002) belyser kompleksiteten i offentlig eiendomsforvaltning begrunnet med utfordringer knyttet til håndtering av ulike behov og interesser som er representert av de tre perspektivene: politisk, finansielt og bruker. Fra det finansielle perspektivet trekkes det frem at eiendom er en viktig ressurs både for offentlig og finansielt eierskap, med et felles mål om best mulig økonomisk forvaltning av eiendomsporteføljen. Fra brukerperspektivet handler det om å ha bygninger/lokaler som støtter kjernevirksomheten på en tilfredsstillende måte, og da helst til lavest mulig kostnad.

I fokusgruppen ble det også belyst at det offentlige og private har ulike forutsetninger, herunder motivasjon og virkemidler. Det at de offentlige aktørene har større kompleksitet knyttet til interesser i eiendomsforvaltningen, krever at det er tydelighet rundt rollene og at de offentlige aktørene er bevisst på dette i eiendomsforvaltningen. Det ble også påpekt at ulik motivasjon knyttet til eiendomsforvaltningen kan være en sentral faktor for aktørenes praksis knyttet til mål og målinger, med argumentasjon om at måling for målingens skyld har liten eller ingen effekt. Internhusleie ble trukket frem som et mulig virkemiddel for økt fokus på brukernes behov, sikre midler til verdibevarende vedlikehold og som et insentiv for redusert arealbruk.

En sentral motivasjonsfaktor for den private aktøren er avkastning på investeringskapitalen, inntektene stammer fra leietakere de konkurrerer om i et marked. De offentlige aktørene er i en monopolsituasjon knyttet til sine brukere som igjen er avhengige av tildelte midler fra eier, motivasjonen for å skaffe inntekt på arealet i eiendomsporteføljen er derfor ikke den samme. To av de tre offentlige aktørene i utvalget har ikke en husleiemodell som virkemiddel for å klargjøre roller og bidra til insentiver for effektivisering av eiendomsforvaltningen. Insentiver kan gjelde for alle de tre rollene, Eikelandutvalget (NOU 2004:22) viser til at forvalterrollens interesser i hovedsak gjenspeiler interessene til eier og bruker. Nittedal Eiendom KF er den eneste av de offentlige aktørene i utvalget som har en husleiemodell.

Vår undersøkelse viser at behov for avklaring av roller og rolleforståelse er et gjentakende tema hos Bærum kommune og Møre og Romsdal fylkeskommune, mens det hos Nittedal Eiendom KF ikke uttrykkes et slikt behov. Dette understøttes av funn i masteroppgaven «*Internhusleie i kommunesektoren – Har innføring av internhusleie hatt effekt på eiendomsforvaltningen*» (Barstad, 2019), hvor undersøkelsen konkluderte med at husleieavtalen har resultert i klarere rolleforståelse mellom eier, forvalter og bruker. Det ble også trukket frem at internhusleie hadde bidratt til synliggjøring av hva areal koster og bidratt til mer forutsigbare budsjetter for eier, forvalter og bruker. Samtidig pekes det på utfordringer knyttet til prissetting av areal, at husleieordningen krever tid og ressurser, samt at interhusleien ikke er bindende for kommunestyret i forhold til avsetning av midler til vedlikehold. Dette støttes også av Lædre, Lohne og Haugen (2012) som viser til at klargjøring av roller og erkjennelse av at areal koster er grunnleggende elementer en internhusleiemodell kan bidra til. På lengre sikt kan disse to elementene legge grunnlaget for effektivisering av arealbruken, som igjen vil kunne føre til frigjøring av ressurser. For at frigjøring av ressurser skal bidra til å bedre vedlikeholdet er det imidlertid en forutsetning at disse midlene ikke omprioriteres til andre formål.

Det ble uttrykt felles forståelse i fokusgruppen for at ivaretagelse av rollen som både bruker og eier kan være en årsak til at de offentlige aktørene har flere mål sammenlignet med den private aktøren, men det ble påpekt at det sett fra et eiendomsfaglig perspektiv ikke nødvendigvis er slik at de offentlige aktørene bør ha flere mål enn det private. Dette ble begrunnet med at både offentlig og finansielt eierskap har noen felles drivere for eiendomsforvaltningen, herunder utvikling og ivaretagelse av verdier i eiendomsporteføljen. For finansielt eierskap handler det om verdi på bygningsmassen, mens for offentlig eierskap handler det om hvilken verdi bygningsmassen representerer for brukervirksomhetens produktivitet. Eikelandutvalget (NOU 2004:22) redegjør for ulike interesser i eiendomsforvaltningen fra samfunnets perspektiv i tillegg til de tre hovedrollene (eier, bruker og forvalter) som anbefales for organisering av eiendomsforvaltningen. Her belyses blant annet eiers og samfunnets interesser om ivaretagelse og utvikling av realverdiene i eiendomsporteføljen og *god økonomisk forvaltning av samfunnets ressurser og felles kapital* som to av flere interesser som er relatert til offentlig eiendomsforvaltning. Disse interessene i tillegg til et felles mål om best mulig økonomisk forvaltning,

underbygger påstanden om at offentlig og finansielt eierskap kan ha felles drivere for eiendomsforvaltningen, og at verdi kan være et eksempel på en slik driver.

I fokusgruppen ble det påstått at det er liten eller ingen fokus på realkapitalen hos offentlige aktører. Påstanden ble begrunnet med egne erfaringer med konsulentarbeid knyttet til eiendomsforvaltning i det offentlige. Påstanden samsvarer godt med funnene hos de offentlige aktørene i vårt utvalg, hvor verdien av realkapitalen ikke er gjenstand for synliggjøring. Hos aktørene fant vi bare estimerte forsikringsverdier for eiendomsporteføljene, basert på forsikringsselskapenes estimater. Hos den private aktøren fant vi at synliggjøring av eiendomsporteføljens verdi, uttrykt ved markedsverdi, er en sentral indikator knyttet til realkapitalen. Eikelandutvalget (NOU 2004:22, s. 40) mener at målet om å ivareta realverdiene «... krever at bygg og eiendommer må ha fastsatt en økonomisk verdi som inngår i et balanseregnskap for eiendommen.» Her gjøres det også oppmerksom på utfordringer knyttet til begrensninger i formelle regnskap og at disse beregningene må tilpasses særskilt ut fra eget behov. Det redegjøres videre for at utviklingen i eiendomsverdiene kan måles ved bokføring av teknisk tilstand, investeringer, vedlikehold og utvikling i eiendomsmarkedet.

En annen påstand i fokusgruppen var at søkelys på realkapital er noe bedre hos kommuner hvor eiendomsvirksomheten er organisert som et kommunalt foretak, men begrunnelse om at disse kommunene ble nødt til å ta stilling til formålet med foretaket i forbindelse med utarbeidelse av vedtektene. Nittedal kommune er den eneste kommunen i utvalget som har organisert eiendomsforvaltningen som et kommunalt foretak, i foretakets vedtekter er det uttrykt at foretaket skal sikre ivaretagelse av verdiene i kommunens bygningsmasse (Nittedal Eiendom KF, 2014). Til tross for denne presiseringen i formålet opererer også Nittedal Eiendom KF med forsikringsverdi i sin rapportering om ivaretagelse og utvikling av verdiene i bygningsmassen (Nittedal Eiendom KF, 2020, s. 31).

For de offentlige aktørene i utvalget er det en fellesnevner at de har vedlikeholdsetterslep i eiendomsporteføljen. Dette står i kontrast til samfunnets og eiers interesse knyttet til ivaretagelse og utvikling av realverdiene. Samtidig har reduksjon eller lukking av vedlikeholdsetterslepet og ambisjonen om å drive et verdibevarende vedlikehold en stor plass i eiendomsstrategiene. Haugen, Sæbøe og Foss (2020) mener at manglende vedlikehold kan ha negativ virkning på forhold som påvirker brukere av bygninger, og at en god vedlikeholdsstrategi er et viktig bidrag til at brukervirksomheten når sine mål. Dette understøttes av RIF (2021) som belyser konsekvenser av manglende vedlikehold, herunder påføring av unødige kostnader for de kommunale tjenestene og dårligere inneklima for brukerne. Vedlikeholdsetterslepet har dermed ikke bare en konsekvens for realverdiene, men også en mulig innvirkning på de kommunale tjenestenes forutsetninger for å levere gode tjenester.

