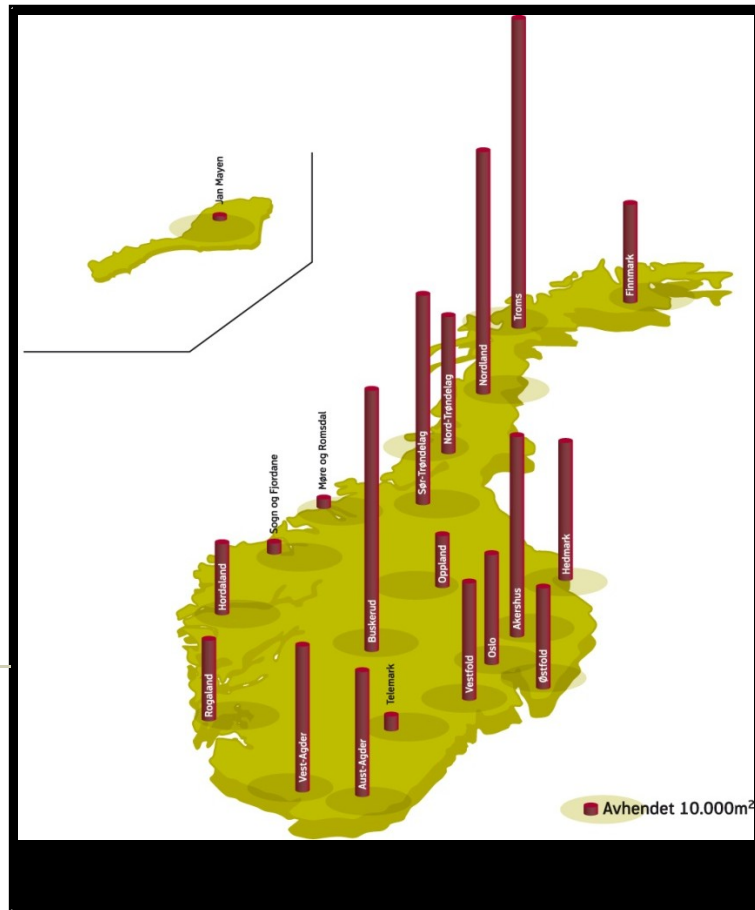


Trond Eliassen

Innføring av husleie i Forsvaret – suksess, fiasko eller litt av begge deler?

Harstad, 22.06.2010





Oppgavens tittel:	Dato: 22.06.2010		
Innføring av husleie i Forsvaret – suksess, fiasko eller litt av begge deler?	Antall sider (inkl. bilag): 69		
	Masteroppgave	x	Prosjektoppgave
Navn: Trond Eliassen			
Faglærer/veileder: Førsteamanuensis Ola Lædre			
Eventuelle eksterne faglige kontakter/veiledere:			

<p>Ekstrakt:</p> <p>Omfanget av eiendomsreformen i forsvarssektoren er foreløpig unik i offentlig sektor, og nøkkelen til reformen har vært innføringen av husleiemodellen.</p> <p>Oppgavens mål har vært å se nærmere på om noen av de forutsetninger som lå til grunn for innføring av husleie i Forsvaret er oppfylt og om de er samsvarende med konsekvensene. Hvis det er manglende måloppnåelse, se på hva dette skyldes og foreslå eventuelle forbedringer.</p> <p>Problemstillingene i oppgaven er om innføringen av en husleiemodell har ført til besparelser, om det har medført (som antatt) økt incitament for å redusere arealmengden og til slutt se om det er mulig å få til lokale incitament for å redusere arealbehovet. Svarene på dette gis i form av teorigjennomgang og intervju med både eier, forvalter og bruker.</p> <p>Intervjuene er gjennomført som dybdeintervju med åpne spørsmål som hovedkilde for datainnsamling.</p> <p>Oppgavens teoridel består av en gjennomgang av særlig nordisk litteratur da Sverige er ledende i Norden når det gjelder husleie i offentlig sektor. I tillegg er Stortingsproposisjoner og andre forarbeider gjennomgått.</p> <p>Til slutt er funn fra undersøkelsen drøftet og vurdert opp mot teori.</p>

Stikkord:

1. Husleie
2. Offentlig sektor
3. Eiendomsforvaltning
4. Forsvarssektoren

(sign.)

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet som en avsluttende del av masterstudie ved program for Erfaringsbasert mastergrad i eiendomsutvikling og – forvaltning ved NTNU. Oppgaven er skrevet i perioden fra september 2009 til juni 2010, og er gjennomført som deltidsstudium ved siden av stilling som regionsjef i Forsvarsbygg Skifte Eiendom.

Innføring av husleie i offentlig sektor har de siste tiårene blitt et aktuelt tema også i Norge, og med virkning fra 01.01.2002 ble dette innført i forsvarssektoren. Ordningen har altså nå vart noen år, og tema for denne oppgaven er å se om noen av de forutsetninger som lå til grunn for innføringen er oppfylt og om de er samsvarende med konsekvensene.

Intervjuobjektene som er brukt i oppgaven kommer både fra eier (Forsvarsdepartementet), forvalter (Forsvarsbygg) og bruker (Forsvaret).

God positiv veiledning og faglig rettleiding har jeg fått av veileder førsteamanuensis Ola Lædre fra Institutt for bygg, anlegg og transport. Takk også til kollega Atle Eliassen, Tor Kirkenær og Espen Sanila for gode råd og innspill underveis. Jeg vil også takke min arbeidsgiver Forsvarsbygg Skifte Eiendom ved direktør Roger Jensen som ga meg muligheten til å gjennomføre studiet ved siden av jobb. Til slutt vil jeg også få takke mine medstudenter, studiekoordinator og alle faglærerne for gode faglige samlinger, hyggelige studieturer og et godt miljø.

Harstad 22.06.2010

Trond Eliassen

Sammendrag

Formålet med min masteroppgave var å se nærmere på om noen av de forutsetninger som lå til grunn for innføring av husleie i Forsvaret er oppfylt og om de er samsvarende med konsekvensene. Hvis det er manglende måloppnåelse, se på hva dette skyldes og foreslå eventuelle forbedringer.

Omfanget av eiendomsreformen i forsvarsektoren er foreløpig unik i offentlig sektor, og nøkkelen til reformen har vært innføringen av husleiemodellen.

For Forsvaret satte Stortinget konkrete mål og frister for eiendomsreduksjonen. I tillegg ble sektoren gitt føringer ved at Forsvaret selv ikke skulle eie eiendom, men utelukkende leie nødvendig areal av Forsvarsbygg til en kostnadsdekkende husleie. Denne husleien er finansiert innenfor forsvarsbudsjettets totalramme. For Forsvaret vil altså kostnadsnivået på eiendomssiden ha en direkte påvirkning på de disponible midlene til operative formål. Slik ble den økonomiske gevinsten ved eiendomsrasjonaliseringen tydeliggjort for Forsvaret.

Samlet sett kan det konkluderes med at innføringen av husleie i Forsvaret har være en suksess. Oppgaven viser at husleieordningen har ført til besparelser, og at inntektene fra avhendingen har bidratt til at eieren har fått tilbakeført store verdier. Disse økonomiske verdiene var ikke sentral i noe av det materiale som lå til grunn for beslutningen om å innføre husleiemodellen, og kan derfor oppfattes som å være en ekstragevinst i tillegg til de andre positive økonomiske effektene.

Oppgaven viser også at innføring av en husleiemodell har vært et kraftig incitament for å redusere arealmengden. Både som informasjonskilde for å vise størrelsen på porteføljen, og for å synliggjøre de faktiske utgiftene har modellen fungert som antatt.

Den teoretiske gjennomgangen viser at det ved innføring av en husleiemodell må tas i betraktning at effektene vil komme over tid. I forsvarssektoren ble det forutsatt at effektene skulle komme *samtidig* som modellen ble innført. Dette har også skjedd noe jeg mener kan tilskrives at Forsvaret i sin grunnholdning er basert på en hierarkisk struktur og ordreaksept. Dette har nok medført at det er lettere

enn ellers i offentlig sektor å presse gjennom en såpass stor reform som innføring av husleie faktisk er.

Når det gjelder spørsmålet om det er mulig å få til gode lokale incitament for å redusere arealbehovet er det gitt et entydig svar. Det er tydelig at det kun er penger som virker som incitament, og da i form av pisk. Sammenhengen mindre penger - mindre areal, oppgis å være det mest kraftfulle incitament.

Oppgaven viser også at modellen ikke er fullkommen, det er særlig på informasjonssiden det synes å være til dels svært divergerende oppfatning av hva de ulike aktørene kan forvente av hverandre. *Rolleforståelsen* er det i stor grad på plass, mens *rolleaksepten* synes å være ganske lav. Tiltak rettet inn mot å øke rolleaksepten vil nok i stor grad avhjelpe de divergenser som oppgaven påpeker.

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	6
1.1	<i>Effektivisering av offentlig sektor</i>	6
1.2	<i>Krav til Forsvarssektoren</i>	6
1.3	<i>Husleieordninger</i>	7
2	Problemstillingen	7
3	Metode	9
3.1	<i>Tilnærming til metode</i>	9
3.2	<i>Forskningsdesign</i>	10
3.3	<i>Valg av case</i>	10
3.4	<i>Intervjuer og dokumentgjennomgang</i>	11
3.5	<i>Datakilder og innsamlingsmetode</i>	11
3.6	<i>Metodekritikk</i>	12
4	Bakgrunn	14
4.1	<i>Roller i eiendomsforvaltningen</i>	17
4.2	<i>Eierrollen</i>	18
4.3	<i>Forvalterrollen</i>	18
4.4	<i>Brukerrollen</i>	19
4.5	<i>Forsvarets eiendomsforvaltning</i>	20
4.6	<i>Føringer for husleiesystemet</i>	23
4.7	<i>Endelig beslutning</i>	24
5	Teoretisk referanseramme	26
5.1	<i>Historikk</i>	26
5.2	<i>Kjernevirksomhet og støttevirksomhet</i>	27
5.3	<i>Definisjoner</i>	28
5.4	<i>Formålsbygg</i>	28
5.5	<i>Effekten av å innføre husleie</i>	29
5.6	<i>Fastsetting av husleie</i>	32
5.7	<i>Incitament</i>	34
5.8	<i>Suksessfaktorer</i>	35
5.9	<i>Erfaringer</i>	36
6	Resultater fra undersøkelsen	38
6.1	<i>Har husleieordningen ført til besparelser?</i>	38
6.2	<i>Avhendet bygningsmasse</i>	39
6.3	<i>Inntektskrav</i>	42
6.4	<i>Aktiv bygningsmasse</i>	43
6.5	<i>Har husleieordningen ført til besparelser?</i>	45
6.6	<i>Hvordan få til lokale incitament for å redusere EBA-behovet?</i>	49
7	Konklusjon	58
8	REFERANSER	60
9	VEDLEGG 1	64

1 INNLEDNING

1.1 Effektivisering av offentlig sektor

Krav om effektivisering i offentlig sektor er ikke noe nytt, de siste tiårene har det med ulike mellomrom blitt satt fokus på hvordan offentlig sektor bruker de tildelte ressursene. Dette har skjedd uavhengig av politiske skillelinjer, men dog med ulike forslag til løsning.

I løpet av 1980 – årene festet det seg et bilde av offentlige virksomheter som umoderne og lite effektive og dermed et sterkt behov for forandring og forbedring. Problembeskrivelsene kom fra ulike hold; fra myndighetene selv, fra ulike politiske partier, interesseorganisasjoner, konsulenter, massemedia og menigmann. Selv om diagnosene ikke alltid var samsvarende, ble det i den offentlige debatten tatt for gitt at omstillingsbehovet var tilstrekkelig dokumentert, at det var stort, og at det var akseptert av alle parter (Røvik 1992).

Den styringsideologien som avtegnet seg, hadde i stor grad privat sektor og ideale markedsmodeller som forbilder. Organisasjonsformer og modeller fra privat sektor fikk innpass i offentlig sektor. Denne ideologien kan forstås i lys av den internasjonale trenden som går under betegnelsen New Public Management (NPM), der bedriftsøkonomiske verdier og mål blir tydeligere (Solstad 2009).

1.2 Krav til Forsvarssektoren

Også Forsvaret med tilknyttede etater fikk merke denne "bølgen". Det ble konstatert en dobbel ubalanse, det vil si at det oppsto en ubalanse mellom ressursbehovet og tilgjengelige ressurser. Det var også ubalanse mellom budsjettmidler som var bundet til drift og vedlikehold og det som var igjen av budsjettmidler til investeringer (St.prop. nr.77 2001-2002).

Frem til 2002 var det slik den totale ressursbruken knyttet til eiendommer var vanskelig å måle i forhold til produksjonen, og manglende synliggjøring vanskeliggjorde reell effektivisering og rasjonalisering. Det ble derfor et behov for å synliggjøre totaløkonomien knyttet til Forsvarets eiendomsmasse, for slik å

sikre en riktigere prioritering av den totale ressursanvendelse, samt å gi brukerne incitament for å rasjonalisere bruken av ressurser.

1.3 Husleieordninger

I offentlig sektor i dag finnes det flere drivere som kan motvirke effektivisering gjennom eiendomsreduksjon. Midler som bevilges i henhold til mengden areal som forvaltes, eller mangel på mulighet til å beholde netto salgssum innen egen sektor for videre omstilling og utvikling bidrar ikke til å gjøre effektiviseringspotensialet tydelig. Uten incentiver som gagnar sektoren direkte er eiendomsrasjonalisering vanskelig å gjennomføre.

De siste 10-15 årene har husleieordninger fått en økende utbredelse både i offentlig eiendomsforvaltning og i private konsern. Motivene som brukes for å argumentere for husleieordninger varierer, men har som fellestrekk at eiendomsforvaltningen skilles ut som egen resultatenheter. Dette gir så grunnlag for en forretningsmessig styring gjennom bruk av markedsmessige prinsipper. Konkurransen fra det private markedet blir brukt som middel både til å effektivisere egen eiendomsforvaltning og til å dekke behovene for lokaler på best mulig måte sett i forhold til de reelle totale lokalkostnadene. Husleieordninger forutsetter at huseier og leietaker har adskilte økonomier, slik at leiebetalinger av begge parter betraktes som en reell økonomisk transaksjon (Eikeland 2005).

2 Problemstillingen

Med virkning fra 01.01.2002 ble det innført husleie for brukere av Forsvarets eiendom, bygg og anlegg (EBA). Dette ble ifølge St.prp.nr.77 (200-2001) gjort for å tilpasse eiendomsmassen til endrede rammebetingelser og krav for Forsvaret. Det ble der påpekt at for å kunne oppnå en nødvendig reduksjon av driftskostnadene måtte forvaltningen av Forsvarets EBA legges om. Det ble videre sagt at Forsvarssektorens eiendommer, bygninger og anlegg skal legges til rette for en funksjonell og effektiv gjennomføring av Forsvarets virksomhet i samsvar med Stortingets vedtatt hovedmål og prioriteringer for forsvarssektoren. Det skal legges vekt på god utnyttelse av eiendommene med kontinuerlig tilpasning av funksjonalitet til endringene i Forsvarets behov. Det skulle frigjøres

ressurser til primærvirksomheten og infrastrukturen måtte reduseres, konsentreres og moderniseres. Det fremkommer også av proposisjonen at ressurstilgangen til eiendomsforvaltningen i Forsvaret var blitt redusert de siste årene, men at eiendomsmassen ikke var redusert i tilsvarende grad.

Det var et sterkt ønske fra besluttende myndigheter at et av de viktigste formål ved å legge om forvaltningen av Forsvarets EBA har vært å redusere kostnader/spare penger.