Den private aktøren i utvalget opplyser at de ikke har vedlikeholdsetterslep i sin eiendomsportefølje. At den private aktøren driver på forretningsmessige vilkår og har mindre interne utfordringer knyttet til ulike interesser i eiendomsforvaltningen, er neppe et godt argument for å forsvare det offentlige vedlikeholdsetterslepet. Ifølge RIF (2021) handler dette i stor grad om prioriteringer og ressursbruk knyttet til vedlikehold. Her vises det blant annet til at det er behov for ekstraordinære midler, utover verdibevarende vedlikehold, for å lukke etterslepet. Manglende prioritering av nødvendige midler til vedlikehold over tid, synes å være en mer nærliggende forklaring på vedlikeholdsetterslepet.

I praksis er det imidlertid ikke alltid så enkelt, kommunenes juridiske og økonomiske rammer gir sannsynligvis begrensede muligheter for å avsette ekstra midler til vedlikehold. Denne utfordringen blir

samtidig større når det er behov for midler utover det som kreves for å drive et verdibevarende vedlikehold. Synliggjøring av vedlikeholdsetterslepet har for de offentlige aktørene i vårt utvalg vært en sentral, og kanskje utløsende, faktor i arbeidet med etablering og utvikling av en eiendomsstrategi. Kartlegging av eiendomsporteføljen med påfølgende gjennomgang og vurdering av eiendomsforvaltningen har avdekket både behov og potensial for forbedringer, som igjen har resultert i endring av organisering og etablering av hensiktsmessige systemer for styring og prioritering i forvaltningen av eiendomsporteføljene. Samtlige av de offentlige aktørene opplyser i intervjuene at denne prosessen har gjort kommunene i bedre stand til å drive mer kostnadseffektiv eiendomsforvaltning, samtidig er de økonomiske rammene for eiendomsforvaltningen bedret og mer tilpasset et langsiktig perspektiv. Denne betraktningen ble også understøttet i fokusgruppen, som viste til et eksempel hvor en kommunes kartlegging av eiendomsporteføljens tilstand resulterte i at politikerne bevilget mer penger til vedlikehold, da de ikke ønsket å bidra til ytterligere økning i vedlikeholdsetterslepet og forringelse av kommunens realverdier.

Det ble også poengtert i fokusgruppen at når kommunene jobber med tilstandskartlegging av eiendomsporteføljen, utføres en stor del av arbeidet som ligger til grunn for synliggjøring av realverdien. Her ligger det en mulighet for disse kommunene til å etablere et system for bokføring av realverdien og registrere utvikling i teknisk tilstand inkludert utført vedlikehold og investeringer. Dette kan være et godt supplement til den praksisen vi ser hos de offentlige aktørene i utvalget, hvor nåværende praksis bare synliggjør eiendomsporteføljens tilstand basert på etablerte målsettinger om nivåer av tilstandsgrad.

En sentral faktor innen eiendomsforvaltningen er smart og effektiv bruk av arealer. Eikelandutvalget (NOU 2004:22, s. 38) mener at «Arealeffektivisering gir et av de største potensialene for både kostnadsbesparelser og miljøgevinster innen eiendomsforvaltningen.», og det er ikke vanskelig å argumentere for hvorfor det er slik. En kvadratmeter som ikke blir bygget koster ingen ting å bygge, og areal du ikke har koster ingen ting å drifte og vedlikeholde. Mer effektiv arealbruk kan derfor være et viktig bidrag i offentlig eiendomsforvaltning for å redusere kostnader knyttet til eiendom som produksjonsfaktor. Som en del av KOSTRA-rapporteringen opererer de offentlige aktørene i utvalget med måling av bygningsareal per innbygger. Dette er en god indikator som kan benyttes til å måle utviklingen over tid, og for sammenligning mot andre offentlige aktører med sammenlignbart antall innbyggere. Samtidig handler dette om mer enn å bare redusere areal som blir bygget. RIF (2019 og 2021) peker på sambruk og flerbruk av arealer som et viktig fokusområde for mer effektiv utnyttelse av eksisterende arealer. Muligheter for sambruk og flerbruk er også viktig i planleggingen av nye bygninger, herunder plassering av ulike funksjoner og hvordan dette kan bidra til å dekke behov på tvers av sektorer. Her ligger det et betydelig potensial for reduksjon av bygningsareal per innbygger, som på sikt kan gi både økonomiske og miljømessige gevinster. Kostnadmessige besparelser frigjør midler som kan prioriteres eller fordeles til utvikling av både tjenester og eiendom.

I vår undersøkelse ble det opplyst i intervjuene med samtlige offentlige aktører at det var utfordrende for forvalterrollen å få brukervirksomhetene til å redusere sitt arealforbruk. Dette ble begrunnet med at de hadde for få virkemidler til å redusere arealbruken. I praksis har de offentlige aktørene arealmodeller som er førende for arealbruken knyttet til ulike sektorer og virksomhetstilpassede bygninger. Bærum kommune tar opp temaet om internhusleie i sin eiendomsstrategi, men i intervjuet fikk vi opplyst at dette ikke var innført. Forklaringen var at KOSTRA-rapporteringen hindret kommunen i å innføre en internhusleiemodell, vi fikk ikke noe nærmere forklaring på hva hindringen innebar. Nittedal Eiendom KF

opplyste at de opplevde at husleiemodellen i praksis ikke bidro til å redusere arealbruken i særlig grad, dette ble forklart med at dersom en brukervirksomhet ønsket mer areal resulterte det som regel i økte bevilgninger for å dekke kostnadene til økt arealbruk. En mulig forklaring på erfaringen hos Nittedal Eiendom KF kan være ett av funnene i Bardal (2019) sin undersøkelse, som viste at kommunene i utvalget ikke erfarte at husleieordningen hadde bidratt til effektivisering av arealbruken. En mulig årsak til dette ble begrunnet med erfaringer fra kommuner som hadde avvirket husleieordningen, hvor tiltenkte økonomiske insentiver ikke ble gjennomført i praksis.

Lædre, Lohne og Haugen (2012) viser til at innføring av en internhusleiemodell innebærer etterligning av markedsmekanismer, i større eller mindre grad. Her trekkes økonomiske insentiver frem som det sentrale virkemiddelet som skal påvirke de ulike rollenes adferd. Dette innebærer også at beslutningsmyndigheten knyttet til arealbruken flyttes til de enkelte brukervirksomhetene. Dette kan også ha positiv innvirkning med hensyn til klargjøring av roller i eiendomsforvaltningen, samtidig synliggjøres konsekvensene av kostnader knyttet til arealbruken. Dette gir brukeren insentiver for effektivisering. Et funn i masteroppgaven til Eliassen (2010) som tok for seg innføringen av husleie i Forsvaret, var at husleiemodellen hadde stoppet behovet for mer areal. Dette ble av respondentene begrunnet med at det var større bevissthet rundt kostnader knyttet til arealbruken. Forsvaret hadde satt seg som mål å redusere bygningsmassen med minimum 2 millioner kvadratmeter over en fireårs periode, med tilhørende økonomisk insentiv om å beholde tildeling av økonomiske midler i en periode på opptil ett år. Forsvarets innføring av internhusleie oppsummeres som en suksess, med blant annet økonomiske besparelser og redusert arealbruk som resultat.

Eikelandutvalgets (NOU 2004:22, s. 34) definisjon av god eiendomsforvaltning oppsummerer eier-, bruker- og forvalterrollenes fellesinteresser på en god måte:

God eiendomsforvaltning er å gi brukerne gode og effektive bygg til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulige rammevilkår for brukernes virksomhet over tid.

For at eieren skal være i stand til å skape *best mulige rammevilkår for brukernes virksomhet over tid*, er nødvendigvis også brukervirksomhetene i det offentlige nødt til å bidra til at dette kan skje. Dersom brukervirksomhetene gis insentiver for å redusere sin arealbruk, vil dette samtidig bidra til at eieren innenfor økonomiske rammer kan omprioritere ressurser som kan komme brukervirksomhetene til gode på andre områder. Samtidig kan dette bidra til å frigjøre midler til vedlikehold og investeringer i brukervirksomhetenes bygninger, som både ivaretar realverdiene og bidrar til gode forhold for brukerne over tid. Dette er en teoretisk vinn-vinn-situasjon, som har stort potensial i praksis. Det er eier som tar avgjørelsen om en husleiemodell skal iverksettes eller ikke.