Hensikten med denne oppgaven er derfor med utgangspunkt i forvalterrollen å se på styrker og svakheter ved husleiemodellen som er innført i Forsvaret og foreslå eventuelle forbedringer. Dette vil jeg gjøre ved å se på følgende forhold:

- 1. Har husleieordningen ført til besparelser?**
- 2. Har innføring av husleie medført (som antatt) økt incitament for å redusere EBA-massen?**
- 3. Hvordan få til lokale incitament for å redusere EBA-behovet?**

3 Metode

Hensikten med dette kapitlet er å beskrive hvilke metodiske valg jeg har foretatt for å gjennomføre oppgaven, og hvorfor jeg har tatt disse valgene. Det finnes ingen "rett" metode som kan brukes for å finne "sannheten", men den metoden som velges må kunne forklares. Det er også viktig å argumentere for og i mot de valgene som gjøres, for dermed å se på mulige fallgruver i form av feilkilder og systemfeil. Uansett modellvalg og fremgangsmåte er det viktig å beskrive det som gjøres slik at det senere er mulig å etterprøve resultatene.

3.1 Tilnærming til metode

Metode dreier seg om hvordan man innhenter, organiserer og tolker informasjon, og det er vanlig å skille mellom to typer metoder, *kvantitative* og *kvalitative*. Hvis dataene som samles inn er målbare (harddata), det vil si at de kan kategoriseres slik at man kan telle opp hvor mange som har avgitt ulike svar er de *kvantitative*. Fordelen med denne metoden er blant annet at man kan redusere informasjonsmengden til akkurat det man vil ha svar på eksempelvis gjennom et spørreskjema. Man kan stille samme spørsmål til et stort antall respondenter, får dermed stor bredde i undersøkelsen og kan bearbeide store datamengder. En av ulempene med en slik metode er at det kanskje ikke stilles de riktige spørsmålene og at man dermed kan komme til å trekke konklusjoner på et for tynt grunnlag.

Kvalitative data (mykdata) sier noe om ikke-tallfestbare egenskaper. Fordelene med en slik metode er blant annet at man møter respondenten, og at man kan stille oppfølgende spørsmål og gå i dybden der dette er ønskelig. På denne måten kan man få større forståelse for det som studeres. Når det gjelder ulemper så kan det være at man ikke kan generalisere svarene, det er tidkrevende å bearbeide innsamlede data, og at man kan risikere at respondenten ikke svarer ærlig når intervjueren sitter ansikt til ansikt (Larsen 2007).

På grunn av oppgavens art har jeg først og fremst brukt kvalitative metoder, men på en del forhold bruker jeg også tallmessige opplysninger for å belyse forhold som jeg mener har betydning.

3.2 Forskningsdesign

Det er mange måter å planlegge forskningsdesign, og det kan benyttes spørreundersøkelse, case, eksperiment og lignende. Valg av forskningsdesign står sentralt i alle analyser, fordi dette valget virker styrende for de resultatene som vil oppnås. For å kunne foreta riktige avgjørelser er det viktig å ha så god oversikt over situasjonen som mulig. Valget av design avhenger av hvor mye vi vet om et område, og hvilke ambisjoner vi har med hensyn til å analysere og forklare sammenhenger.

Med mitt utgangspunkt med nært kjennskap til alle tre aktørene innenfor eiendomsforvaltningen i Forsvarte fant jeg det mest hensiktsmessig å benytte case-studie i oppgaven. Troye og Grønhaug (1986:42) definerer case-studier som; *”observasjon av ett eller noen få tilfeller(cases) med supplerende bruk av intervjuer, regnskapstall og opplysninger i dagspressen”*.

I følge Yin (1989) passer case-studier godt i situasjoner der hvordan og hvorfor-spørsmål stilles om nåtidshendelser, og den som undersøker har liten eller ingen kontroll over hendelsene. Halvorsen (1989) mener at en vil være bedre i stand til å utvikle en helhetsforståelse av det en undersøker når man benytter case-studier.

En spørreundersøkelse ville gitt mer bredde, mens jeg altså ønsker mer dybde i denne oppgaven.

3.3 Valg av case

Forsvaret og Forsvarsbygg ble valgt som case fordi de har vært gjennom det som mange betegner som den største omstillingen i offentlig sektor noensinne, og at innføring av husleie er et sentralt element i denne omstillingen. Jeg jobber selv i Forsvarsbygg og har sett på nært hold noen av de utfordringene denne omstillingen har medført. Når jeg så skulle skrive materoppgave var det nærliggende å benytte dette som case fordi det ga meg anledning til å se nærmere på noen av de forhold som preger omstillingen. Mitt utgangspunkt letter også tilgangen på informasjon og forenkler tilgang til intervjuobjekter.

3.4 Intervjuer og dokumentgjennomgang

Med den problemstillingen og det case jeg har valgt var det naturlig å bruke intervju med åpne spørsmål som hovedkilde for datainnsamling. På denne måten følte jeg at det ble mulighet til å avdekke uvitenhet og misforståelser. I tillegg til at det ikke påvirker respondenten til å gi bestemte svar. I følge Larsen (2007) finnes det flere intervjuformer, men jeg har valgt å benytte en semistrukturert form. Intervjuene ble gjennomført på grunnlag av en intervjuguide (vedlegg 1). Spørsmålene var formulert på forhånd, og ved å åpne for oppfølgende spørsmål kommer det frem en større bredde i respondentenes kunnskaper om det valgte emne.

Før intervjurunden foretok jeg en gjennomgang av litteraturen knyttet til problemstillingen. Dette for å sikre at spørsmålene var relevante og basert på et teoretisk fundament. Når det gjelder husleie i offentlig sektor viste det seg at dette har vært benyttet adskillig lengre i Sverige enn i Norge. Dette betyr at det er en del svensk litteratur som er benyttet som teorigrunnlag. I tillegg har jeg funnet en del i Norges Offentlige Utredninger (NOU).

Litteratursøkene er gjort med utgangspunkt i flere kilder for å skaffe størst mulig bredde i tilfanget. Internett ved hjelp av søkemotoren Google Scholar, bibliotekdatabaser, samt referanselister i artikler /bøker har vært hovedkildene.

Intervjueguidene ble sendt ut på forhånd slik at intervjuobjektene hadde en formening om innhold og vinkling til intervjuet. Jeg fant dette riktig fordi respondentene da ville være klar til intervju når jeg tok kontakt, og intervjuet dermed skulle bli så effektivt som mulig.

3.5 Datakilder og innsamlingsmetode

Jeg har valgt å bruke flere forskjellige kilder i oppgaven. For den første delproblemstillingen er det i hovedsak benyttet diverse rapporter fra Forsvarsbygg og samtaler med to konserncontrollere for å skaffe arealstatistiker og andre nødvendige kvantitative data.

For de to siste delproblemstillingene er data innhentet gjennom intervju med nøkkelpersoner hos forvalter, bruker og eier. Jeg fant denne metoden mest

hensiktsmessig, fordi jeg mente dette ville gi et godt grunnlag for å kunne belyse delproblemstillingene best mulig. På grunn av at respondentene er lokalisert i hele landet har intervjuformene vært todelt. For de som sitter nærmest meg har jeg benyttet personlige oppmøte, mens jeg for de som sitter lengst unna har benyttet telefonintervju. Jeg har totalt foretatt 11 intervju, av disse er 5 foretatt ved personlig oppmøte mens 6 er intervjuet via telefon. Intervjuobjektene rolletilknytning er som følger:

Tabell 1 - Responsfordeling

EIER	FORVALTER	BRUKER
1stk	5 stk	5 stk

Til intervjuene hadde jeg utarbeidet en intervjuguide inndelt i ulike tema, og jeg lot intervjuobjektene snakke fritt omkring disse tema. En slik intervjuform gir større fleksibilitet, og den personen som intervjues står friere til å komme inn på ting som vedkommende anser som viktig (Kerlinger 1986).

Før jeg startet med intervjuene gjennomførte jeg prøveintervju for å teste ut både intervjuguiden og for å se om spørsmålene fungerte som tiltenkt. Dette var en nyttig øvelse både fordi jeg fikk teste ut intervjusituasjonen samt at noen av spørsmålene måtte presiseres i den endelige intervjuguiden da de ikke var så klart formulert som jeg først antok.

Under intervjuene gjorde jeg notater, og oppsummerte til slutt i intervjuet hovedtrekkene for den som ble intervjuet. Disse notatene ble umiddelbart etter intervjuet renskrevet, og er brukt som grunnlag for drøftingen. Notatene er ikke vedlagt oppgaven av hensyn til respondentene.

3.6 Metodekritikk

En faktor som vil kunne redusere reliabiliteten er min egen virkelighetsoppfatning. Den vil være bestemmende for utformingen av undersøkelsen, og hvordan jeg har tolket de innsamlede data. Som ansatt i Forsvarsbygg har jeg selvfølgelig dannet meg et bilde av hvordan systemet fungerer. Andre vil med sin oppfatning kanskje tolket de samme dataene på en

annen måte. Det vil altså være vanskelig å unngå at oppgavens karakter blir av en subjektiv art snarere enn objektiv. Når en skal beskrive et virkelig tilfelle og forklare sammenhenger vil det kunne være vanskelig å unngå en viss subjektiv vurdering, spesielt gjelder det i case-studier. Men kryssjekking av informasjon har medført at jeg ikke anser dette som et problem.

Respondentene er intervjuet enten via telefon eller ved personlig oppmøte. Dette kan være en mulig feilkilde, fordi de dermed er behandlet ulikt og ikke vært i sammenlignbare intervjusituasjoner.

En annen trussel mot oppgavens reliabilitet er om svarene som respondentene gav var basert på oppriktighet. Jeg ringte først alle respondentene og fortalte om oppgaven og dens fokus. Dette kan ha gjort respondentene forutinntatt, det kan derfor være at man bør være kritisk om respondentene svarte ærlig eller om de svarte det de trodde jeg forventet de skulle gjøre.

Ikke alle er bekvem med en intervjusituasjon og derfor kan også intervjueffekten ha spilt inn, det vil si at respondentene var påvirket av at de ble gjort gjenstand for en undersøkelse.

Etter å ha prøvd å holde opplysningene jeg har fått opp mot hverandre er jeg imidlertid av den oppfatning at de svarene jeg fikk var ærlige og basert på oppriktighet. Men det er jo en mulighet at jeg har tolket de svar jeg fikk på en gal måte.

Det relativt lave respondentantall kan være en trussel fordi tilfeldige målefeil vil gi større utslag ved lavt respondentantall. Selv om jeg har prøvd å få et utvalg av respondenter som dekker alle roller har jeg ikke gjennomført tilfeldig utvelging og dette kan ha betydd noe fordi jeg valgte respondenter ut fra mitt syn på hvem som burde være med. Dette kan ha medført at aktører som jeg burde hatt med ikke har deltatt.

4 Bakgrunn

Statlig eiendomsforvaltning er komplekst, og har større utfordringer enn for eksempel eiendomsforvaltning hos private aktører. Dette skyldes at private aktører kun har ett formål; nemlig best mulig eiendomsforvaltning for å ivareta eiendomskapitalen. Staten må i større grad avveie vedlikehold opp mot den øvrige produksjon av velferdstjenester de har ansvaret for. Denne forskjellen blir forsterket når staten i tillegg har en demokratisk valgt politisk ledelse ofte med en tidshorisont som er kortere enn bygningenes levetid.

God eiendomsforvaltning kan defineres som det å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad (PWC 2008). Da gjelder det å skape best mulig rammevilkår over tid.

På vegne av fellesskapet forvalter Staten enorme verdier gjennom sin eiendomsforvaltning. At denne forvaltningen drives på en best mulig måte er derfor i alles interesse. De siste 20-årene har det blitt stadig større fokus på hvordan dette gjøres, og initiativet til en eiendomsforvaltningsreform i staten ble tatt allerede i NOU 1989:5 *"En bedre organisert stat"* der det i drøftingen av statlig eiendomsforvaltning ble uttrykt et ønske om endring med sikte på å oppnå:

- en bedre ressursdisponering i statlige virksomheter
- en mer rasjonell behandling av kapital i staten, blant annet med hensyn til investeringer i bygg
- en bedre tilpassning av statens interne tjenester til brukernes egne behovsvurderinger
- større valgfrihet i tjenesteytingen.

Det ble videre sagt at ordninger der lokaler stilles vederlagsfritt til disposisjon for brukerne ikke ga brukere og leverandører tilstrekkelige incitamenter til kostnadseffektivitet. Tjenestene ble heller ikke nødvendigvis tilpasset brukernes behov for lokaler.

Som en oppfølging av dette kom St.prop. nr 63 (1990-91) *Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltningen* der regjeringen foreslo et nytt incentivsystem i bygg- og eiendomssektoren for å:

- synliggjøre statlige institusjoners ressursbruk vedrørende disponering av lokaler
- fremme en mer effektiv ressursdisponering av statens virksomheter
- sikre et økonomisk optimalt vedlikeholdsnivå for statens egne bygninger.

Fra slutten av 1980-årene startet det altså en prosess i staten der det kom frem et ønske om å skille kjernevirksomheten og støttetjenestene, man så at ressursene som gikk til eiendomsforvaltning kunne fordeles mer effektivt og at det måtte innføres incitament for å oppnå dette.

Dette kommer tydelig frem i St.prop nr. 84 (1998-99);

1) der det fremgår klart at forvaltning og utvikling av eiendomsmassen ikke er en primæroppgave for de fleste statlige virksomheter.

2) I tillegg fremkommer det at regjeringen mente at vedlikeholdet av statens eiendommer best blir ivaretatt ved å skille forvalter- og brukerrollen.

3) De mente også at innføringa av et husleiesystem i stor grad vil oppfylle intensjonene om en mer effektiv eiendomsforvaltning,

4) føre til en bedre ressursdisponering hos brukerne og at

5) det vil ha en rasjonaliserende effekt.

Delvis parallelt med disse mer generelle statlige utredningene kom det i St.prop. nr. 53 (1990-91), *Om visse organisasjonsendringer mv i Forsvaret*, tydelige signaler om at det var ønskelig å se på eiendomsforvaltningen i Forsvaret spesielt. Dette var naturlig på bakgrunn av at Forsvaret er den største eiendom, bygg og anleggsforvalter i Norge.

Denne St.prop. fastslo at det skal være et skille mellom primærvirksomheten og støttevirksomheten. Primærvirksomhet i Forsvaret innebærer planlegging og

gjennomføring av operasjoner og å produsere stridsklare styrker.

Styrkeproduksjon omfatter organisering, bemanning, utrustning og bevæpning, utdanning, trening og oppsetting av styrkene. Eiendomsforvaltning er definert som en del av støttevirksomheten som skal bidra til at primærvirksomheten når sine mål.

Neste steg i denne prosessen var St.prop. nr 77 (2000-2001) som nå konkretiserer et ønske fra regjeringen om en radikal omstilling av eiendomsforvaltningen i Forsvaret. Forsvaret er som nevnte den største enkeltbruker av eiendom, bygg og anlegg (EBA) i staten, og EBA utgjør ved siden av personell og materiell en av de viktigste innsatsfaktorene i Forsvarets fredsvirksomhet. Skyte- og øvingsfelter, kompliserte stridsanlegg og bygg for fredsdrift er alle integrerte deler av Forsvarets landsomfattende produksjonsapparat.

Ved inngangen til årtusenskiftet forvaltet Forsvaret ca 1,25 millioner da grunnareal, hvorav ca 1,0 millioner da er leid grunn. Bygningsmassen utgjorde ca 6 millioner m² fordelt på ca 2700 etablissementer med om lag 27 000 bygninger og anlegg og ca 4 400 boliger. Over 80 % av Forsvarets samlede bygningsmasse er til fredsbruk.

Det fremgår tidlig i proposisjonen at regjeringen mener at daværende ordning ikke bidro til effektivisering av arealbruk, noe som ble sagt å være den viktigste faktoren knyttet til reduksjon av EBA-kostnader. De avsatte ressursene strakk ikke til for å ivareta eksisterende EBA på en optimal måte, og det var avdekket et oppgraderingsbehov grunnet etterslep av vedlikehold. Det ble sagt at det ikke fantes noen virkningsfulle incentiver på brukersiden for å redusere arealbruk eller spare driftskostnader. Som en av løsningene for å endre dette ble det uttrykt at innføring av husleie var av avgjørende betydning for en effektiv eiendomsforvaltning.

4.1 Roller i eiendomsforvaltningen

Det finnes flere årsaker til at det offentlige ønsker å innføre husleie. Det kan være et ønske om å bidra til kostnadsbevissthet, hindre feilinvesteringer, skape en bedre rollefordeling mellom de ulike aktørene samt få til en desentralisering av beslutning og ansvar.

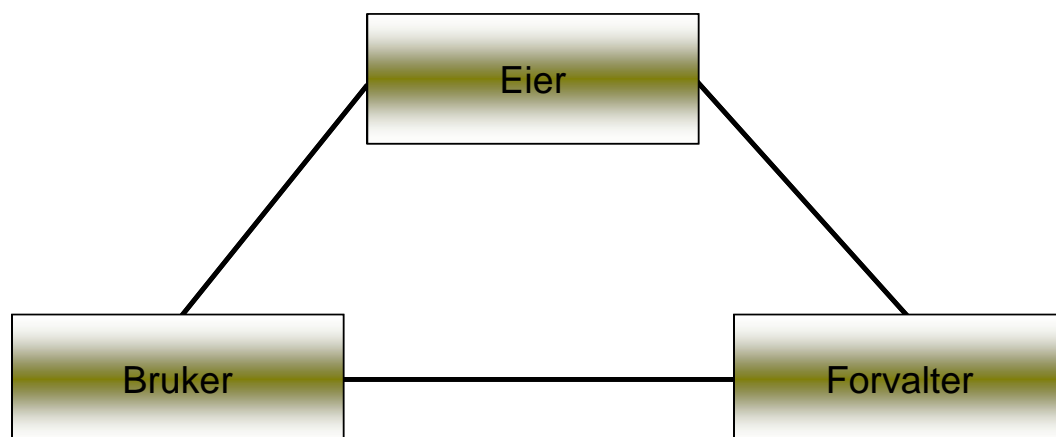
Den grunnleggende tanken bak et økonomisk virkemiddel som husleie er at virkemiddelet skal føre til en situasjon der det som er fordelaktig for den enkelte virksomhet også er i det offentliges helhetsinteresse.

Dette innebærer et forsøk på å etterligne de mekanismer som gjelder i et eksternt leiemarked. Dette betyr at brukerne av areal – kjernevirksomheten- blir leietakere som formelt leier sine arealer av en forvalter som altså blir utleier. Og en offentlig virksomhet/bruker betaler dermed leie til forvalteren for de lokaler som benyttes. På denne måten oppstår det nye roller, og for at en husleieordning skal fungere må rollene være tydelig definert, og ikke minst kjent for alle aktørene.

Hvis ikke denne rolleavklaringen er på plass vil det på den ene siden kunne oppstå konflikter mellom hva som er helhetlig optimal nytte, og hva som er den enkelte leietakers nytte (Darre Lybeck 2009).

En effektiv forvaltningsvirksomhet er avhengig av en klar og entydig definering av rollene, og hvilke oppgaver og ansvar som tillegges utøverne av ulike roller (Rohn 2007).

Som modell kan dette illustreres slik:



Figur 1 - Rollemodell

Det er altså hovedsakelig tre roller som er naturlig å se på i all eiendomsbruk og eiendomsforvaltning.

4.2 Eierrollen

En viktig del av eierrollen er strategisk styring, juridisk og økonomisk ansvar, herunder ansvar for at gjeldende lover og forskrifter følges. Det er eieren som har grunnbokshjemmelen til eiendommen, og som beslutter om husleie skal innføres som styringsverktøy samt hvordan ordningen skal bygges opp. Viktige spørsmål er prinsipper for leiefastsettelse, handlingsrommet til partene, løpetid på leieavtaler og lignende.

I tillegg må eieren ta avgjørelser som på lang sikt vil påvirke organisasjonens økonomi, eksempelvis større beslutninger om nybygg, kjøp og salg. Et annet forhold som eieren må bestemme er om forvalteren skal ha monopol på å levere tjenester til brukeren eller om denne kan kjøpe deler av tjenestene fra en ekstern leverandør.

4.3 Forvalterrollen

Forvalteren er den som ivaretar eiers interesser og ansvar for forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling og investering.

Dette betyr at eiendommene skal forvaltes i tråd med de føringer som er bestemt. Forvalteren er vertskap for leietakerne, og hva som konkret ligger i denne funksjonen avhenger av i hvilken grad eier har besluttet at drift og vedlikehold skal leveres av forvalteren. Hva som skal leveres er definert i husleiekontrakten.

Som eiers representant er det forvalterens oppgave å drive aktiv arealforvaltning for å redusere eiers samlede eiendomskostnader samtidig som brukernes behov blir ivaretatt. Eksempel på slik aktiv arealforvaltning er å hjelpe bruker til å minske sine arealkostnader, foreslå samlokalisering og bistå ved fremleie. Dette er en type kompetanse som kjernevirksomheten ikke trenger å besitte men må kunne forvente å få fra en aktiv forvalter.

4.4 Brukerrollen

Det er brukeren som benytter bygningen eller eiendommen til utøvelse av egen virksomhet og som dermed må avgjøre hvilke lokaler som tilfredsstillende krav han setter og som best oppfyller virksomhetens målsettinger. Han må også beslutte hvilken standard som ønskes på forvaltning, drift og vedlikeholdstjenestene. Særlig i en situasjon der én eier eier både bruker og forvalter må brukeren ta hensyn til eiers helhetsinteresse og på denne måten være forberedt på å gjøre tilpassninger til det beste for helheten.

For å kunne gjøre de riktige vurderingene er det viktig at forvalteren er aktiv og hjelper brukeren med å se på mulige alternativer (Psilander og Lind 1994, Rohn 2007, Darre Lybeck 2009).

En direkte effekt av å innføre husleie er at det forutsetter et organisatorisk- og økonomisk skille mellom de tre ulike rollene. Et slikt skille må imidlertid ikke føre til atskillelse i form av manglende kontakt og samarbeid. Det å tilfredsstille brukernes prioriterte behov er et viktig parameter på god eiendomsforvaltning. Klarhet i rollene og felles forståelse mellom de tre aktørene må derfor kombineres med systematisk samarbeid på både strategisk, taktisk og operativt nivå. Organisering av dette samarbeidet er en vesentlig forutsetning for at en husleieordning skal oppleves positivt for alle parter (Eikeland 2005).

En intern husleieordning er jo en etterligning av markedet, og det må antas at rollene i en viss utstrekning er underlagt de samme drivkreftene som gjelder i et reelt marked. Det er eieren som representerer helheten, og som står ansvarlig for både forvalter og leietaker. Forvalteren er det som ivaretar eiendommene på vegne av eier, mens bruker av arealene er leietaker og representerer markedet (Darre Lybeck 2009).

Når det er slik at eieren eier både forvalter og bruker, blir egentlig eierrollen todelt. For det første skal eier drive *virksomhetsstyring* og for det andre skal han drive *eiendomsstyring*. For å klare dette må eier kompromisere i større grad enn om det ikke var et slikt form for eierskap og det kan til tider være utfordrende å holde disse to rollene adskilt.

I St.prop. nr 77 var grensedragningen mellom de ulike aktørene et viktig moment og kravene til de ulike rollene i en ny forvaltningsmodell ble beskrevet slik:

- Eiers krav: Staten er den reelle eier at Forsvarets EBA, dette eierskapet ivaretas formelt av Forsvarsdepartementet på vegne av staten. Proposisjonen vektla at eieren må sikre et økonomisk optimalt vedlikeholds nivå for statens bygninger.
- Forvalters krav: Forvalteren må gis rammeforutsetninger som sikrer en økonomisk forsvarlig drift samtidig som brukers behov tilfredsstilles til en gunstigst mulig pris og i samsvar med brukers betalingsvilje. Dette krever et forvaltningsregnskap som synliggjør alle kostnadene.
- Brukers krav: Brukeren må selv avgjøre hvilke EBA ressurser som gir best måloppnåelse og totaløkonomi.

4.5 Forsvarets eiendomsforvaltning

Den ”Norske Fortifikasjons-Etat ble etablert allerede i 1688, og var Forsvarets første byggeetat. Etaten har utviklet seg gjennom årene under forskjellige navn og med forskjellig organisatorisk opphengning. I 1960 ble den militære byggeetaten slått sammen med Forsvarets anleggsdirektorat som var blitt opprettet for å ivareta 1950-tallets store utbyggingsoppgaver.

I 1960 ble Forsvarets Bygningstjeneste (FBT) etablert som en sivil etat underlagt Forsvarsdepartementet. Forsvarets eiendomsforvaltning ble i perioden frem til 2002 delt mellom Forsvarets militære organisasjon (FMO) og FBT. FMO ivaretok gjennom 47 lokale forvaltningsorganisasjoner (LFM) oppgavene innen forvaltning, drift og vedlikehold. FBT ivaretok på vegne av departementet utøvelsen av eieroppgavene og utførte faglige oppgaver for FMO.

I St.prop. nr 77 ble det konstatert at forvaltning og utvikling av EBA krever spesialkompetanse som lå utenfor Forsvarets kjernekompetanse, og for organisering av en mer helhetlig eiendomsforvaltning ble følgende krav vurdert som særlig viktige:

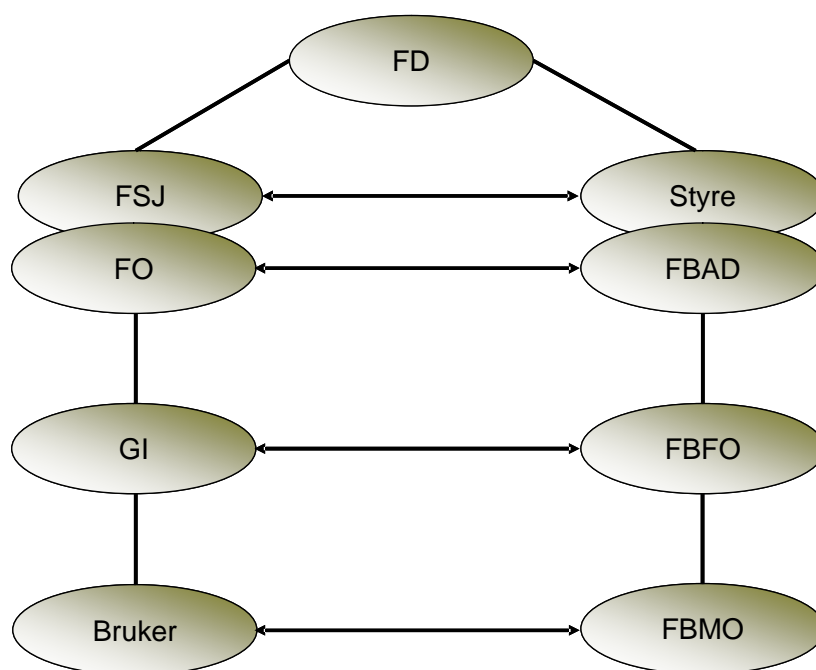
- Forvaltningen skal gjennom målrettet samspill skape drivkrefter hos alle de ulike aktørene som bidrar til effektiv og rasjonell bruk og forvaltning, og med ivaretagelse av verdiene EBA-massen representerer.
- brukerne må ha valgfrihet i sin ressursanvendelse, og forvaltningsmodellen må bygges opp slik at den på en enkel og hensiktsmessig måte synliggjør EBA-kostnadene slik at brukerne skal kunne prioritere og velge fritt mellom EBA og andre typer tiltak og ressurser
- forvaltningsordningen må bidra til at eiendomsrelatert omstilling og opprydding skjer innenfor et kortest mulig tidsrom, slik at ønskede gevinster kan tas ut snarest mulig
- det må etableres kompetanse og kapasitet på brukersiden for langsiktig strategisk vurdering av Forsvarets behov for EBA.

Stortinget besluttet 08.06. 2001 at Forsvarsdepartementet med virkning fra 01.01.2002 skulle samle samtlige oppgaver knyttet til Forsvarets eiendomsforvaltning i en forvaltningsbedrift direkte underlagt Forsvarsdepartementet. Forvaltningsbedriften ble forutsatt i hovedsak å basere sin inntjening på kostnadsdekkende husleie fra brukerne av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg. Konkret skjedde dette ved at FBT og LFM ble slått sammen til organisasjonen Forsvarsbygg.

Forsvarsbygg er organisert som egen virksomhet med eget styre, vedtekter, nettobudsjettering av driften og med tilhørende reguleringsfond. Forsvarsbygg drives etter tilnærmet forretningsmessige prinsipper og fungerer, innen de gitte rammebetingelser, som en komplett og profesjonell eiendomsvirksomhet med Forsvaret som hovedkunde. Hovedkontoret er i Oslo og virksomheten er spredt til steder der Forsvaret har virksomhet som krever eiendom, bygg og anlegg - også i utlandet.

Modellen som ble valg kan illustreres slik:

FD:	Forsvarsdepartementet	FSJ:	Forsvarsjefen
FO:	Forsvarets overkommando	GI:	Generalinspektørene
FBAD:	Forsvarsbygg v/ Adm. Dir	FBFO:	Forsvarsbyggs forretningsområder
FBMO:	Forsvarsbygg Markedsområder /lokale ledd		



Figur 2 - Organisering Forsvarssektoren

Figur 1 og Rohn (2007) legger til grunn klare linjer og ansvarsfordeling mellom eier, forvalter og bruker for å få en effektiv eiendomsforvaltning.

Som Figur 2 viser så er valgt modell ikke så klar og entydig. Eier (Forsvarsdepartementet) eier *både* forvalter og bruker, og skal ha strategisk styring av begge to. Alle tre rollene har dermed tett tilknytning til hverandre.

Regjeringen la til grunn at ved en slik modell vil eiers kontroll av forvaltningskostnadene være mot nøkkeltall fra øvrig eiendomsforvaltning og dette vil forhindre at Forsvarsbygg som EBA- forvalter ikke benytter alle ressursene fullt ut til Forsvarets beste. En slik modell gir et klart rollemessig og økonomisk skille mellom forvalter og brukerrollen og gir full synliggjøring av økonomiske forhold. Det ble også pekt på at med innføring av kostnadsdekkende husleie ville incentivene til reduksjon i EBA-bruk være sterke, og modellen gir incentiver for kostnadseffektivisering og dermed omstillingsdyktighet både for primærvirksomheten og EBA-forvalteren.

Forsvarsbyggs styre skal blant annet utøve systemkontroll på vegne av departementet, og styreinstruksen er utarbeidet i nær samarbeid med FSJ/brukeren.

Forsvarsdepartementets rolle ble forutsatt å være fokusering på den strategiske styringen med hovedvekt på policyoppgaver med for eksempel miljø, avhending og eiendomsutvikling. Det ble også sagt at FD skulle utvikle en strategi der det skal fremgå hvordan eieren ønsker at eiendomsmassen forvaltes og utvikles.

Når det gjelder de økonomiske konsekvensene av modellen ble det sagt at ved å aktivere bygge- og eiendomskapitalen med etterfølgende avskrivning over de årlige driftsbudsjettene synliggjøres ressursbruken på en korrekt måte. Dette vil så gi et bedre redskap for å foreta nytte-/kostnadsvurderinger og prioritere mellom formål. Samlet sett ble det forutsatt at dette ville være ressursbesparende, og at det som en følge av de mekanismer som skulle innføres skapes incentiver på brukersiden til å spare arealer.

4.6 Føringer for husleiesystemet

Ved innføringen av en ny eiendomsforvaltning ble det som tidligere nevnt forutsatt at det skulle betales husleie, og sterkt vektlagt at dette ville gi brukerne et incentiv til å redusere sin EBA-bruk. Leietakers ansvar er å beskrive sin behov på kort og lang sikt og fremme disse behov for forvalter. Utleiers ansvar er å finansiere og levere etterspurte ytelser i samsvar med faglige standarder til en kostnadsdekkende årlig leie. Det opprettes leieavtaler mellom forvaltningsbedriften (Forsvarsbygg) og de respektive brukerne. Forhandlingene om leie ble forutsatt å skje gjennom *reelle forhandlinger* for å bidra til at det skapes best mulig balanse mellom oppdrag og ressurser hos begge parter.