Når det gjelder bruksverdien, definert som bygningers egnethet i forhold til kjernevirksomheten, foreslår Eikelandutvalget (NOU 2004:22) at dette kan måles gjennom dialog med bruker. Her gjøres det også oppmerksom på at informasjon fra dialog med brukeren kan være viktig informasjon som grunnlag for eiers strategiske valg knyttet til utviklingen av en bygning. Felles for alle aktørene i undersøkelsens utvalg er at de uttrykker målsetting om tilfredse brukere. Hos den private aktøren i utvalget er dialog med bruker en sentral indikator i utleie- og forvaltningsstrategien, både gjennom strategien om eiendomsforvaltning i egen regi for å være «tett på kunden» og gjennomføring av årlige brukerundersøkelser. Motivasjonen for å være så tett på sine brukere/kunder er å opprettholde kontantstrømmen og kundenes betalingsvilje, samtidig kan offentliggjøring av resultatet fra

brugerundersøkelsen gjennom Norsk leietakerindeks gi et ytterligere intensiv eller motivasjon for å yte god service.

Hos de offentlige aktørene er det foreløpig bare aktøren som har en husleiemodell som har gjennomført brukerundersøkelser, de uttrykker også at de har tett dialog med brukervirksomhetene (Nittedal Eiendom KF, 2020, s. 28). En mulig forklaring på at de øvrige aktørene ikke gjennomfører brukerundersøkelser kan være det vi får oppgitt som årsak til manglende gjennomføring av brukerundersøkelser i intervjuet med Møre og Romsdal fylkeskommune, hvor det ble opplyst at det var utfordrende å finne gode måleindikatorer for brukerundersøkelsen før de hadde fått på plass avtaler som avklarte ansvarsforhold og kvalitet på tjenestene (SLA) mellom forvaltningsenheten og brukervirksomhetene. Denne opplysningen belyser også en ytterligere utfordring knyttet til rolleforståelse i offentlig eiendomsforvaltning.

Lædre, Lohne og Haugen (2012) viser til at det er sentralt for en internhusleiemodell at det er et likeverdig kontraktsforhold mellom forvalter og bruker. Det poengteres videre at dette vil medføre at forvalterrollen vil opptre som en kompetanseenheter og servicepartner i dialogen med kjernevirksomhetene. Vår undersøkelse går ikke i dybden på dialogen mellom forvalter og bruker, men kan det være overføringsverdi fra den private aktørens praksis til de offentlige aktørene? Kan en tettere dialog mellom forvalter og bruker også være et virkemiddel som bidrar til å tydeliggjøre rollene, og samtidig medvirke til bedre samhandling for å oppnå mer effektiv arealbruk?

I fokusgruppen ble det også tatt opp at hos den private aktøren i utvalget er ledighet i eiendomsporteføljen, uttrykt ved økonomisk utleiegrad, en sentral indikator som måler utviklingen over tid. Måling av ledighet er ikke like relevant for formålsbygg, da disse bygningene i stor grad er virksomhetstilpassede og vanskelig lar seg endre på kort sikt. Ledighet er derimot en egnet indikator for kommunale boliger, som kan bidra til å avdekke behov og utvikling over tid. Er ledigheten høy i boligporteføljen kan dette enkelt tilpasses ved å selge ledig kapasitet og samtidig bidra til å frigjøre midler og redusere kostnader. Bærum kommune opplyste i intervjuet at de praktiserer rapportering på ledighet i boligporteføljen, selv om dette ikke kommer frem som indikator i eiendomsstrategien. Det ble også påpekt at denne rapporteringen var et effektivt virkemiddel for å synliggjøre status/resultat, i tillegg skapte det engasjement og økt fokus på sosialboliger i kommunen.

I teorien påpekes det at mål skal være tilknyttet indikatorer og at målene må være målbare (Haugen, Sæbøe og Foss, 2020). Når det gjelder målene i eiendomsstrategiene til de offentlige aktørene i utvalget er det bare Møre og Romsdal fylkeskommune som har definert effektmål med tilhørende resultatmål. Dette er ikke bare nyttig for arbeidet med utvikling og evaluering av eiendomsforvaltningen i forhold til målene som er satt, men det gir samtidig en oversiktlig rapportering til eier. For Bærum kommune ble det opplyst at det ble foretatt en statusrapportering på definerte tiltak i eiendomsstrategien høsten 2019, bortsett fra dette har ikke vi funnet at det er rapportert på mål som er definert i eiendomsstrategien. Nittedal Eiendom KF rapporterer årlig på status i rullerende økonomiplan, men fraværet av målbare indikatorer knyttet til foretakets tre hovedmålsettinger innebærer at det ikke er faste rammer for hva det skal rapporteres om.

Hvorfor er det bare en av de offentlige aktørene i utvalget som har etablert et slikt system for måling? Her ble det trukket frem i fokusgruppen at det kan være lett å miste oversikten når ting blir for komplekst. Dette kan være en del av forklaringen på hvorfor aktørene med færrest mål (KLP Eiendom og Møre og Romsdal fylkeskommune) er de eneste som rapporterer på sine mål. Samtidig ser vi at målene

som er uttrykt i eiendomsstrategiene til Bærum kommune og Nittedal Eiendom KF ikke har tilknyttede indikatorer, i kombinasjon med antallet mål og flere uavklarte interesser, bidrar dette sannsynligvis til utfordringer med å rapportere resultater knyttet til målene i eiendomsstrategiene. Dette står i kontrast til teorien og de fordelene som kan oppnås med riktig bruk av målemetoder. Fordelene handler om å muliggjøre effektiv drift og identifikasjon av kostnader, andre utfordringer og resultater, bedre beslutningsgrunnlag med mer (Standard Norge, 2012b).

Standard Norge (2012b) viser til at målemetoder bør ta utgangspunkt i overordnede målsettinger og anbefaler at indikatorer er signifikante, målbare, oppnåelige, ansvarlige og tidsbestemte. Dette ser vi igjen i målstrukturen i eiendomsstrategien til Møre og Romsdal fylkeskommune, hvor effektmålene har tilknyttede indikatorer som i hovedsak er utformet i tråd med Standard Norge (2012b) sin anbefaling. I fokusgruppen ble det også trukket frem at måling for målingens skyld ikke har noe særlig effekt, dette ble begrunnet med at målene har en helt annen effekt dersom de klarer å motivere organisasjonen. Intervjuet med den private aktøren understøtter også denne påstanden hvor det ble påpekt at målinger er ressurskrevende, og blir det for mange mål som skal måles kan det i ytterste konsekvens føre til en følelse av overvåkning og skape misnøye i organisasjonen.

Basert på vår undersøkelse er det vanskelig å påvise enkeltårsaker som kan forklare forskjellene mellom aktørene i utvalget, det kan også handle om andre forhold som ikke er belyst over. Det er også en mulighet at dette handler om en kombinasjon av overnevnte forhold, og at summen av dette bidrar ytterligere til kompleksiteten de offentlige aktørene står overfor når strategiske valg skal oversettes til mål og indikatorer. Samtidig er det interessant å se at Møre og Romsdal fylkeskommune har tatt noen valg som utgangspunkt for å starte prosessen med å effektivisere og forbedre eiendomsforvaltningen, og på samme tid utarbeidet mål med tilknyttede indikatorer å styre kursen etter. I intervjuet med Møre og Romsdal fylkeskommune ble det gitt uttrykk for at de langt på vei hadde kontroll knyttet til arbeidet med å nå målene i eiendomsstrategien. Arbeidet med å rullere noen av resultatmålene er påbegynt, da de ser behov og mulighet for å ta grep på andre områder.