St.prop. nr 77 definerte kostnadsdekkende husleie til å dekke de reelle kostnader, både direkte og indirekte, ved arealbruk. Leien skal dekke FDV-kostnader og avskrivninger og det ble ikke satt avkastningskrav til egenkapitalen.

Avskrivningene skal søkes dimensjonert slik at årlige avskrivninger dekker behovet for fornyelse av porteføljen for å opprettholde omfang og standard.

Løpende fornyelse skal finansieres gjennom leie og avsetning til fond.

Egenkapitalen blir dermed opprettholdt over tid.

Det ble sagt at forvaltningsbedriften foretar de nødvendige investeringer, investeringsbevilgningene vil bli aktivert og salderes mot husleiebetalingen i

forvalterens regnskap. Det ble også forutsatt at det ikke skal finne sted annen kapitaloppbygging hos forvalteren enn det som er hensiktsmessig for å oppnå hovedformålet som er best mulig totaløkonomi for Forsvarets militære organisasjon.

4.7 Endelig beslutning

8. november 2001 ble det så gjennom St.prop nr 1 tillegg nr.6 (2002-2003) godkjent i statsråd at det med virkning fra 01.01.2002 skulle innføres kostnadsdekkende husleie i Forsvaret. Det ble brukt begrepet *full kostnadsdekkende husleie* ved at det ble lagt til et *kapitalelement* til husleien.

Kostnadsdekkende husleie består av to hovedelementer:

- driftskostnader (FDVU) knyttet til det enkelte objekt
- kapitalelement (K-) årlig avskrivning på objektet.

Kapitalelementet ble i 2002 fastlagt på bakgrunn av praktisk/teoretisk beregning av teknisk verdi av eiendomsmassen. Prinsippet er at offentlig eiendom avskrives over 60 år. Basert på informasjon om byggeår på eiendomsmassen pr 01.01.2002 fikk hvert inventar en restlevetid fra samme tidspunkt som grunnlag for beregning av K.

Hovedprinsippet som ble lagt til grunn var at verdien i eiendomsmassen skulle opprettholdes, og at dette reflekteres årlig i utgiftene hos den enkelte bruker ved at kapitalutgiftene inngår i fastsettelsen av husleiens størrelse. Det ble også endelig besluttet at det ikke skal være avkastningskrav til kapitalen.

Som en konklusjon ble det uttrykt at innføringen av kostnadsdekkende husleie var viktig for å få etablert en full synliggjøring av utgiftene til eiendom, bygg og anlegg hos den enkelte bruker. Dette har betydning for mange forhold, herunder:

- Fristilling av bygningsmasse. Kostnadsdekkende husleie er et av de viktigste incitament for brukeren til å fristille areal. I omleggingen av Forsvaret ble det vurdert som svært sentralt å identifisere og fristille betydelige areal for avhending for dermed å redusere driftskostnadene.

- Fremtidig investeringsplanlegging. Årlig husleie er et godt sammenligningsgrunnlag for beslutninger om nybygg, oppgraderinger osv. Den gjør det mulig å sammenligne løsninger uten direkte fokusering på investeringsutgiftene, men derimot med utgangspunkt i at det dreier seg om en fremtidig utgiftsstrøm direkte knyttet til den lokale virksomheten.
- Lokal virksomhet i nye bygg og anlegg. Uten kostnadsdekkende husleie kan nye bygg og anlegg fremstå som tilnærmet gratis for brukeren, noe som ikke avspeiler den reelle situasjonen.

5 Teoretisk referanseramme

5.1 Historikk

På 1920-tallet startet flere store foretak i USA arbeidet med å divisjonalisere og desentralisere sine virksomheter. På denne måten ble det skapt et internt marked der varer og tjenester ble byttet mellom ulike avdelinger i samme organisasjon (Emmanuel og Mehafdi 1994).

Med det slikt system fikk avdelingene større handlefrihet og anledning til friere prioriteringer hvordan de økonomiske ressursene skulle brukes. De fikk en samlet tildeling som de selv fordelte i henhold til sine behov. Et slikt system forutsetter at det er mulig å prissette de ulike behov, også virksomhetens arealbruk.

På 1990-tallet ble så *bestiller -utførermodellen* utviklet som et alternativ til tradisjonell forvaltning for å kunne effektivisere virksomheter og øke servicen mot innbyggerne. Formålet var å skille mellom *bruker* av en tjeneste og *leverandøren* (Røvik 1998). Frencker og Psilander (1993) mener at det i tillegg var et ønske om å desentralisere og skape større selvstendighet og at en beslutning skal fattes på lavest mulig nivå.

Det er i løpet av de siste 20 årene iverksatt en rekke reformer i offentlig sektor i Norge. Formålet er å skape en mer hensiktsmessig og effektiv offentlig sektor. Tanken bak disse reformene er å lede til bedre resultater (Brunsson og Olsen 1997). Markedsorientering og konkurranseorientering anvendes dermed i økende grad som sentrale elementer i organisering av offentlig sektor. Trenden var overføring av modeller fra det private næringsliv, og der man med hensyn til organisering ønsker å oppnå strukturer som ut fra bedriftsøkonomisk teori skaper stordriftsfordeler og synergier (Solstad 2009).

Den internasjonale utviklingen på dette området går under begrepet "New Public Management" (NPM) og fokuserer på kostnader og produktivitet på bekostning av de mer tradisjonelle måter å måle offentlig sektor på, som likebehandling, åpenhet og etikk (Christensen og Lægreid 2001). NPM kan forstås som en kritikk av

styringsideologien i offentlig sektor, med det utgangspunkt at offentlig sektor er for stor, for lite effektiv, for regelbundet og for lite fleksibel. Samtidig er det offentlige blitt stilt overfor skjerpede krav til effektivitet, fleksibilitet og målrettethet. Således kan NPM ses på som en trend der offentlige organisasjoner skal lære av privat virksomhet. Trenden er preget av overføring av modeller fra det private næringsliv, større vekt på konkurranse, større vekt på resultatmålinger, søkelys på kundene, sterkere styring og mer vekt på ansvarliggjøring. I Norge har denne moderniseringen vært preget av konkurranseutsetting og intern reorganisering av offentlige etater. Skillet mellom private og offentlige virksomheter utfordres når private styrings- og markedsløsninger overføres fra næringslivet, samtidig som private aktører engasjeres i offentlig velferdsproduksjon (Solstad 2009).

5.2 Kjernevirksomhet og støttevirksomhet

I St.prop nr. 84 (1998-99) fremkommer det at for å få en mer effektiv offentlig eiendomsforvaltning må det først skilles mellom hva som er kjernevirksomhet og hva som er støttevirksomhet.

Kjernevirksomhet kan defineres som en organisasjons hovedaktivitet og eksistensberettigelse. Dette betyr at kjernevirksomhet ikke er et entydig begrep, men varierer med hvilken type organisasjon man snakker om. Eksempelvis vil kjernevirksomhet for en skole være å ”produsere” gode elever, for et båtbyggeri vil det være å produsere båter, for en bank vil det være å produsere banktjenester i henhold til en gitt standard og for Forsvaret vil det være å produsere stridsklare styrker.

Støttetjenester er de omkringliggende tjenestene som må til for at en organisasjon skal kunne levere sin kjernevirksomhet. I likhet med kjernevirksomhet er heller ikke dette et entydig begrep, også støttetjenester vil variere med hvilken type kjernevirksomhet det skal støtte.

Eksempel på støttetjenester kan være forvaltning av eiendommer, kantinedrift, resepsjon, renhold, IT, sikkerhet, lønn og telefonisystem.

Tradisjonelt har det vært slik at samme organisasjon ivaretok både kjernevirksomheten og støttetjenestene innenfor samme organisasjonsramme.

Men en økende globalisering, større effektivitetskrav, teknologisk utvikling og endrede arbeidsformer har ført til at organisasjoner har begynt å se på kjernevirksomhet og støttetjenester som to atskilte prosesser (Sæbøe 2007).

Utgifter til lokaler er en av de største kostnadspostene for mange offentlige virksomheter, og det er derfor viktig å forsøke å finne metoder for å effektivisere eiendomsforvaltningen. Innenfor offentlig eiendomsforvaltning er husleie i ferd med å bli et viktig verktøy i arbeidet med å effektivisere arealutnyttelsen, og de seneste årene har flere offentlige virksomheter valgt å innføre dette (Blakstad og Sæbøe 2009).

5.3 Definisjoner

I oppgaven har jeg valgt å bruke *husleie* og *husleieordninger* som begrep. Husleieordninger forutsetter at huseier og leietaker har adskilte økonomier slik at leiebetalingen av begge parter betraktes som en reell økonomisk transaksjon.

Dette i motsetning til de tilfeller der huseier og leietaker er en og samme bedrift. Der er det naturlig å brukes begrepet *internleie* fordi en slik ordning gjerne fremstår som en mer budsjetteringsteknisk transaksjon enn et reelt forretningsmessig forhold (Eikeland 2005).

I forholdet mellom Forsvarsdepartementet, Forsvarsbygg og Forsvaret foregår det reelle økonomiske transaksjoner.

5.4 Formålsbygg

Forsvaret disponerer en stor mengde *formålsbygg*, og disse kjennetegnes ofte ved at det er vanskelig å skaffe alternative lokaler som passer for det formålet bygningen er spesielt konstruert for. I mange tilfeller vil alternative lokaler være ensbetydende med nytt bygg eller meget omfattende ombygging av annen bygningsmasse. Formålsbygg er derfor ikke lett omsettelig i utleiemarkedet. Enkelte bygg er definert som formålsbygg fordi de har en helt spesiell

kulturhistorisk betydning. Andre fordi sikkerhetsmessige hensyn tilsier at de bør være i statlig eie. Enkelte kontorbygg vil også klassifiseres som formålsbygg dersom de har en geografisk plassering som tilsier at det ikke finnes alternativ lokalisering i området. Typisk her vil være større statlige administrasjonsbygg på mindre steder hvor et marked for alternative lokaler ikke eksisterer. Dette betyr at en utleier av formålsbygg lett kan komme i en monopolsituasjon overfor en leietaker.

5.5 Effekten av å innføre husleie

Før innføring av en husleiemodell er det viktig å avklare hva man ønsker å oppnå med å innføre en slik modell. Hvis målet er kortsiktig gevinst, er husleiemodellen ikke særlig relevant. Dette fordi eiendomsforvaltningen som system krever langsiktige strategiske valg (Næspe 2008). Det grunnleggende formålet med å innføre et husleiesystem er at det skal være med å bidra til en mer effektiv ressursutnyttelse. I perioder med begrensede midler vil et slikt system gi grunnlag for å kunne prioritere. Det er også slik at det å få oversikt over hva de enkelte innsatsfaktorene koster gir bedre økonomisk styring.

I følge Lind og Tingvall (2002) kan man videre utdype dette i følgende forhold:

- Et husleiesystem sørger for å gi informasjon. Aktørene, det vil si både virksomhetene og beslutningstakerne, får vite hva arealene koster, hvor stor andel av kostnadene innefor de ulike virksomhetsområdene som går med til arealleie og til slutt hva den enkelte virksomhet koster totalt. På denne måten kan man fordele de samlede kostnadene til arealleie på de ulike virksomhetene i forhold til hvor mye og hvor kostnadskrevenne arealer de bruker.
- Et slikt system påvirker virksomhetene direkte slik at de kan disponere de tildelte ressursene bedre. Det kan bety større forsiktighet i forhold til krav om nyinvesteringer, virksomheten sier opp de lokalene de ikke har behov for og ikke disponerer større enn det som er nødvendig. Utgiftene til lokaler belastes brukeren direkte, og for besluttede myndigheter som skal prioritere mellom ulike formål og tiltak, er et slikt fullstendig kostnadsbilde en forutsetning for å kunne treffe riktige beslutninger (Eikeland 2005).

Arvidsson (2001) støtter denne todelingen men utdyper det med følgende momenter i tillegg ved å mene at husleie:

- er autonomiskapende ved at det blir mulig å dele opp virksomheten i selvstendige enheter.
- Gir mulighet til på en rettferdig måte å sammenligne resultat mellom ulike avdelinger.
- Er et styringsinstrument fordi det er med på å skape beslutningsunderlag.
- Er adferdsskapende fordi det kan oppmuntre til større kostnads- og forretningsmessig bevissthet.

Også PWC (2008) mener at bakgrunnen for å innføre husleie på egne lokaler vil primært være for å synliggjøre kostnadene ved å bruke arealer. De mener at en slik synliggjøring vil ha følgende effekter:

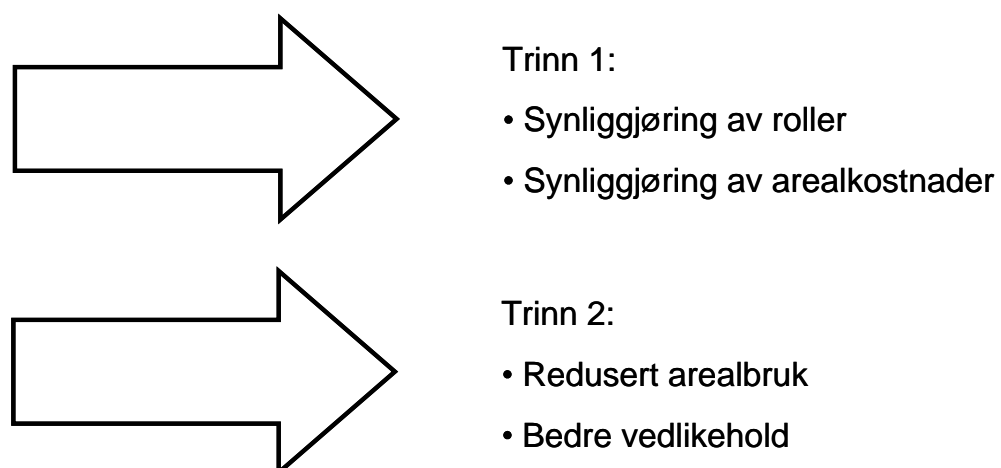
- **Arealeffektivisering:** Det å tildele en virksomhet midler og ansvar for betaling av husleie vil motivere til vurderinger av arealbehov i forhold til kostnader, og dermed bidra til å effektivisere bruken av arealer. Erfaringsmessig oppnår man ofte en arealreduksjon på sikt, men forutsetningen for å oppnå en slik effekt er at virksomheten selv må sitte igjen med en økonomisk gevinst som følge av effektiviseringen. Denne gevinsten kan så frigjøres til andre formål i primærvirksomheten
- **Prioritering:** Virksomheten som bruker arealene skal motiveres til å vurdere ressursene som går med til lokaler i forhold til det øvrige ressursbehovet.
- **Rolleavklaring:** Innføring av husleie skal medføre bruk av roller som leietaker og utleier noe som skal bidra til en avklaring av ansvaret for eiendommen. Ansvaret for de ulike oppgavene skal defineres i en leieavtale.
- **Synliggjøre kostnader og eventuelle subsidier:** Leien skal fastsettes slik at de reelle kostnadene ved arealbruk blir synlig.

- Ivareta realverdien av eiendommen: Leien skal betjene den kapital eieren har bundet i eiendommen, og gjøre det mulig for eier å ivareta eiendommens verdi, blant annet i form av vedlikehold over tid.

Ved å innføre en ordning der bruker av en bygning betaler husleie, bevisstgjøres bruker av arealene i langt større grad. Dette fordi leien på denne måten blir en del av brukers driftsbudsjett, og dermed vil bli en del av vurderingene som må gjøres for å prioritere mellom oppgaver. Dette kan bidra til at man, istedenfor å melde behov for nybygg, kan finne måter å drive virksomheten på som utnytter eksisterende bygningsmasse bedre.