Standard Norge (2012b) uttrykker at *enkelhet og færre er bedre* når det gjelder målesystemer, samt at *selve utfordringen* med målesystemer er å stole på noen få indikatorer. Dette medfører at det ofte etterspørres detaljer som er ressurs- og tidkrevende. Her ligger det muligens også et element som er aktuelt å ta med seg i arbeidet med utviklingen av et målesystem, tilpasning i forhold til organisasjonens kapasitet og ressurser kan være et godt utgangspunkt for å komme i gang med målingen. Bærum kommune og Nittedal Eiendom KF opplyser også at de har gode resultater av arbeider knyttet til mål i sine eiendomsstrategier, men de mangler et målesystem som synliggjør effekter og resultater på en oversiktlig måte.

Med utgangspunkt i den informasjonen vi har tilegnet oss i vår undersøkelse, ser det ut til at Møre og Romsdal fylkeskommune har valgt en hensiktsmessig tilnærming ved å innføre et målesystem som tar hensyn til organisasjonens kapasitet og ressurser. Det kan også tenkes at det er et taktisk godt valg for organisasjonens læring å starte med måling av relativt få indikatorer knyttet til de mest kritiske områdene, for deretter å utvikle både kompetanse og aksept for måling som et nyttig verktøy for forbedringsarbeid og rapportering. Vi tolker opplysningen om fylkeskommunens rullering av resultatmålene dit hen at organisasjonen som et resultat av sitt nåværende målesystem er gjort i stand, og muligens motivert, til å identifisere andre problemstillinger og oppgaver som er sentrale for videre utvikling. Dette samsvarer med både med teorien og diskusjonen i fokusgruppen.

Funnene i vår analyse og diskusjonen over viser at det er flere forhold som påvirker gjennomføringsevne knyttet til et målesystem, blant annet utforming av mål og tilknyttede indikatorer, kapasitet og ressurser. Samtidig er det støtte i både teorien og vår undersøkelse for at det kan lønne seg å ha færre mål og indikatorer knyttet til de viktigste områdene for organisasjonen. I undersøkelsens utvalg kan det se ut til at konsekvensen av en ambisjon om å måle for bredt kan medføre utfordringer med å etablere et velfungerende målesystem, som igjen medfører at organisasjonen ikke er tilstrekkelig i stand til å dokumentere og synliggjøre effekter av målene i en eiendomsstrategi. Formålet med målingen er ikke å måle for målingens skyld, det handler om å få organisasjonen til å trekke i samme retning og måle det som er viktig. Hva som er viktig kan være forskjellig hos de ulike aktørene, samtidig ser vi fra et eiendomsfaglig perspektiv at det er noen felles indikatorer som kan være et godt utgangspunkt for alle. Dette handler om ivaretagelse av realverdiene og arealeffektivitet, med tilknyttede indikatorer for tilstandsgrad, bygningsareal per innbygger og ledighet i boligporteføljen.

6 KONKLUSJON

I denne oppgaven har vi søkt å finne ut av hva en eiendomsstrategi i norske kommuner bør inneholde. For å svare på problemstillingen ble det stilt to forskningsspørsmål:

1. Hva inneholder etablerte eiendomsstrategier i praksis?
2. Hva er de største utfordringene eller manglene når det gjelder dagens kommunale praksis?

Litteraturstudier, dokumentanalyse av etablerte eiendomsstrategier, intervju med utvalgte aktører, diskusjon av sentrale funn i fokusgruppe og oppgavens diskusjon danner grunnlaget for konklusjonen. Delkapitlene under oppsummerer og konkluderer hvert av forskningsspørsmålene.

6.1 Innhold i etablerte eiendomsstrategier

Resultatet fra vår undersøkelse viser at etablerte eiendomsstrategier inneholder overordnede strategiske beslutninger for forvaltning av eiendomsporteføljene, som setter rammer for eiendomsforvaltningen nedover i organisasjonene.

Porteføljestrategi er det overordnede elementet for eiendomsstrategiens strategiske beslutninger knyttet til styring av eiendomsporteføljen. Investeringsstrategien baserer seg på porteføljestrategiens beslutninger og definerer rammene for investeringer og utvikling av eiendomsporteføljen, ned til enkelteiendomsnivå. Dette handler om rammer for styring og utvikling av eiendomsporteføljen, basert på et sett forhåndsdefinerte kategorier av eiendommene. Plassering av eiendommer i eiendomsporteføljen er igjen basert på et sett kriterier som omhandler kjernevirksomhetens arealbehov (behovsplaner), funksjonalitet og egnethet for virksomheten, samt bygningstekniske faktorer som tilpasningsdyktighet og tilstand. For de ulike kategoriene er det definert ambisjonsnivåer for tilstandsgrader, med tilhørende akseptnivå for tilstandsgrad som utløser vedlikehold eller investeringer. I tillegg er det satt ambisjonsnivå for gjennomsnittlig tilstandsgrad for eiendomsporteføljen totalt.

Når det gjelder utleie- og forvaltningsstrategier er det variasjon i undersøkelsesutvalget. Samtlige aktører har avtaler mellom eier/forvalter og bruker (SLA), avtalene regulerer ansvarsforholdet mellom forvalter og bruker samt omfang og kvalitet på eventuelle tjenesteavtaler som inngås mellom partene. Blant de offentlige aktørene er det bare én som har en husleiemodell. Husleiemodellen skiller seg fra SLA ved at den har et kapitalelement knyttet til arealbruk.

Vedlikeholdsstrategi har en sentral plass i offentlige eiendomsstrategier. Samtlige av de offentlige aktørene i undersøkelsesutvalget har vedlikeholdsetterslep i sin eiendomsportefølje, kartlegging av vedlikeholdsetterslepet har vært en medvirkende årsak for utvikling av eiendomsstrategiene. Felles ambisjon om å drive verdibevarende vedlikehold kommer til uttrykk i strategiene, samtidig forutsetter dette at vedlikeholdsetterslepet først må lukkes. Lukking av vedlikeholdsetterslepet krever at det brukes mer penger på vedlikehold, utover det som kreves om man driver et verdibevarende vedlikehold. Strategiske beslutninger og rammer er satt i portefølje- og investeringsstrategien, vedlikehold styres ut fra akseptgrenser for tilstandsgrad og ambisjonsnivå som definerer nivå av tilstandsgrad for de ulike kategoriene og eiendomsporteføljens gjennomsnittlige tilstandsgrad. Når eiendomsporteføljen er innenfor definerte tilstandsgrader drives et verdibevarende vedlikehold.

Miljø- og bærekraft handler i eiendomsstrategiene om redusert ressursforbruk i både driftsfase og ved oppføring av nye bygg. For driftsfasen er det uttrykt målsettinger knyttet til redusert energiforbruk og avfallssortering. For oppføring av nybygg er det hos samtlige aktører i undersøkelsesutvalget gitt uttrykk for ambisjon om å ligge i forkant av myndighetenes krav knyttet til klima og energiforbruk. Det er i tillegg spesifisert og definert gjennom ulike ambisjonsnivåer i miljøsertifiseringssystemer, hvor den mest brukte er BREEAM-NOR systemet. Arealeffektivitet er også et sentralt fokusområde hos de offentlige aktørene, men her er det noen utfordringer i praksis som er belyst i kapittel 6.2.

Målesystemer for måling av eiendomsstrategienes resultater og status har i varierende grad en plass i eiendomsstrategiene. Det er bare en av de offentlige aktørene som har et velfungerende målesystem og målbare mål knyttet til eiendomsstrategien. I praksis ser vi at dette ikke betyr at resultatene ikke er der, men at resultatene i mindre grad er dokumentert. Utfordringer knyttet til målesystemer i det offentlige er diskutert i kapittel 5.1.2.

6.2 Utfordringer og mangler i kommunal praksis

Resultatene fra undersøkelsene viser at de offentlige aktørene i varierende grad har et velfungerende målesystem, for måling og rapportering av resultater knyttet til sine eiendomsstrategier. Undersøkelsen viser at det kan være flere årsaker til dette. Mangel på målbare mål og tilknyttede indikatorer er en synlig medvirkende årsak, samtidig er det andre bakenforliggende årsaker som kan forklare kommunenes utfordringer.

Dette handler om kompleksiteten i kommunal eiendomsforvaltning, hvor rollene som både eier og bruker representerer ulike interesser i samme organisasjon. Hvilke virkemidler og insentiver som regulerer forholdet mellom rollene som eier, bruker og forvalter, påvirker disse interessentenes mulighet for å stille krav til hverandre og motivasjon for adferd. Hos kommunen i undersøkelsesutvalget som har en husleiemodell er det utviklet en tydeligere rolleforståelse sammenlignet med de øvrige.

I kommunene er det utfordringer knyttet til effektiv arealutnyttelse og målsetting om redusert areal per innbygger. Manglende virkemidler for å redusere arealbruken oppgis som en sentral faktor. Fraværet av et kapitalelement som ligger i virkemiddelet en husleiemodell representerer, kan være et insentiv som synliggjør kostnaden ved arealbruk og motivere til redusert arealbruk. Dette forutsetter imidlertid at den som reduserer sitt arealbruk får noe igjen for å redusere arealbruken, ikke bare mindre areal til disposisjon.

Kommunenes utfordringer med vedlikeholdsetterslep innebærer økte kostnader knyttet til lukking av vedlikeholdsetterslepet. Dette kan være en utfordring for kommuner hvor økonomiske rammer krever omprioritering av brukervirksomhetenes midler, til nødvendige midler for vedlikehold. I tilknytning til eiendommene har eier interesse i å ivareta realverdiene, mens bruker har interesse i gode bygninger som understøtter deres kjernevirksomhet over tid. Eier og bruker har derfor felles interesse i et godt vedlikehold, til lavest mulig kostnad. Redusert arealbruk synes å være et sentralt fokusområde som kan bidra til mer effektiv ressursutnyttelse over tid, hvor redusert areal bidrar til mindre utgifter knyttet til driftsfase og vedlikehold.

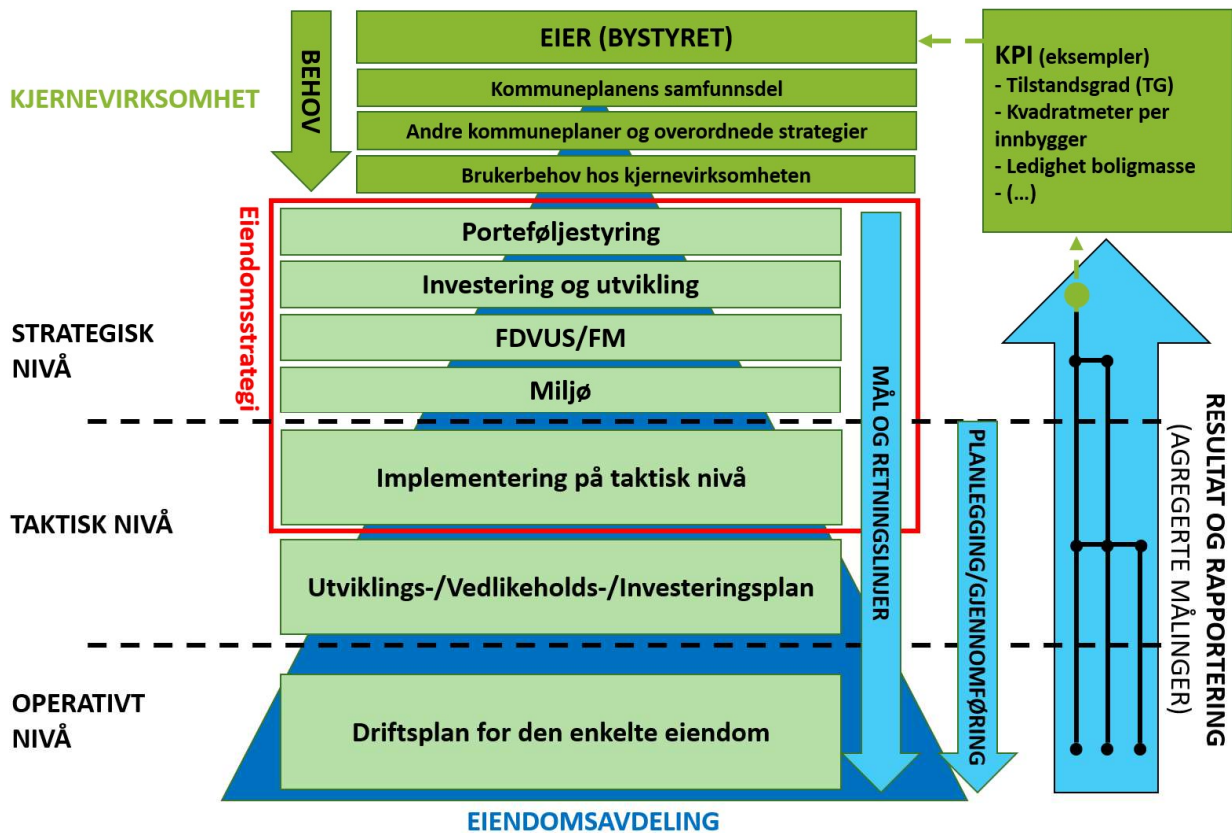
Brukertilfredshet er et gjennomgående tema i eiendomsstrategiene, med målsetting om fornøyde brukere. Undersøkelsen viser imidlertid at brukerundersøkelser i liten grad blir benyttet som verktøy for

dialog med brukervirkoshetene. En del av forklaringen på dette ligger sannsynligvis i utfordringene knyttet til rolleforståelse i eiendomsforvaltningen, som gjør det utfordrende å utforme relevante måleindikatorer for undersøkelsen.

Den samlede effekten av disse utfordringene har sannsynligvis også innvirkning på kommunenes motivasjon for måling. Måling for målingens skyld har liten effekt på eiendomsforvaltningen, dette innebærer at det må foretas strategiske valg som omfatter nødvendige virkemidler og insentiver for å gjøre de ulike eier, forvalter og bruker i stand til å utøve sine roller i eiendomsforvaltningen.

6.3 Hva bør en eiendomsstrategi i norske kommuner inneholde

For å besvare oppgavens problemstilling er det utviklet en modell (figur 26) som viser eiendomsstrategiens plassering i kommunen: hvilke behov eiendomsstrategien skal kobles opp mot: hvordan eiers strategiske beslutninger for innhold i eiendomsstrategien setter rammer for eiendomsforvaltningen: og hvilke målinger som bør gjennomføres som en del av rapporteringen til eier.



Figur 26: Hva bør en eiendomsstrategi inneholde – en oppsummering

Et sentralt moment for innhold i en kommunal eiendomsstrategi er å være bevisst på hvor strategien er plassert, eiendomsstrategien tilhører det strategiske nivået. I modellen er hierarkiet i en kommunal eiendomsavdeling illustrert med strategisk, taktisk og operativt nivå, slik det er beskrevet blant annet i NOU 2004:22 og Haugen, Sæbøe og Foss (2020).

Eier (bystyret), overordnede kommuneplaner og brukerbehov, utgjør til sammen kjernevirksomhetens behov, som er selve «bestillingen» inn i eiendomsstrategien. Eiendomsavdelingens primæroppgave er å sørge for å dekke arealbehovet til kjernevirksomheten, herunder forvaltning og utvikling av eiendomsporteføljen i tråd med endrede arealbehov og eiers strategiske beslutninger.

Eiendomsstrategiens innhold er i modellen begrenset til temaer oppgaven omhandler, listen må derfor ikke oppfattes som uttømmende. For øvrige elementer som kan eller bør inngå i en eiendomsstrategi henvises det til oppgavens kapittel 3.2.8 Eiendomsstrategi. I kapittel 6.1 er det redegjort for modellens innhold i eiendomsstrategien, herunder porteføljestyling, investering og utvikling, FDVUS/FM og miljø.

Som beskrevet i Haugen, Sæbøe og Foss (2020) er det på det taktiske nivået det avgjøres *hvordan* føringene fra strategisk nivå skal gjennomføres. Dette må naturlig inngå helt eller delvis i eiendomsstrategien og er i modellen beskrevet som «implementering på taktisk nivå», hvor planer for taktisk nivå og utførelse på det operasjonelle nivået inngår.