I Eikeland (2005) fremkommer det at husleieordninger i offentlig sektor er blitt innført med forventninger om positive effekter for både Staten (eier) forvalter og bruker. Disse effektene skal komme som både direkte konsekvens av innføringen, samt indirekte som følge av ulike incitamentsordninger. Det første direkte resultatet av husleieordninger innebærer at de totale kostnadene ved anskaffelse, forvaltning, drift og vedlikehold av lokalene blir synliggjort og dermed kan belastes brukerne.

Ved innføring av husleie er det viktig å ha forståelse for at prosessen tar tid, og at effektene av innføringen kommer i faser over tid. Dette kan illustreres slik (Haugen et.al 2008)



Figur 3 - Faser over tid

Når rollene er synliggjort og forstått kommer erkjennelsen av at areal er en faktor som koster. Neste naturlige steg for brukeren er da å forsøke å redusere sitt

arealbruk, for dermed å kunne anvende mer ressurser til kjernevirksomheten. For eier og forvalter vil over tid avsetning til vedlikehold føre til faktisk bedre vedlikehold.

Hvis ikke midlene omprioriteres av eier vil husleien generere forutsigbare midler til vedlikehold, og dermed gi mulighet til et mer langsiktig verdibevarende vedlikehold.

5.6 Fastsetting av husleie

Når det gjelder hvilke prinsipper husleie fastsettes etter kan dette beskrives slik ifølge Lind og Tingvall (2002):

- markedsbasert leie der målet er å fastsette en husleie lik det vil koste å leie et tilsvarende areal på det åpne markedet. I de tilfeller der det er snakk om formålsbygg, blir det i slike tilfeller snakk om en sjablongmessig vurdering. Grunnlaget for vurderingen er imidlertid fra det eksterne markedet.
- Kostnadsbasert leie på objektnivå som reflekterer de faktiske kostnadene for det enkelte objekt.
- Kostnadsbasert leie som bestemmes ut fra funksjonalitet eller tilsvarende. Dette kan brukes i de tilfeller der virksomheten disponerer et stort antall objekter. I første steg beregnes de samlede kostnadene for dette. Neste steg er å fordele denne kostnaden mellom de ulike objektene i forhold til det virksomheten oppfatter som fornuftig, det vil si etter prinsippet ”jo bedre standard jo dyrere”.

Ved innføringen av husleie i Forsvaret 01.01.2002 ble det valgt en metode tilnærmet alternativ c). I de senere årene har det vært en gradvis dreining over til alternativ b).

I følge Blakstad og Sæbøe (2009) er husleie vanligvis sammensatt av to komponenter:

a) basisleie

b) felleskostnader.

Basisleie betyr en pris pr kvadratmeter som vanligvis er et resultat av en strategisk beslutning. Er hensikten å vise et objektregnskap for en eiendom med et forretningsmessig resultat målt mot objektets markedsverdi, er markedsleien den korrekte kvadratmeterpris. Eier kan også velge å bruke en kostnadsdekkende intern kvadratmeterpris som dekker

- Finanskostnader
- Avskrivninger
- Skatter og avgifter
- Forsikringer
- Administrative kostnader
- Vedlikehold
- Utviklingstiltak

Som eier står man selvfølgelig fritt til å subsidiere leien, eller fastsette en leie som gir en viss avkastning på for eksempel bokført verdi.

Felleskostnader er de driftskostnadene som kan knyttes til objektet, og dette beregnes vanligvis av

- Objektets standard
- Teknisk infrastruktur
- Offentlige pålegg
- Bruken av objektet
- Krav til inneklime
- Ønsker fra bruker
- Servicegrad og servicenivå.

Ved intern leie kan krav til renhold, responstid, servicegrad osv være betydelig mer omfattende enn ved eksternt utleie, der leietakeren vanligvis selv er ansvarlig for forsynings-, drifts- og vedlikehold i sine egne leide lokaler.

Det er viktig at brukerne har tilstrekkelig informasjon om kostnadsbildet, og at de opplever det som reelle kostnader som kan påvirkes og føle ansvar for. Det er vesentlig at de opplever innflytelse og at de har valgmuligheter. Målet må være at brukerne tar ansvar for resultatet, noe som forutsetter at husleiesystemet er forståelig og ikke minst akseptert. Da er det av stor betydning å tydeliggjøre hva brukerne kan påvirke og dermed ta ansvar for (Frencker og Psilander 1993).

5.7 Incitament

En ordning der lokaler i hovedsak fremstår som en gratis ressurs for brukerne, gir ingen åpenbare incitamenter for å vise tilbakeholdenhet. Når de faktiske kostnadene blir belastet brukerne, får de med en gang et økonomisk incitament til å foreta en mer kritisk vurdering av kravene til areal, standard og beliggenhet (Eikeland 2005).

Skal et husleiesystem ha den ønskede effekt på brukerens ressursutnyttelse og det skal oppnås arealeffektivisering må det være utformet en hensiktsmessig incitamentsstruktur. En forutsetning for at husleie skal føre til større arealeffektivitet, er at de virksomheter som effektiviserer ikke blir ”belønnet” med redusert tildeling (Psilander og Lind 1994). Det er lite å vinne på å finne rimeligere løsninger på sitt arealbehov, hvis det er andre som får innsparingen. Og det er tilsvarende lite incitament for å utvise måtehold hvis de som ikke gjør det belønnes med økte bevilgninger (Eikeland 2005).

- For leietaker må det i et system med husleie være bygd inn virkemidler som gir incitament til å redusere sitt arealbehov (Lind 1998).
- I et privat leieforhold vil en gevinst med innspart husleie automatisk tilfalle leietaker.

Når det gjelder et offentlig husleiesystem der både bruker og forvalter har samme eier er ikke dette like selvfølgelig. Dette skjer fordi hvis ikke forvalteren får leid ut de oppsagte lokaler til andre taper han leieinntekter og det vil påløpe FDV-

kostnader på de tomme lokalene hvis de ikke blir utleid eller solgt. Brukeren har dermed sagt opp lokaler uten at eieren egentlig sparer så mye. På kort sikt er det i alle fall slik at mulighetene til kostnadsbesparelser for eieren avhenger helt av om forvalteren klarer å finne nye leietakere til fraflyttede lokaler (Lind 1997).

Skal husleie bidra til en bedre prioritering av ressurser må brukerne påregne å få mindre ressurser til andre formål dersom de bruker mer på arealleie. Og motsatt; hvis de klarer å spare penger i form av redusert husleie, kan de regne med å få mere ressurser til andre formål.

Disse forutsetningene kan det imidlertid være vanskelig å realisere i praksis innenfor en stram offentlig økonomi. Brukernes rammebetingelser må være slik at de gir riktige incitamentener til å foreta økonomisk rasjonelle valg når de gis økt handlefrihet i forhold til arealleie i forbindelse med at kostnadene til lokaler synliggjøres og belastes brukerne gjennom husleie (NOU 2004:22).

Skal målet om en mer nøktern bruk av leieareal oppnås, må husleien belastes på lavest mulig nivå. På denne måten blir leiekostnadene ”følt på kroppen” av flest mulige (Blakstad og Sæbøe 2009).

5.8 Suksessfaktorer

Skal innføring av husleie lykkes må noen grunnleggende forutsetninger være på plass. I følge Haugen et.al (2008) må systemet være bygd opp slik at det både er enkelt og transparent. Det må være basert på klar rolleforståelse, tydelig ansvarsfordeling og ikke minst likeverdighet mellom partene. De påpeker også at i alle husleieavtalene bør servicenivået være likt, skal det være differanse i servicen må det være lett å orientere seg om hva som er alternativene.

Et annet moment som trekkes frem er behovet for å ha de rette incitamentene. Hvis ikke disse er reelle vil det bli vanskelig å få adferdsendringer. Sparer enheten arealkostnader, må disse midlene tilføres enheten i en eller annen form.

I følge Næspe (2007) er det fornuftig å ikke ha for ambisiøse mål om å spare kapital og areal før modellen er etablert, rollene er forstått, samarbeidsformene er etablert og det er gjort tiltak for å bedre vedlikeholdet. Når dette er på plass mener

han det vil være skapt et klima hvor man i neste fase kan sette fokus på arealeffektivitet, uten at det skapes for store frustrasjoner i organisasjonen.

Ved innføring av husleie i Forsvaret ble det ikke gjort i denne rekkefølgen, blant annet ble det satt et svært ambisiøst krav til arealeffektivitet *samtidig* som hele forvaltningssystemet ble lagt om og husleie ble innført. I St.prop nr 42 (2001-2002) ble det satt som mål å avhende mellom en og to millioner kvadratmeter bygningsmasse i løpet av, eller som følge av, omstillingsprosessen 2002-2005.

Dette ble ytterligere konkretisert i Iverksettingsbrevet (2001) fra Forsvarsdepartementet og til underliggende etater. Her fremkommer det at omfanget av bygningsmassen skal reduseres med *minimum* 2 million kvadratmeter i perioden 2002-2005.

Ikke bare skulle hele forvaltningen legges om, husleie skulle innføres og effektene ble forutsatt skulle komme helt fra starten.

5.9 Erfaringer

Frencker og Psilander (1993) mente det ikke fantes tilstrekkelig dokumentert bevis for at innføring av husleie medfører større arealeffektivitet selv om erfaringene oppgis å være positive.

Ifølge Lind (1997) viser det seg at husleie i de fleste tilfeller fungerer godt, og at brukerne har fått større ressurser fordi de er blitt mer arealeffektiv. Kravet til nybygg har blitt mindre fordi kostnadsbevisstheten er blitt større. Kritikken mot innføring av et husleiesystem har gått på hvordan systemet er utformet, og ikke på prissettingen.

Basert på erfaring mener Lind (1997) at det finnes tre faktorer som er avgjørende for om innføring av husleie blir et effektivt styringsinstrument i offentlig sektor.

For det første handler det om bevissthet og kompetanse. Dette betyr at det må være et klart og tydelig formål som bruker kan forstå, og bruker må ha tilstrekkelig kompetanse for å kunne vurdere betingelsene som blir fremlagt fra forvalteren.

Dette bekreftes også av Atkin og Brooks (2005) som mener det er en svært viktig faktor er at det opereres med et felles begrepsapparat mellom kjernevirksomheten og støttetjenestene. Dette betyr at kjernevirksomheten må ha *bestillerkompetanse* internt.

Dette må gjelde på alle nivå, både på *strategisk, taktisk og operativt* nivå. Avtaleinngåelser på strategisk nivå må ikke være så uklart formulert at det på taktisk nivå blir for store rom til individuelle innspill og tolkninger når detaljene skal utformes og samordnes. Skjer dette blir utfordringene på operativt nivå/den daglige samhandlingen desto større. På alle nivå må partene kjenne godt til sin organisasjons mulighet til å oppfylle sin del av oppgaven. Også Psilander og Lind (1994) vektlegger dette og mener en forutsetning for å hente ut positive effekter er at bruker har tilstrekkelig kunnskap om systemet og kjenner bakgrunnen for dette.

For det andre handler det ifølge Lind (1997) om behovet for markedskontakt for at bruker skal kunne evaluere forvalterens måte å ivareta sine oppgaver på. Med økende markedsinformasjon blir det enklere å avgjøre om leienivå og forvaltning er slik det burde være.

Den tredje faktoren handler om å ha andre styrings- og informasjonssystem som supplerer husleiesystemet. Det kan være nøkkeltall baser på ulike parameter, eksempelvis renholdskostnader, vedlikehold pr kvadratmeter osv.

For lokaler som kan defineres som formålsbygg, kan det selv med en husleiemodell være vanskelig å oppnå tilstrekkelig kommersielle forhold. Når verken bruker eller forvalter har alternative partnere oppstår det dermed et bilateralt monopol (Frencker og Psilander 1993).

6 Resultater fra undersøkelsen

Resultatene fra intervjuene velger jeg å strukturere etter samme inndeling som i problemstillingen og intervjuguiden.

6.1 Har husleieordningen ført til besparelser?

Før vi ser nærmere på tallmaterialet som kan knyttes til dette spørsmålet, velger jeg å starte med hva intervjuobjektene mente om dette. De ble oppfordret til å si hvordan de trodde utviklingen hadde vært.

Blant forvalterens respondenter er det en klar oppfatning at EBA-kostnadene er gått ned, og at dette har vært en styrt og dermed ønsket utvikling fra eier.

Det er også enighet om at husleiesystemet med sin tydeliggjøring og synliggjøring av EBA-kostnader har medført større bevisstgjøring hos alle parter.

Disse synspunktene støttes til en viss grad også hos brukernes respondenter. Alle er enige om at innføring av husleie var en nødvendighet for å få bedre ballanse mellom utgifter og inntekter og at innføringen har medført større kostnadsfokus. Men der brukerne skiller seg klart fra forvalterne er på spørsmålet om utgiftene til EBA er redusert. Brukerne har en ganske entydig oppfatning av at disse ikke er redusert, og i den grad det har skjedd er det i alle fall ikke forvalterens fortjeneste.

Dette synspunktet påvirkes nok også av det faktum at brukerne har fått tilført mye ny EBA som både har høyere verdi og høyere driftskostnad sammenlignet med den EBA som er avhendet.

Når den tallmessige vurderingen på dette spørsmål skal besvares er det flere forhold som har avgjørende betydning for svaret.

For det første så må det tas hensyn til at det i perioden 2001-2009 har blitt avhendet ca 2 200 000 kvadratmeter bygningsmasse. Dette har selvfølgelig medført at det er spart store beløp både i husleie, direkte drift og administrasjon.

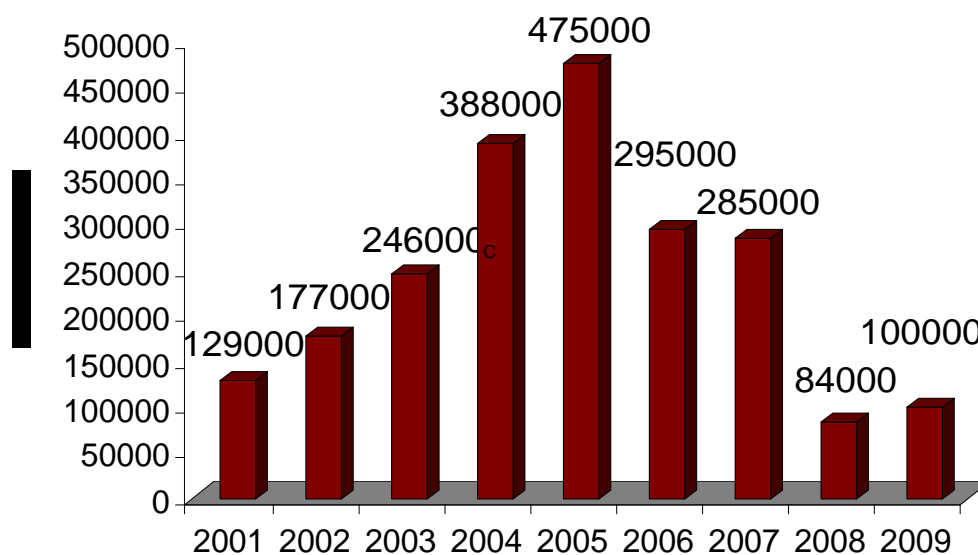
Det må også tas hensyn til at husleiemodellen i perioden har vært gjenstand for flere endringer. Dette vanskeliggjør arbeidet med å kunne finne sammenlignbare tall for hele perioden.

Det er selvfølgelig også av betydning at forsvarsbudsjettet har økt i perioden, og at en neglisjering av vedlikehold kan ha bidratt til å, i alle fall på kort sikt, redusere EBA – kostnadene.