Mål og retningslinjer defineres i eiendomsstrategien og skal gjelde for hele organisasjonen. Som det er redegjort for i teorien til denne oppgaven, er mål og planen for å oppnå disse målene selve kjernen i enhver strategi. Haugen, Sæbøe og Foss (2020, s. 95) påpeker at «alle mål må være knyttet til indikatorer og være målbare.» Standard Norge (2012b) anbefaler at mål og indikatorer bør føre til beregnede indikatorer på neste, høyere nivå. Pilen «resultat og rapportering» til høyre i modellen illustrerer hvordan aggregerte målinger kan resultere i KPI-er som gir eier informasjon om status og utvikling. Vi vil anbefale kommunene å etablere et bedre målesystem enn det som praktiseres i dag. Dokumentasjon gjennom måling og rapportering av effekter knyttet til de strategiske valgene som er representert som mål i eiendomsstrategiene, kan gi eierrollen et vesentlig bedre beslutningsgrunnlag sammenlignet med det som er praksis i dag. Samtidig er det viktig å påpeke at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig å måle alle mulige behov samtidig, men tilpasse målingen ut fra det som er mest kritiske at forbedres. Dette kan igjen bidra til å identifisere ukjente forbedringsområder som kan implementeres som neste steg i videreutvikling av eiendomsstrategien.

KPI-ene i modellen er eksempler, men ikke tilfeldig valgt. Hvilke KPI-er som er viktig eller definert som fokusområde er opp til den enkelte kommune å avgjøre. Fra et eiendomsfaglig perspektiv har vi i undersøkelsen funnet at KPI-er som tilstandsgrad, kvadratmeter per innbygger og ledighet i boligportefølje er gode indikatorer som kan anbefales for alle. Et viktig moment i forhold til valg av hovedindikatorer i en FM-organisasjon, er ifølge Standard Norge (2012b) at de må sees i sammenheng med hovedindikatorer i bestillerorganisasjonen (kjernevirksomheten).

7 ANBEFALINGER FOR VIDERE FORSKNING

Gjennom arbeidet og resultatet av denne masteroppgaven, er det noen områder som vi mener kan være ekstra interessant for videre forskning.

Denne oppgaven viser at de offentlige aktørene i varierende grad har et velfungerende målesystem, for måling og rapportering av resultater. Et videre arbeid kunne sett på de erfaringene som finnes for dette fagområdet og vurdert hvordan et slikt system mest optimalt kan tilpasses det kommunale systemet.

Arealeffektivitet og sambruk av offentlig bygningsmasse nevnes som aktuelle fokusområder for å redusere arealbruk, som er en hovednøkkel til flere utfordringer det pekes på i denne oppgaven. Det er imidlertid kun enkeltteksempler det vises til når det blir snakk om dette temaet. Et videre arbeid kunne sett på hvordan arealeffektivitet og sambruk innen offentlig eiendomsforvaltning kan innføres på mest mulig effektiv måte, samtidig som man ivaretar brukerens interesse.

Innen offentlig eiendomsforvaltning som er etterspørselsdominert, skal brukerens behov stå i fokus. På tross av dette er det overraskende lite fokus på brukertilfredshet og brukerundersøkelser blant de offentlige aktørene. Videre forskning kan se på hvordan brukertilfredshet kan få større fokus innen offentlig eiendomsforvaltning og kanskje se på mulige effekter av dette.

REFERANSELISTE

Arge, K. (2008) *Strategisk porteføljevaltning av kommunal eiendom* (Prosjektrapport 11 SINTEF Byggforsk) Oslo: SINTEF Byggforsk. Tilgjengelig fra <https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/publikasjoner/portefoljekommunalarge.pdf> (Hentet 16.12.2019).

Arntzen, M. G. (2018) Har én god vinkel hvor den imponerer, *arkitektnytt.no*. Tilgjengelig fra: <https://www.arkitektnytt.no/tema/har-en-god-vinkel-hvor-den-imponerer> (Hentet 13.12.2020).

Barstad, C. (2019) *Internhusleie i kommunesektoren – Har innføring av internhusleie hatt effekt på eiendomsforvaltningen*. Masteroppgave. NTNU

Bernt, J. F. (2020) Forvaltning, *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/forvaltning> (Hentet 28.11.2020)

Bjørberg, Kampesæter, Larssen og Larsen (2008) *Vedlikehold i kommunesektoren*. Oslo: KS og Multiconsult. Tilgjengelig fra: <https://www.ks.no/contentassets/2fbf9a1180e3477f99a48ece0925f7c7/appendiks-1.pdf> (Hentet 29.05.2021)

Bjørberg, S. og Sæterøy, R. (2019). Etterslep – hva er det???, *Byggindustrien*. Tilgjengelig fra: <https://www.bygg.no/article/1386149>. (Hentet 01.04.2021)

Bærum kommune (2015) *Eiendomsstrategi 2015-2025*. Tilgjengelig fra: <https://www.baerum.kommune.no/globalassets/om-barum-kommune/organisasjon/styrende-dokumenter/eiendomsstrategi-2015-2025.pdf> (Hentet 03.04.2020)

Bærum kommune (2021) *Bærum kommune Eiendom*. Tilgjengelig fra: <https://www.baerum.kommune.no/om-barum-kommune/organisasjon/om-eiendom-i-baerum-kommune> (Hentet 02.04.2021)

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

Everett, E.L. og Furseth, I. (2012) *Masteroppgaven : hvordan begynne - og fullføre*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Evers, F. Schaaf, P. vd. Dewulf, G. (2002) *Public Real Estate*. Nederland: DUP Science.

FEF - Fylkeskommunalt eiendomsforum (2021) *Arealgruppa*. Tilgjengelig fra: <https://www.fef.no/arealgruppa> (Hentet 20.06.2021)

FN (2019) *Bærekraftig utvikling*. Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/tema/fattigdom/baerekraftig-utvikling> (Hentet 07.02.2021)

Foss, M. (2021) *Indikatorer for ulike strategiske nivå*. Ikke publisert modell, utlevert av veileder Margrethe Foss

Forskningsetikkloven (2017) *Lov om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven)*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-04-28-23> (Hentet 21.06.2021)

- Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom (2016) *Eiendomssektorens veikart mot 2050*. Tilgjengelig fra: <https://www.norskeiendom.org/wp-content/uploads/2016/09/Eiendomssektorens-veikart-mot-2050.pdf> (Hentet 01.04.2021)
- Haarr, S. (2019) *KOSTRA tallene må bli bedre*. Tilgjengelig fra: <https://www.kommunalteknikk.no/kostra-tallene-maa-bli-bedre.6264342-40825.html> (Hentet 29.05.2021)
- Haugen (2008) *Facility management - Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygninger*. Trondheim: Tapir akademisk forlag og NTNU Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Haugen, T. B., Sæbøe, O. E. og Foss, M. (2020) *Eiendomsforvaltning*. 1. utgave. Trondheim. Fagbokforlaget.
- Hva må til for å lykkes med kommunale eiendomsforetak* (2011) Tilgjengelig fra: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiwrYSM1sPuAhUllsKHZ2-A1gQFjABegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fdibk.no%2Fglobalassets%2Feksisterende-bygg%2Fpublikasjoner%2Fhvordanlykkeskftemahefte.pdf&usq=AOvVaw0WzPuoHV3xPyLzQFgv75y9> (Hentet 30.01.2021)
- Jacobsen, D.I. (2015) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utg. Oslo: Cappelen Damm AS.
- KLP (2020) *Årsrapport 2020*. Tilgjengelig fra: https://klp.wrep.it/KLP_Aarsrapport_2020/31/sec/10#navto_950 (Hentet 22.05.2021)
- KLP (2021) *Hjemmeside*. Tilgjengelig fra: <https://www.klpeiendom.no/oslo> (Hentet 21.06.2021)
- Knudsen, H. og Flåten, B-T. (2015) *Strategisk ledelse*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- KoBE (2011) *God Kommunal Eiendomsforvaltning, Fordypning for folkevalgte*. Oslo: Direktoratet for byggkvalitet.
- Kommunalteknikk (2019) *Nittedal best på eiendomsforvaltning 2019*. Tilgjengelig fra: <https://www.kommunalteknikk.no/nittedal-best-paa-eiendomsforvaltning-2019.6200621-297921.html> (Hentet 22.05.2021)
- KS (2021) *Grunnleggende om ASSS-samarbeidet*. Tilgjengelig fra: <https://www.ks.no/asss-hjem/om-asss-samarbeidet/> (Hentet 20.05.2021)
- Larssen, A. K. (2011) *Bygg og eiendoms betydning for effektiv sykehusdrift*. PhD avhandling. NTNU
- Lædre, O., Lohne, J. og Haugen, T.B. (2012) *Internhusleie - Teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Maartje van, R. D., Voordijk, H., og Dewulf, G. (2014) *Towards phronetic knowledge for strategic planning in corporate real estate management*. Journal of Corporate Real Estate. Tilgjengelig fra: [doi:http://dx.doi.org/10.1108/JCRE-11-2013-0032](http://dx.doi.org/10.1108/JCRE-11-2013-0032) (Hentet 03.04.2021)
- Miljøfyrtårn (2021) *Dette er Miljøfyrtårn: Sertifisering og miljøledelse* Tilgjengelig fra: <https://www.miljofyrtarn.no/virksomhet/om-oss/dette-er-miljofyrtarn/> (Hentet 31.03.2021)

Møre og Romsdal fylkeskommune (2017) *Eigedomsstrategi 2017-2026*. Tilgjengelig fra: <https://mrfylke.no/media/filer/strategi-og-styring/planar-og-strategiar/eigedomsstrategi-2017-2026> (Hentet 03.04.2020)

Møre og Romsdal fylkeskommune (2020) *Årsrapport 2020 Bygg- og eidegdomstenester*. Tilgjengelig fra: <https://arsrapport.mrfylke.no/2020/organisasjon/bygg-og-eigedom> (Hentet 26.04.2020)

Møre og Romsdal fylkeskommune (2021a) *Overordnet utviklingsplan for Møre og Romsdal fylkeskommune*. Tilgjengelig fra: https://einnsyn.mrfylke.no/application/get_document/1990526?hash=79d0dec96f41751b4cfed5ce6aa1f790 (Hentet 20.06.2021)

Møre og Romsdal fylkeskommune (2021b) *Bygg og eidegdomstenester*. Tilgjengelig fra: <https://mrfylke.no/om-oss/om-fylkeskommunen/slik-er-vi-organisert/bygg-og-eigedomstenester> (Hentet 20.06.2021)

NESH - Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (2016) *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. 4. utg. Oslo: De nasjonale forskningsetiske komiteene.

Newsec (2021) *Basalerapporten 2. utgave 2020* Tilgjengelig fra: <https://www.newsec.no/innsikt/rapporter/basalerapporten-2-2020/> (Hentet 13.05.2021)

Ngwira, M. og Manase, D. (2016) *Public sector property asset management*. First edition. Oxford UK: Wiley Blackwell.

NIBR-rapport 2016:18 (2016) *Folkevalgt lederskap og kommunal organisering*. Tilgjengelig fra: <https://www.ks.no/contentassets/0b74ab0f3f5a4d02855d78cd10ad93fa/folkevalgt-lederskap-og-kommunal-organisering.pdf> (Hentet 30.01.2021)

Nittedal Eiendom KF (2014) *Vedtekter for Nittedal kommunale eiendomsforetak*. (Siste endring vedtatt av kommunestyret i Nittedal kommune 28.04.2014 i sak 49/14. Dokumentet ble tilsendt etter henvendelse til servicetorg i Nittedal kommune)

Nittedal Eiendom KF (2020) *Økonomiplan 2021-2024*. Tilgjengelig fra: https://pub.framsikt.net/2021/nittedaleiendomkf/bm-2021-hp_2021-2024_test/#/ (Hentet 22.05.2021)

Nittedal Eiendom KF (2021) *Kommunale eiendomsforetak (KF) Nittedal-eiendom KF*. Tilgjengelig fra: https://www.nittedal.kommune.no/publisert-innhold/teknisk-og-eiendom/eierinteresser/#nittedal_eiendom_kf_9860e (Hentet 20.06.2021)

NLI - Norsk Leietakerindeks (2021) *Hvorfor kartlegge leietakertilfredshet*. Tilgjengelig fra: <https://www.leietakerindeks.no/> (Hentet 20.05.2021)

Norsk Eiendom (2019) *Bærekraftstrategi - Eiendomsbransjens rolle i å nå bærekraftsmålene til FN*. Tilgjengelig fra: <https://www.norskeiendom.org/wp-content/uploads/2019/10/baerekraftspolitikk-norsk-eiendom-2019.pdf> (Hentet 31.03.2021)

NOU 2004:22 (2004) *Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet

NOU 2010:10 (2010) *Tilpassing til eit klima i endring. Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane*. Oslo: Miljøverndepartementet

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

Pettersen, L. (2020) *Hva er strategi?*. Oslo: Universitetsforlaget.

RIF - Rådgivende ingeniørers forening (2019) *State of the nation. Norges tilstand 2019. Kommunale og fylkeskommunale bygg*. Tilgjengelig fra: <https://rif.no/state-of-the-nation/> (Hentet 20.12.2020)

RIF - Rådgivende ingeniørers forening (2021) *State of the nation. Norges tilstand 2021*. Tilgjengelig fra: <https://rif.no/state-of-the-nation/> (Hentet 20.05.2021)

Rypdal, L. L. (2015) *Strategisk porteføljestyring for kommunale boligutleiare - en vurdering av type eierform for Boligbygg Oslo KF*. Masteroppgave. NTNU

SSB - Statistisk sentralbyrå (2021) *Kommune-stat-rapportering KOSTRA*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/> (Hentet 13.05.2021)

Standard Norge (2012) *Veiledning til NS 3424:2012 Tilstandsanalyse av byggverk Innhold og gjennomføring*. Tilgjengelig fra: <https://www.standard.no/nettbutikk/sokeresultater/?search=ns+3424&subscr=1> (Hentet 01.04.2021)

Standard Norge (2012) *NS-EN 15221-3:2011 Fasilitetsstyring (FM) Del 3: Veiledning om kvalitet i fasilitetsstyring*. Tilgjengelig fra: <https://www.standard.no/nettbutikk/sokeresultater/?search=NS-EN+15221-3%3a2011> (Hentet 09.05.2021)

Standard Norge (2018) *Fasilitetsstyring (FM) Terminologi (ISO 41011:2017)*. Tilgjengelig fra: <https://www.standard.no/nettbutikk/sokeresultater/?search=ns-en+iso+41011%3a2018> (Hentet 09.05.2021)

Svanemerket (2021) *Hva kjennetegner Svanen som miljømerke*. Tilgjengelig fra: <https://www.svanemerket.no/om-svanemerket/livslopet/svanemerket/hva-kjennetegner-svanen-som-miljomerke/> (Hentet 31.03.2021)

Sæbøe, O.E. og Blakstad, S.H. (2009) *Fasilitetsstyring Facilities management: verdiskaping, verdiøking, verdibevaring*. Trondheim: Tapir akademisk forlag og NTNU Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Talamo C., Atta N. (2019) *FM Service Monitoring and Control. Invitations to Tender for Facility Management Services*. Tilgjengelig fra: https://doi.org/10.1007/978-3-030-04009-3_5 (Hentet 10.05.2021)

Thorsnæs, G. og Berg, O. Kommune, *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/kommune> (Hentet 22.11.2020)

Tjora, A. (2017) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 3. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.

Valen, M.S., Olsson, N., Bjørberg, S., Gissinger, K.K. (2011) *Temahefte 4 Bygningsvedlikehold; Bedre planlegging - en nøkkel til bedre vedlikehold*. Oslo: Tapir

Verdihjulet (2021) *Økt verdi for eier og bruker*. Tilgjengelig:
<https://www.verdihjulet.no/artikkel/eiendomsstrategi-more-og-romsdal-fylkeskommune> (Hentet 02.04.2021)

Verløy, H. (2017) *FM i en stor norsk og internasjonal virksomhet - Strategier, organisering, styringsmodell, verdiskaping*. Tilgjengelig fra:
https://ntnu.blackboard.com/ultra/courses/_1640_1/cl/outline (Hentet 08.05.2021)

Voordt, T. vd. (2017) *Facilities management and corporate real estate management: FM/CREM or FREM?* Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1108/JFM-05-2016-0018> (Hentet 28.03.2021)

VEDLEGG

Vedlegg 1 – Informasjonsskriv om forskningsprosjektet til intervjudeltakere

Informasjon om forskningsprosjektet "Eiendomsstrategi i norske kommuner"

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hva en eiendomsstrategi i Norske kommuner bør inneholde. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med masteroppgaven «*Eiendomsstrategi i norske kommuner*» er å undersøke hva en eiendomsstrategi i norske kommuner bør inneholde. Med utgangspunkt i teori og etablerte eiendomsstrategier basert på beste praksis hos offentlige og private aktører, er formålet å undersøke hva eiendomsstrategiene inneholder og hva de har resultert i. Samtidig undersøkes det om det er overføringsverdier mellom eiendomsstrategier i det offentlige og private.