6.2 Avhendet bygningsmasse

I perioden 2001-2009 er det altså avhendet i størrelsesorden ca 2 200 000 kvadratmeter bygningsmasse og fordelingen fordelt pr år er som følger:

Kvadratmeter bygningsmasse avhendet



Figur 4 - Kvadratmeter avhendet i perioden 2001 – 2009 - Kilde: FB Skifte Eiendom (2010)

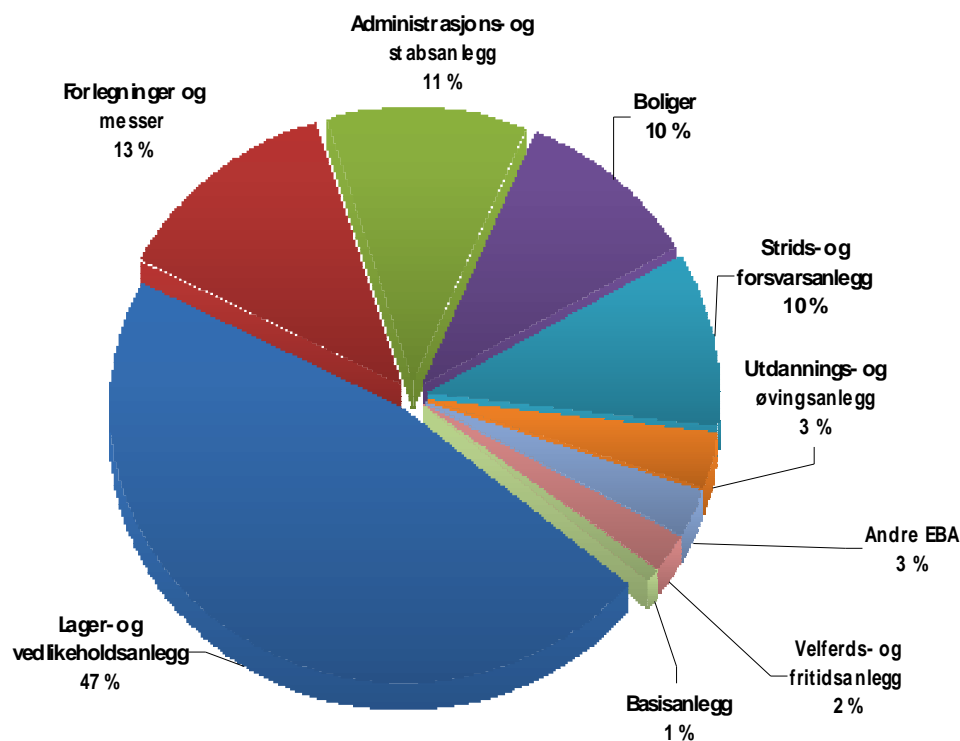
Målt i avhendet kvadratmeter var altså 2004 og 2005 toppår, med henholdsvis 388 000 og 475 000 kvadratmeter avhendet. Når det gjelder geografisk fordeling så er det avhendet bygningsmasse i alle landets fylker (samt på Jan Mayen) og i 351 av landets 430 kommuner.

Når det så gjelder hvordan dette fordeler seg på de ulike kategorier bygningsmasse er fordelingen slik:

Tabell 2 - Fordeling avhending i perioden 2001- 2009 - Kilde: FB Skifte Eiendom (2010)

EBA Kategori	Totalt
Administrasjons- og stabsanlegg	240 700
Andre EBA	57 046
Basisanlegg	19 425
Boliger	227 011
Forlegninger og messer	274 610
Lager- og vedlikeholdsanlegg	1 008 023
Strids- og forsvarsanlegg	221 292
Utdannings- og øvingsanlegg	73 963
Velferds- og fritidsanlegg	48 799
Totalt	2 170 867

Prosentvis får man denne fordelingen:



Figur 5 - Avhendet EBA i perioden 2001 – 2009 fordelt på EBA kategori - Kilde: FB Skifte Eiendom (2010)

Majoriteten av det som er avhendet i perioden er altså i kategorien lager – og vedlikeholdsanlegg. Dette er en type areal som har lavere husleie enn for eksempel forlegninger og messer, og dette forholdet må derfor tas i betraktning når besparelsen i husleie vurderes opp mot avhendet areal.

Forutsetninger:

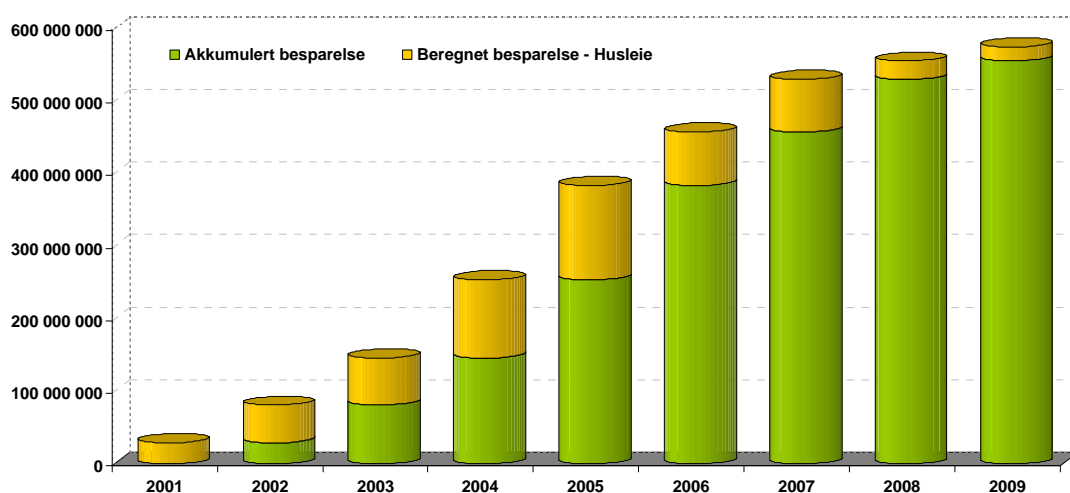
- Kapitalelement: Er beregnet ut fra eksisterende porteføljes totale kapitalelement brutt ned på EBA kategori og deretter multiplisert med arealet på avhendet inventar. Beregnet april 2009.
- FDVU beregnet ut fra husleiemodellen pr. 2010.

Når det så gjelder effekten som avhendingen har hatt på husleien kan dette illustreres på følgende måte:

Data	2001	2002	2003	2004	2005
Total FDVU	18 032 564	29 096 471	38 113 496	61 337 17	72 280 671
Sum av TotalKapitalelement	11 437 924	22 466 091	26 805 330	46 000 291	58 078 755
Beregnet besparelse - Husleie	29 470 488	51 562 571	64 918 827	107 337 463	130 359 425
Akkumulert besparelse		29 470 488	81 033 062	145 951 889	253 289 352
Årlig Total besparelse	29 470 488	81 033 061	145 951 889	253 289 351	383 648 777

Data	2006	2007	2008	2009	Totalt
Total FDVU	42 705 062	42 568 521	14 847 421	12 294 551	331 275 943
Sum av TotalKapitalelement	30 750 879	29 513 851	10 626 144	7 388 833	243 068 105
Beregnet besparelse - Husleie	73 455 941	72 082 371	25 473 564	19 683 381	574 344 048
Akkumulert besparelse	383 648 777	457 104 718	529 187 097	554 660 661	
Årlig Total besparelse	457 104 718	529 187 097	554 660 661	574 344 041	

Tabell 3 - Akkumulert beregnet FDVU besparelser - Kilde: FB Skifte Eiendom (2010)



Figur 6 - Akkumulert FDVU besparelser - Kilde: FB Skifte Eiendom (2010)

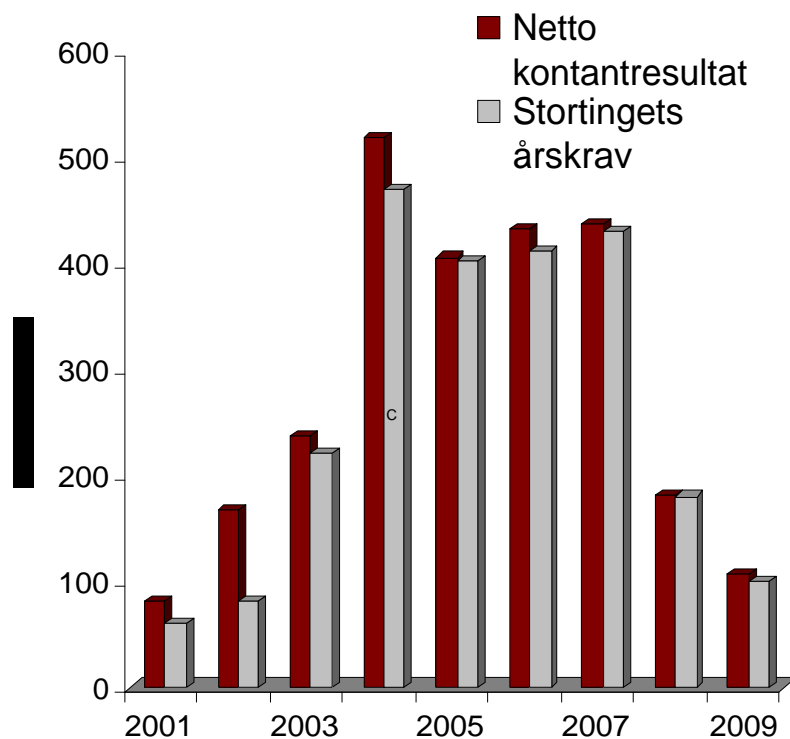
Som tabellen viser så har akkumulert besparelse i husleie i perioden 2001-2009 vært i underkant av 600 mill kroner. Spørsmålet blir så om hvorvidt denne besparelsen kan knyttes til innføring av en husleiemodell eller ikke. Og motsatt kan man spørre seg om tilsvarende utvikling hadde skjedd uten innføring av husleiemodellen. Det man imidlertid kan si med sikkerhet er at det ikke kan vises til tilsvarende historisk effekt i tidligere perioder.

Som diskusjonen nedenfor vil vise så er det enighet hos alle intervjuobjektene at modellen har medført et mye større kostnadsfokus enn før systemet ble innført. Det er derfor sannsynlig at noe av denne besparelsen helt klart kan krediteres innføring av husleiemodell. Dette er også samsvarende med Darre Lybeck (2009) som i sin oppgave har intervjuet leietakere innenfor helsesektoren. Disse støtter antakelsen om at modellen kan ha en slik disiplinerende effekt.

6.3 Inntektskrav

Når Forsvaret sier opp en leieavtale skal inventaret avhendes. Eier vil følgelig ha dermed ha økonomisk nytte av avhendingen på to måter. For det første ved at leiekostnaden på de aktuelle inventar faller bort, deretter ved at netto inntekter fra all avhending tilbakeføres til forsvarsbudsjettet.

Denne inntekten har Stortinget definert som et viktig bidrag i omstillingen av Forsvaret, og har derfor i tillegg til krav om arealnedtrekk også gitt klare krav om hvor stort årlig netto bidrag fra avhendingen skal være. Dette har resultert i at eier for perioden 2001-2009 har fått tilført hele 2568 million kr. Denne effekten kan illustreres med følgende tabell: (tall i million NOK)



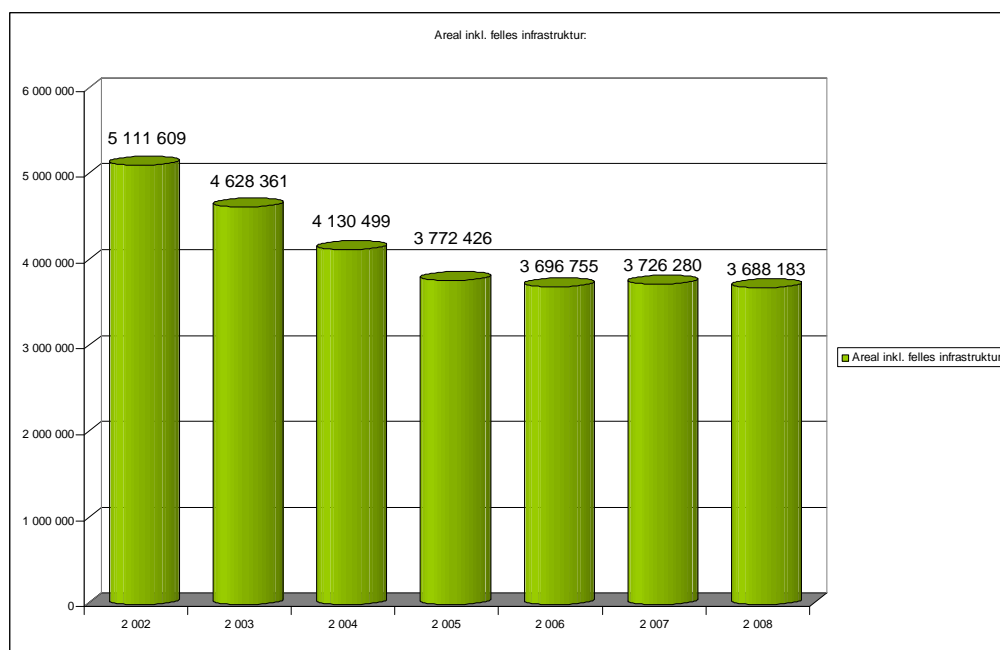
Figur 7 - Avhendingsinntekt i perioden 2001 – 2009 - Kilde: FB Skifte Eiendom (2010)

	Netto kontantresultat	Stortingets årskrav
2001	82	60
2002	167	81
2003	237	220
2004	518	470
2005	406	403
2006	433	411
2007	437	430
2008	182	180
2009	106	100
Totalt	2568	2355

6.4 Aktiv bygningsmasse

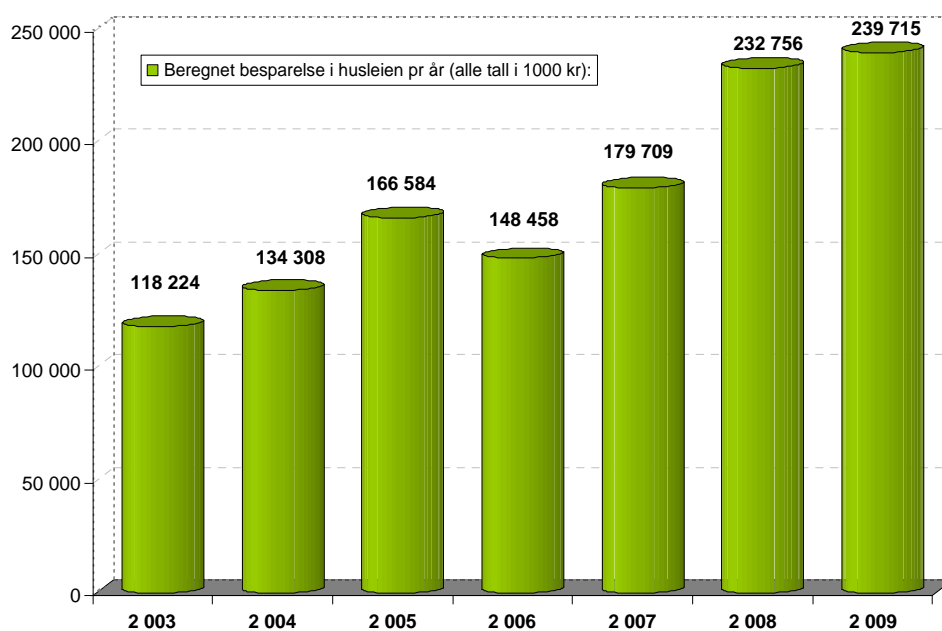
Når det så gjelder den aktive bygningsmasse som det har vært betalt husleie på i perioden 2002-2009, så må det altså tas hensyn til at husleiemodellen i perioden har vært gjenstand for flere endringer.

Arealutviklingen i den aktive porteføljen har vært slik (tall i kvadratmeter):



Figur 8 - Arealbevegelser i sektoren - Kilde: Forsvarsbygg (2010)

Beregnet besparelse i husleien pr år for den aktive porteføljen tar utgangspunkt i status pr 01.01.2003 hvor husleien var kr 221,- pr kvadratmeter. Deretter er det vektet lønnsandel av husleien og kommet frem til en kalkulert utvikling i husleien mellom 2003 og 2009.



Figur 9 - Beregnet besparelse i husleien - Kilde: Forsvarsbygg (2010)

Som ovennevnte figur viser så har Forsvaret fått betydelige innsparinger i husleien basert på inngangsverdien pr 1.1.2003. For 2009 er denne effekten på ca 240 mill kr, men det kan med stor grad av sannsynlighet argumenteres for at denne effekten er større. Dette fordi i analysen er det forutsatt lik sammensetning av porteføljen. Men som gjennomgangen viser så er det avhendet mye areal som er relativt billig å drifte, mens det i perioden er bygget nye forlegninger, ledelsesbygg og flerbruksanlegg med høyere driftskostnader. I tillegg brukes rundt halvparten av husleien til vedlikehold, og materialer og tjenester til bygg og anlegg har hatt en høyere inflasjon i perioden 2003 til 2009 enn konsumprisindeksen. Disse faktorene trekker i retning av at den reelle besparelsen i husleien er høyere enn beregnet.

6.5 Har husleieordningen ført til besparelser?

Det er et ganske entydig inntrykk blant alle respondentene at på overordnet nivå har innføring av husleie medført økt incitament for å redusere EBA, det vil si at det for *forsvarssektoren* har medført besparelser. Nå når kostnadene til EBA er synliggjort har Forsvaret reell valgfrihet. De har hatt overkapasitet på EBA og har nå prioritert denne bort og istedenfor valgt å bruke sine midler til andre ting. Det er imidlertid viktig å huske på at dette har skjedd etter et ikke ubetydelig press fra eier.

Brukers incitament for å redusere sitt EBA-behov er å få ned de *faste* kostnadene i sektoren, det vil si på overordnet nivå. Det er enighet om at husleieinnføringen har stagget behovet for mer areal fordi det nå er en større bevissthet at alt areal koster. Alle vektlegger at økonomi er den eneste drivkraften for å redusere arealmengden. På denne måten spares det både på leie og drift. Det er ikke lenger mulig å beholde areal som det ikke er behov for fordi det ikke er personell til å ivareta ”overskuddsareal”.

Når det gjelder spørsmålet om bruker får beholde innsparte midler så er svaret at i hovedsak får bruker beholde midlene i inneværende år hvis bygget går ut av Forsvarets portefølje. Hvis det bare bytter bruker overføres midlene fra avleverende til mottakene avdeling. For det påfølgende år blir så tildelingene redusert.

Hos brukerne synes det å være en oppfatning av at disse innsparte midlene burde vært kanalisert direkte tilbake til den enkelte bruker og brukt på vedlikehold. Flere uttrykker også at vedlikeholdet ville blitt bedre hvis bruker selv hadde fått disponere disse midlene.

Det kan synes som om noen brukere har vanskelig med å akseptere at de ikke har den innflytelsen over bygningsmasse som de hadde tidligere. Selv om modellen har vært i drift siden 2002, påstås det ennå av enkelte brukere at hvis de hadde fått bestemme mer selv ville det generelle vedlikeholdet vært bedre, og bygningsmassen bedre ivaretatt. Nok en gang kan det virke som om kunnskap på operativt nivå om hvordan husleiemodellen fungerer ikke er tilfredsstillende hos brukere.

Et annet moment er at for å kunne redusere sitt arealbehov, må man som grunnlag vite hva man faktisk bruker. Innføringa av et husleiesystem har medført at alt ble registrert og gitt en husleie, på denne måten fikk flere brukere for første gang vite hva de *faktisk* brukte av arealer. Når så dette arealet ble prissatt ble det for mange en erkjennelse av at det var nødvendig å kritisk gjennomgå egen portefølje.

Dette er også helt i tråd med det som Haugen et.al (2008) beskriver.

Når rollene er synliggjort og forstått kommer erkjennelsen av at areal er en faktor som koster. Neste naturlige steg for brukeren er da å forsøke å redusere sitt arealbruk, for dermed å kunne anvende mer ressurser til kjernevirksomheten.

Èn av forvalterens respondenter mener det er utfordrende som forvalter å skulle bidra til redusert areal, i alle fall på lokalt nivå der en konsekvens av redusert areal er at jobber blir borte. Denne virkningen er tydeligere lokalt enn på strategisk nivå. Majoriteten av forvalterens respondenter ser også dette momentet med at arealreduksjon hos kunden kan bidra til redusert fremtidig livsgrunnlag, men de er entydig opptatt av at midlene skal brukes mest mulig effektivt. Forvalterens oppgave er å være bidragsytere til at arealet går ned og legge til rette for et effektivt forsvar. Det oppfattes som viktig å være ærlig i forhold til kunden og foreslå innsparing der de kan spare. Som èn uttrykte det så skal *”vi holde orden på den bygningsmassen kunden har bruk for, ikke ha mest mulig areal. Vi skal ikke ha mest mulig, men best mulig areal”*.

Husleiesystemet oppgis å fungere som grunnlag på makronivå for å få ned arealtallet. Kunden må nå tenke seg nøyere om enn tidligere når det gjelder den bygningsmassen de skal bruke. Med sin manglende synliggjøring av kostnader tidligere var det ikke lett å skape forståelse for at drift av bygningsmasse faktisk kostet noe. *”Bygningene står jo der og da kan vel vi bruke dem”* var en påstand som tidligere ofte ble brukt. Så lenge bruker ikke visste hva bygningsmassen kostet brukte de alt.

Alle synes også å være enige om at det har vært en svært god effekt at tallene nå kommer på bordet og dermed blir synliggjort. Dette har vært god *”voksenopplæring”* for alle aktørene. Ën av respondentene uttrykker det med at det nå er slik at *”eieren ser tallene og hva arealene koster, men liker det ikke fordi det synliggjør etterslepet på vedlikeholdet”*.

Dette er helt i tråd med det Lind og Tingvall (2002) beskriver når de påpeker at et husleiesystem skal sørge for å gi informasjon. Aktørene, det vil si både virksomhetene og beslutningstakerne, får vite hva arealene koster, og hvor stor andel av kostnadene innenfor de ulike virksomhetsområdene som går med til arealleie. Men det må også være slik at det er et sterkt ønske fra særlig eier at informasjonen har en verdi og må brukes for å oppnå et mål.

Darre Lybeck (2009) viser hva som skjer når denne informasjonen ikke konkret følges opp med rapportering på tallfestede mål for arealeffektivisering. Hans konklusjon er at der det ikke er noen incentiver verken som pisk eller gulrot, ingen prosess med felles mål, involvering og synliggjøring oppnås det ikke arealgevinst, heller ikke der potensialet er åpenbart.

Intervjuene med forvalteren klarla også en tydelig enighet om at systemet helt klart har medført at det nå er tydelige roller og større rolleforståelse mellom eier, bruker og forvalter. I forhold til tidligere er det nå et klart skille mellom oppgavene til de ulike aktørene.

Når det gjelder eierrollen så kan det se ut som at denne er styrket, noen uttrykker at det er blitt en mer bevisst eier som presser forvalteren mer nå enn tidligere. Andre igjen uttrykker at eierrollen er uklar, og da særlig ift prioriteringer. Ën av respondentene sier at *”eieren er ikke blitt flinkere til å prioritere, de endrer ofte prioriteringene og dette vanskeliggjør lokal planlegging”*.

Felles for forvalternes respondenter er at de oppfatter at eieren er svært *kostnadsdrevet* med et sterkt fokus på nøkkeltall og kostnader, et fokus som noen oppfatter går på bekostning av større helhetsforståelse.

Brukerne synes å være mer kritisk til eierrollen og hvordan denne utøves. Eier oppleves å kun være opptatt av at kostnadene skal reduseres, og at de bruker husleie for å dra inn midler og på denne måten drive innsparing. EBA påstås av enkelte å være bevisst underfinansiert, og dette kostnadsfokuset er altoverskyggende og går på bekostning av behov som må løses. Prosjekter utsettes og reduseres for å få ned kostnadene.

Som konkret eksempel på kostnadsfokuset nevner en av brukerne det forhold at husleiesystemet gradvis skal vris over fra å være nøkkeltallsberegnet til at investeringer vil bli beregnet ut fra Life Cycle Cost (LCC). Det vil medføre økte kostnader for bruker, kostnader som det hevdes ikke vil bli kompensert fra eier. Dette brukes som bekreftelse på at det er en bevisst strategi å inndra midler fra bruker.

Brukerne er blitt svært bevisst at de nå er kommet i et *kundeforhold* til forvalteren. Forvalteren mener at bruker straks husleiesystemet ble iverksatt 01.01.2001 stilte sterke og nye krav til eiendomsmassen. Det blir beskrevet som et paradoks at det de selv tidligere hadde hatt ansvaret for straks ble i svært dårlig forfatning.

Som tidligere nevnt så vektlegger Psilander og Lind (1994) at en viktig forutsetning for å kunne hente ut positive effekter av et husleiesystem er at bruker har tilstrekkelig kunnskap om systemet og kjenner bakgrunnen for dette. Det er en tydelig oppfatning hos forvalterens respondenter at informasjonsflyten er alt for dårlig hos brukeren. Informasjon når ikke ned i brukers organisasjon, og konsekvensen av dette er at det fører til unødvendige misforståelser og konflikter.

Rammeavtalen for husleie som inngås på strategisk nivå mellom forvalter og bruker er tosidig, og forvalteren er tydelig på at brukeren ikke oppfyller sin del av informasjonsplikten. Enigheten er på for høyt nivå, og kunnskapen om husleiemodellen er for liten nede i systemet. ”*Hver krone jeg betaler i husleie på mitt bygg skal gå til mitt bygg*” er en påstand som fortsatt brukes en del plasser av lokal bruker og dette tas til inntekt for at modellforståelsen noen steder ikke er på

tilstrekkelig nivå. Psilander og Lind (1994) sin forutsetning om tilstrekkelig systemkunnskap synes derfor ikke å være på oppfylt.

Her er det derfor helt klart rom for forbedringer, og det bør derfor sees nærmere på hvordan denne opplevde flaskehalen kan løses på en annen måte enn det som gjøres i dag.

6.6 Hvordan få til lokale incitament for å redusere EBA-behovet?

Det er både forvalterens og brukerens klare oppfatning er at det kun er penger som styrer incitament, jo mindre penger desto mindre areal. Det er også enighet om at det synes å være vanskelig å få lokale incitament når man skal spare på vegne av hele sektoren. Det at det har vært så stort trykk fra Stortinget og på strategisk nivå både hos eier, bruker og forvalter har nok medført at det oppleves som et sentralstyrt direktiv at arealet skal reduseres. Dette har medført at det ikke synes nødvendig å ha mye lokalt initiativ for å redusere arealene.

Et forslag som kom var at hvis kunden får beholde innsparingene lokalt, vil incitamentet til å spare areal øke. Med dette menes at de midlene som spares inn på husleien lokalt, må bli brukt på den bygningsmassen som lokalt skal leies videre. Dette er et dilemma som særlig er aktuelt i de tilfeller der en eier eier både bruker og forvalter. Eier må ha mulighet til å prioritere på tvers (av forsvarsgrener), og ikke være knyttet til prioriteringer i enkeltbygg.

Lind (1998) påpekte at i et privat leieforhold vil en gevinst med innspart husleie automatisk tilfalle leietaker, mens for offentlige leietakere er ikke dette en selvfølge og det må derfor i et husleiesystem være bygd inn virkemidler som gir incitament til å redusere sitt arealbehov.

Blant forvalteres respondenter er det en oppfatning at innføring av husleie har medført større forutsigbarhet i forhold til å få midler til vedlikehold. Dette har vært en gradvis prosess fra innføring. Det fungerte ikke de første par årene, blant annet nevnes et tilfelle der bruker ville stoppe vedlikeholdet på eiers bygg for å spare husleie.

Dette synet deles imidlertid ikke av brukerne. De uttrykker at bygningsmassen ikke blir tilstrekkelig vedlikeholdt, at vedtatte vedlikeholdsplaner ikke følges opp og at vedlikeholdsmidler blir omprioritert uten at bruker blir forklart hvorfor dette skjer. Èn bruker oppgir også at det for spesielle objekt, eksempelvis flyplasser, ikke avsettes tilstrekkelige midler til vedlikehold og at dette medfører at bruker må bruke av egne midler for å opprettholde standarden på slike objekt.

Både i St.prop.nr 77 og St.prop nr 1 tillegg nr.6 (2002-2003) som var viktige dokument i forbindelse med innføringen av husleie påpekes det at det skulle innføres full kostnadsdekkende husleie. Det vil si husleien skulle dekke alle reelle kostnader ved arealbruk, både direkte og indirekte.

På spørsmål om størrelsen på husleien er riktig og rettferdig varierer synspunktene.

Både eier og forvalterens respondenter mener at husleien er for lav for å kunne opprettholde standarden over tid. Det er også enighet om at en del objekt kategorier er underfinansiert, eksempelvis flyoperative flater, radaranlegg og drivstoffanlegg. Dette synet deles også på strategisk nivå hos bruker, mens det på taktisk og operativt nivå møter liten forståelse.

Der aksepteres for så vidt dagens leienivå på overordnet nivå, mens den på objektnivå møter til dels sterk kritikk. Èn av respondentene som oppgir å være blant de som virkelig skjønner husleiemodellen sier at han har vanskelig for å akseptere leienivået. Årsaken er at *”det er for tilfeldig objekt kategorisering og husleien differensierer ikke i tilstrekkelig grad mellom sentrum og periferi. Men det aller verste er avskrivningskomponenten fordi den ikke er rederlig. I dag betaler vi store summer på bunkere som ikke har vært vedlikeholdt siden krigen, og det finnes ingen vilje hos forvalter for å rette opp i åpenbare feil. De opptrer i noen tilfeller diktatorisk og ønsker ingen dialog om disse tingene”*.

Denne type synspunkter deles av flere, og felles for alle er at de oppfatter at det er forvalteren som sitter med nøkkelen for å løse disse problemene. Som forslag til løsning pekes det på behovet for å omorganisere forvalteren slik at mer midler blir frigjort, det påstås sågar at *”forvalteren ønsker ikke at bruker skal forlate bygg fordi dette fører til inntektsbortfall og oppsigelse av egne ansatte”*. Modellen har nå avtjent sin verneplikt og må fornyes er essensen i mye av det som sies.

Det stilles videre spørsmål om forvalteren forvalter de tildelte midlene rett. Det som trekkes frem som det verste eksemplet er når forvalteren i sin årsrapport ”skryter av at de har årlige overskudd. Dette er galskap og viser bare at de har presset mer penger enn nødvendig fra oss brukere”.

Dette eksemplifiserer at det på operativt nivå ikke er tilstrekkelig modellforståelse, fordi det som benevnes som ”overskudd” er kapitalelementet som innkreves på vegne av eier og brukes til nyinvesteringer. Forvalteren oppgir også at det i kundemøter med bruker er utfordrende å kommunisere forståelsen av at kapitalelementet ikke disponeres av forvalteren, men av eier.

Et annet forslag som bruker gjentar som løsning på mange av utfordringer er at forvalteren burde vært sterkere integrert med bruker og at bruker i mye større grad fikk innflytelse over bygningsmassen. EBA oppfattes å være en logistikkomponent på lik linje med mye annet hos brukeren og de må derfor ha tilsvarende innflytelse. Dette betyr at flere brukere vil tilbake til modellen som var før husleiesystemet ble innført, og det uttrykkes kanskje beste med at én av brukerne sier at ”vi er lei av å måtte stå med lua i handa overfor forvalteren”. Overgangen fra å forvalte selv og til å bli leietaker synes ennå for mange å være smertefull, og ikke fullt ut akseptert.

Når Frencker og Psilander (1993) påpekte viktigheten av at alle parter opplever kostnadene som reelle og påvirkbar, kan det synes som om det har vært til dels svært mangelfull kommunikasjon og informasjon fra strategisk og ned til operativt nivå hos bruker.