Basert på teori og beste praksis er målet med oppgaven å kunne si noe om hva en eiendomsstrategi i norske kommuner bør inneholde.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, NTNU, er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Utvalget som inviteres til å delta i dette intervjuet er tilknyttet enten norske kommuner, fylkeskommuner eller industrielle/finansielle eiendomsaktører. Samtlige av aktørene som forespørres om å delta er valgt med bakgrunn i at de er kjent som «beste praksis» i forhold til strategi innen eiendomsfaget.

Informantene er ansatte hos disse aktørene og innehar sentrale stillinger i tilknytning til eiendomsledelse. Kontaktopplysningene til informantene er innhentet fra arbeidsgivers nettsider.

Hva innebærer det for deg å delta?

Informasjonen innhentes via et intervju på opptil én times varighet. Det blir gjort video/lydopptak av intervjuet og dette blir transkribert i ettertid.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Masterstudent har tilgang til både opptak og transkripsjon. Veileder har tilgang kun til transkripsjonen av intervjuet.

Deltakerne kan velge

- (1) å være anonym, slik at ingen personopplysninger, men kun navn på arbeidsgiver publiseres. Navn og kontaktopplysninger blir ikke loggført. Navnet blir byttet ut med en kode som lagres på en egen navneliste adskilt fra øvrige data. Deltakerne vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjonen dersom de velger å være anonym.

eller

- (2) at opplysninger om deltakers navn, stilling og arbeidsgiver publiseres

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 22.06.2021. Eventuelle personopplysninger og lydopptak slettes i etterkant.

Dine rettigheter

Dersom du velger å kunne identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra NTNU har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- NTNU, Fakultet for ingeniørvitenskap, Institutt for bygg og miljøteknikk ved Marit Støre-Valen, marit.valen@ntnu.no
- Vårt personvernombud: Omar Sabari, omar.sabari@ntnu.no.
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Marit Støre-Valen
Forsker/veileder

Hans Lien
Student

/
/

Roar Bratland Erichsen
Student

Intervjuguide

Del 1 – Om aktør og rollen til intervjuedtaker (ca. 5-10 minutter)

Spørsmål 1: Hva er mandatet til din stilling?

Med mandat mener vi: Type bygg i porteføljen (gjelder det hele porteføljen), oppgaver (tjenester) og budsjett (hvor stort volum)

Underpunkter som ønskes belyst:

- Organisatorisk tilhørighet til organisasjonen
 - o Hvem rapporterer du til?

Oppfølgingsspørsmål:

- Er det noe annet du mener er viktig å nevne i forhold til ditt mandat?

Del 2 – Om strategien: innhold og mål (ca. 10 minutter)

Strategier innen bygg- og eiendomsforvaltning, som i annen virksomhet, gir uttrykk for prioriteringer og handlinger som blir sett på som nødvendige for å nå virksomhetens mål (Sæbøe og Blakstad, 2009).

Bygg- og eiendomsforvaltning er: Et samlebegrep for alle de oppgaver og aktiviteter som er nødvendige for at en bygning tilfredsstiller kravene til funksjonell, teknisk og estetisk standard slik disse kravene er stilt fra bygningens brukere og eiere.

Med strategi mener vi: Hvordan man går fra nåsituasjonen til fremtidig ønsket situasjon

Spørsmål 2: Har dere en konkret strategi for eiendomsforvaltningen?

Underpunkter som ønskes belyst:

Har dere en strategi for:

- Porteføljestrategi/-forvaltning?
 - o Balansere eiendomsportefølje, geografisk, hvilke kategorier (kontor, lager etc.), krav til kvalitet og utviklingspotensial m.m.
- Investerings- og eiendomsstrategi?
 - o Kjøp og salg, med mål om å skape høyest mulig avkastning fra kjøp til salg
- Utleie- og forvaltningsstrategi
 - o Utleie og reforhandling, kommunikasjon/relasjon leietaker/bruker og marked, styringsverktøy for inntekt-/kostnadsstyring av eiendomsportefølje (drift/forvaltning)
- Vedlikeholds-strategi?
 - o Konkretisering og videreføring av eiendomsenhetens overordnede strategi og målsetting, for hvordan eiendommene skal formåls-tjene organisasjonen.
 - o Ambisjonsnivå for tilstand og standard

- Miljø (bærekraft) strategi?
 - o Prinsipper for miljøhensyn og arealbruk
 - o Hensyn til miljø, ambisjonsnivå og prioriterte målsettinger
- Andre strategier?

Oppfølgings spørsmål til hovedspørsmål og underpunkter:

- Når ble strategien etablert?
- Hva er de konkrete målene i strategien?
 - o Hva ønsker eier å gjøre med eiendommene
 - o Hvordan skal de forvaltes og utnyttes
 - o andre
- Hvorfor akkurat disse målene?
- Hvordan er målene forankret i kjernevirksomhetens mål?

Del 3 – Prosess: hvordan er den utviklet og hvordan blir den brukt (ca. 10 minutter)

Spørsmål 3: Hvordan er strategien utviklet?

Underpunkter som ønskes belyst:

- Hvem har medvirket til utvikling av strategien?
 - o Brukere
 - o Ansatte
 - o Eksterne
- På hvilket nivå i organisasjonen er den utviklet (hvilke nivåer har medvirket)?
 - o Strategisk
 - o Taktisk
 - o Operativt

Oppfølgings spørsmål:

- Hvordan var prosessen

Spørsmål 4: Kan du beskrive arbeidet med implementering (iverksette/realisere) av strategien(e) i organisasjonen?

Underpunkter som ønskes belyst:

- Hva er de kritiske suksessfaktorene?
- Hva var de største utfordringene?
- Hva ville dere gjort annerledes?
 - o (med andre ord: hvor er det forbedringspotensial?)

- Har dere erfart målkonflikt (motstridende interesser) mellom eierinteresser og brukerinteresser?
 - o Prioriteringer
 - o Vedlikehold
 - o Arealbruk
 - o Andre?

Oppfølgingsspørsmål:

- Hvordan blir strategiene brukt i praksis

Del 4 – Resultater: hva er oppnådd, hvordan er det oppnådd, hva er ikke oppnådd – suksesskriterier og fallgruver (ca. 20 minutter)

Måltall og nøkkeltall (KPI'er) kan benyttes som verktøy for å studere status og utvikling av forhold eller variabler som ansees som kritiske for måloppnåelse.

Spørsmål 5: Kan du kort redegjøre for hvordan strategiene måles og vurderes?

Underpunkter som ønskes belyst:

- Er målene målbare?
 - o Er det en eller flere indikatorer som måler merverdi
- hva sammenlignes resultatet med?
 - o Benchmarking mot andre aktører
 - o Internt/tidligere resultater
 - o Benchmarking «beste praksis»
 - o Annet?

Oppfølgingsspørsmål

- Hvordan måler dere effekten av strategien

Spørsmål 6: Kan du kort redegjøre for hvilke resultater virksomhetens mål og prioriterte handlinger (strategier) har gitt?

Underpunkter som ønskes belyst (kommentar hvis ikke resultatmål tema):

- Bygg-tekniske?
 - o Tilstandsgrad
- Tilpasningsdyktige bygninger
- Egnethet i bruk
- Miljømessige, energiforbruk, avfall etc.
- Økonomiske
- Effektmål i kjernevirksomheten

- Læringsmål
- Sluttbrukernes opplevelse
- Samfunnsansvar (miljø og samfunn)
- Annet?

Oppfølgingsspørsmål:

- Hva har dere oppnådd
- Hvordan vet dere at resultatet er bra
- Hva har dere ikke oppnådd
- Hva er suksesskriteriene
- Hva er fallgruvene

Del 5 – Avslutning: noe som bør legges til? (ca. 5-10 min)

Spørsmål 7: Er det noe vi ikke har spurt om, som vi burde ha spurt om?