På tross av til dels kraftige påstander fra bruker er det ikke sterke ønsker om større valgfrihet med hensyn til å leie hos andre. Årsaken til dette er i hovedsak at brukeren har svært mange formålsbygg og med usentral beliggenhet til de fleste av etablissementene. En slik kombinasjon vil medføre at de med ekstern leie ville måtte bygge opp bestillerkompetanse av en helt annen karakter og omfang enn de har med dagens modell. Dette er også et syn som fullt ut deles av eiers respondent.

Fra forvalteres side er dette mer nyansert, én av respondentene uttrykker at de ”ønsker at kunden i større grad skal leie eksternt for på denne måten øke

konkurransen, samt la kunden oppleve hvordan det sivile markedet fungerer. Dette vil kanskje skape større forståelse hos brukeren for forvalterens situasjon”.

Når det gjelder de mer generelle forhold sier majoriteten av brukerne at de har tilstrekkelig bestillerkompetanse i egen organisasjon når de forhandler med forvalteren. Men én uttrykker at *”fordi systemet ikke fungerer tilstrekkelig må vi ha mer EBA- kompetanse enn nødvendig for å være sikker på at vi får det vi skal fra forvalteren.*

Dette gjelder særlig ved nybygg og dette burde ikke være nødvendig, men siden forvalteren bruker innleide sivile prosjektledere som ikke kjenner Forsvaret må vi som bruker ha ingeniørkompetanse for å passe på”.

Både bruker og forvalter mener at systemet og modellen bør evalueres og forenkles. Som eksempel her nevnes at både administrasjonen rundt avtaleinngåelsen og internfaktureringen må kunne effektiviseres.

I St.prop.nr 77 (2000-2001) som konkretiserte kravene til omstillingen av eiendomsforvaltningen i Forsvaret ble det sagt at det ikke fantes noen virkningsfulle incentiver på brukersiden for å redusere arealbruk eller spare driftskostnader. Som én av løsningene for å endre dette ble det uttrykt at innføring av husleie var av avgjørende betydning for en effektiv eiendomsforvaltning.

Denne vurderingen er i all hovedsak støtte av alle intervjuobjektene, og det fremheves at straks det ble satt en pris på alt av areal ble kostnadsbevisstheten adskillig større enn den var før innføring av husleie.

I proposisjonen ble det også poengtert at en ny forvaltningsordning måtte føre til at gevinster kunne tas ut så snart som mulig.

Gjennomgangen av arealutviklingen, innspart husleie både på den utrangerte og den aktive porteføljen og ikke minst de store inntektene som avhendingen har gitt viser at dette stemmer. Dette fordi det i perioden fra 2002 og frem til i dag er tatt ut store gevinster som følge av innføring av ny forvaltningsordning. Særlig inntektene fra avhendingen var vanskelig å forutsi fordi et så omfattende eiendomssalg som er gjennomført aldri tidligere har funnet sted. Dette potensialet for frigjøring av bundet kapital burde være en tankevekker for andre store statlige

aktører som ennå ikke har vært gjennom en slik omstilling som forsvarssektoren har gjennomført.

En viktig faktor for den arealeffektivisering som har funnet sted i Forsvaret er de klare politiske føringer kombinert med en sterk eier som krevde at systemet skulle effektiviseres, og gevinster tas ut umiddelbart. Det står i sterk kontrast til hva deler av helsevesenet (representert ved St.Olav og Helse Nord-Trøndelag) har klart av effektivisering uten klare målkrav (Darre Lybeck 2009). Både Forsvaret og Helsevesenet er offentlige instanser, men med svært ulik styringsaksept og styringsstruktur. Forsvaret er i sin grunnholdning basert på en hierarkisk struktur, ordreaksept og aksept for politiske vedtak. Dette har nok medført at det er lettere å tvinge gjennom en såpass stor reform som innføring av husleie. Helsevesenet har sterke profesjoner som kan stå i opposisjon til styringssignal uten at dette får karrieremessige konsekvenser. Dette synet underbygges av stortingsrepresentant Ivar Kristensen som uttaler at ”*mange offiserer sier det ikke er karrierefremmende å uttale seg i strid med den politiske ledelse* (DN 5.6 2010 side 17). Helsesektoren har også lettere for å mobilisere en opinion for å få gjennomslag for sitt syn, enn forsvarssektoren etter 70 år uten krig på norsk jord klarer. Nedskjæringer i helsesektoren selger bedre enn nedskjæringer i Forsvaret. Samlet gjør nok dette at husleieordningen er mer reell i forsvarssektoren, enn den vil være i offentlige organisasjoner som tradisjonelt er preget av sterke profesjonskamper og en lett mobiliserbar opinion.

Oppgaven viser også at den horisontale samhandlingen som den valgte modellen legger opp til er preget av ulik grad av informasjon ikke minst på operativt nivå. Bruker sitter med en uklar, til dels kritisk og i noen tilfeller feil oppfatning av både rolle- og oppgavefordelingen. Den enighet som er på strategisk nivå er ikke i tilstrekkelig grad kommunisert ned på brukersiden. Forvalteren kan i en slik situasjon velge to løsninger, alternativ én er å se på dette som et problem på brukersiden og overlate til brukeren å løse dette. Alternativ to er å erkjenne at dette er et felles problem, og som dermed må løses i felleskap.

Min anbefaling er at alternativ to velges. Dette fordi over tid er alle organisasjoner avhengig av legitimitet fra omgivelsene for å overleve. Med utgangspunkt i NPM vil en organisasjon som velger en løsning som er legitim i omgivelsene, øke sin sannsynlighet for å overleve (Meyer og Rowan 1977).

Organisasjoner eksisterer ikke i et vakuum, de eksisterer i det Brunsson og Olsen (1997) kaller institusjonelle omgivelser der organisasjoner som ønsker å lykkes må tilfredsstille omgivelsenes krav og forventninger til hva som er fornuftige eller aksepterte måter å organisere på (Solstad 2009). En virksomhet vil derfor i lys av dette velge en organisasjonsform som anses som riktig eller moderne i dens omgivelser (Røvik 1998).

For forvalteren betyr dette at det i lengden er vanskelig å leve med vedvarende mistillit fra brukerne. Det anbefales derfor videre utredning og iverksetting av tiltak rundt dette.

Viktigheten av dette underbygges av Rohn (2007) som påpeker at en effektiv forvaltningsvirksomhet er avhengig av en klar og entydig definering av rollene, og hvilke oppgaver og ansvar som tillegges utøverne av de ulike rollene. Også Eikeland (2005) vektlegger at klarhet i rollene og felles forståelse mellom de tre aktørene må kombineres med systematisk samarbeid på både strategisk, taktisk og operativt nivå. Organisering av dette samarbeidet er en vesentlig forutsetning for at en husleieordning skal oppleves positivt for alle parter.

Mye av den uenighet og uklarhet som fortsatt kommer til uttrykk hos majoriteten av brukerne kan nok tilbakeføres til det faktum at omstillingsprosessen skulle gjennomføres svært raskt. Både Næspe (2007) og Haugen et.al (2008) påpeker viktigheten av å forstå at prosessen tar tid, at effektene av en endring kommer i faser over tid og at det er fornuftig å ikke ha for ambisiøse mål om å spare kapital og areal før modellen er etablert, rollene forstått og samarbeidsformene etablert. Når både Stortinget og eier allerede første år etter at innføringen ble gjennomført satte store krav til utrangering og inntekter fra avhendingen så kan antakelig fortsatt uenighet forklares med dette. Dette var krav som ikke var drøftet og akseptert av brukeren.

Dette bekreftes av Frencker og Psilander (1993) som mener at det er viktig at brukerne har tilstrekkelig informasjon om kostnadsbildet, og at de opplever det som reelle kostnader som kan påvirkes og føler ansvar for. Det er vesentlig at de opplever innflytelse og føler at de har valgmuligheter. Målet må være at brukerne føler ansvar for resultatet noe som forutsetter at husleiesystemet er forståelig og ikke minst akseptert.

Kritikk fra bruker kan ses i lys av at personer og grupper kan ha klare motiver og interesse i å opponere i en endringsprosess. Motstanden kan være et utslag av rasjonell adferd, og dermed overveid.

Det kan være ulike grunner til at endringer blir møtt med motstand. Det kan blant annet skyldes frykt for det ukjente, brudd på historiske erfaringer, tap av identitet og endringer i maktforholdet. For noen betyr endring at organisasjonen går bort fra gamle og velkjente strukturer til fordel for noe nytt og ukjent. En slik prosess kan lett skape usikkerhet hvis den ikke håndteres på korrekt måte (Solstad 2009).

Det er heller ikke slik at motstanderne av omstillingen i forsvarssektoren kan finne trøst i at det vil ”gå over”. Det er ikke fastsatt noe arealmål for forsvarssektoren for perioden frem til 2014, men signalene er tydelig på at kostnadene til forvaltning, drift og vedlikehold fremdeles må ned. Dette betyr at det fortsatt må gjøres grep for å redusere bygningsarealet.

Forsvarssektoren er en bevilgningsorientert virksomhet. Det betyr at sektoren årlig får tilført ca 35 milliarder kroner og de må selv prioritere hva de ønsker å bruke disse midlene til. Prioriteres materiell, personalkostnader osv så må annet reduseres, eksempelvis utgifter til EBA. Dette kostnadsbildet synes ikke å være like godt forstått i brukerorganisasjonen.

I følge Næspe (2007) gir ordningen med husleie i første rekke gode resultater i forhold til å synliggjøre kostnader, det gir mer forutsigbare rammebetingelser og ikke minst økt rolleforståelse. Godt verdibevarende vedlikehold kommer lenger ned på listen og bedret arealeffektivitet kommer lengst ned. Han mener det derfor er viktig å ha klart for seg hva som er realistiske mål ved innføring av husleie. For ambisiøse mål med hensyn til innsparinger og økt arealeffektivitet kommer ikke av seg selv, det krever en lengre periode hvor incitamentene gradvis kan øke.

Det understrekes også av Sandgren og Lundstrøm (1995) referert i Darre Lybeck (2009) at i første fase er nytteverdien ved husleie at det fungerer som informasjonsverktøy som gir oversikt over areal og kostnader. I neste fase vil ordningen være bidragsyter til mer optimal bruk av areal.

For Forsvarssektoren betyr dette at arealkrav i alle fall inntil videre må settes av eieren, fordi systemet i starten ikke genererer dette selv. Det at modellen ikke gir

incitament til at brukeren er aktiv i forhold til arealeffektivisering kan skyldes at lokal bruker ikke oppfatter at de får beholde gevinsten selv. Alle aktørene har jo samme eier noe som gjør at alle gevinster, i alle fall i en periode, oppfattes å tilfalle eieren.

I slike system er det lett for at de ulike enhetene i for stor grad vektlegger det forretningsmessige aspektet for egen virksomhet heller enn å være en bidragsyter til den samlede forvaltningen. Det er derfor viktig at enhetene prøver å finne en balansegang mellom det å være et virkemiddel for Staten og del av statens samlede forvaltning, og det å drifte enheten etter forretningsmessige prinsipper. Samlet sett gjør dette at det kanskje er slik at en incitamentsordning ikke fungerer i et system der eier har eierskap også over bruker og forvalter. I alle fall på kort sikt kan det synes som et nullsumspill.

I politisk styrte system må det gis aksept fra politikerne at vedlikeholdsmidler til enhver tid skal skjermes, og ikke minst være forutsigbare. Bedre vedlikehold kommer ikke av seg selv, men forutsetter stabil tilgang på tilstrekkelige vedlikeholdsmidler over tid. Innføring av husleie må derfor sees på som et verktøy for å oppnå ytterligere mål.

Et av målene med å innføre husleiesystemet var å gi brukerne et incitament til en mer effektiv arealbruk slik at eieren kunne selge eiendommer som det ikke lenger er bruk for. Det er vanskelig å fastslå hvorvidt dette er tilfelle i forsvarssektoren, og eventuelt i hvor stor grad det er tilfelle. Dette fordi krav til arealreduksjon er satt av eier på selvstendig grunnlag, og ikke som en konsekvens av modellen. Men motsatt kan det hevdes at uten at eieren hadde den informasjonen som modellen gir med hensyn til hva arealene koster, så hadde det ikke vært mulig å sette så konkrete krav som det er gjort.

Synliggjøring av kostnader og bedre rolleavklaring er sannsynligvis de viktigste forutsetninger for å effektivisere og profesjonalisere eiendomsforvaltningen, spare arealer og få systematisk verdibevarende vedlikehold.

Erfaringer har vist at det ikke er så enkel sammenheng at innføring av husleie for offentlige brukere av offentlige lokaler fører til reduserte krav og ønsker. Forutsetningen for at husleie skal være med å bidra til en riktigere prioritering er at brukerne må regne med at de får mindre ressurser til andre formål dersom de

bruker mer på arealer. Og motsatt; de kan regne med å få mer til andre formål hvis de sparer i form av redusert leie. Men i en situasjon der både eier, bruker og forvalter har samme eier kan disse forutsetningene være vanskelig å realisere på en overbevisende måte i praksis (NOU 2004:22).

7 Konklusjon

Samlet sett kan det konkluderes med at innføringen av husleie i Forsvaret har vært en suksess. Oppgaven viser at husleieordningen har ført til besparelser, både fordi det har vært en storstilt utrangering og fordi det for den aktive porteføljen har vært store årlige innsparinger med utgangspunkt i status pr 01.01.2003. Et annet faktum er at inntektene fra avhendingen har bidratt til at eieren har fått tilbakeført store verdier. Disse økonomiske verdiene var ikke sentral i noe av det materiale som lå til grunn for beslutningen om å innføre husleiemodellen, og kan derfor oppfattes som å være en ekstragevinst i tillegg til de andre positive økonomiske effektene.

For andre offentlige etater som ikke ser potensialet for effektivisering i egen portefølje må dette være en vekker, og et sterkt signal om hvilke verdier som er mulig å hente ut. Særlig med bakgrunn i at mange av byggene Forsvaret besitter er spesifikke formålsbygg, og dermed i utgangspunktet kan være vanskelig å tilpasse til sivil etterbruk.

Oppgaven har vist at innføring av en husleiemodell har vært et kraftig incitament for å redusere arealmengden. Både som informasjonskilde for å vise størrelsen på porteføljen, og for å synliggjøre de faktiske utgiftene har modellen fungert som antatt.

Når det gjelder spørsmålet om det er mulig å få til gode lokale incitament for å redusere arealbehovet er det gitt et entydig svar. Den teoretiske gjennomgangen viste at dette var et viktig moment, mens mine respondenter mener det er vanskelig å få til gode lokale incitament når man skal spare på vegne av hele sektoren. Kravet til arealnedtrekk har vært styrt fra strategisk nivå, og dette har nok medført at det ikke har vært nødvendig å ha et sterkt lokalt engasjement for å redusere arealene.

Det er et entydig signal at det kun er penger som virker som incitament, og da i form av pisk. Sammenhengen mindre penger - mindre areal, oppgis å være det mest kraftfulle incitament. Dette henger nok også sammen med at eieren eier både forvalteren og brukeren, og de gevinster som i et privat marked ville tilfalle

brukeren i en slik modell vil tilfalle sektoren som helhet. Forsvarets hierarkiske struktur gjør nok også at det er et selvstendig incitament idet å følge ordre man får fra høyere hold. Dette i motsetning til andre offentlige etater der konsekvensen av å opponere mot systemet nok er mindre enn i forsvarssektoren.

Rolleforståelsen er blitt mer tydelig enn tidligere, modellen har en disiplinerende effekt og gir informasjon som tidligere ikke var mulig å innhente. Dette betyr imidlertid ikke at modellen er fullkommen, det er særlig på informasjonssiden det synes å være til dels svært divergerende oppfatning av hva de ulike aktørene kan forvente av hverandre. *Rolleforståelsen* er det i stor grad på plass, mens *rolleaksepten* synes å være ganske lav. Årsaken til dette kan muligens tilskrives den raske implementeringen, krav om at det skulle frigis areal samme år som modellen ble innført, årlige krav om økonomisk gevinst ved avhending samt det faktum at det samlet sett er en meget stor organisasjon som skal gjennom store omstillinger.

Tiltak rettet inn mot å øke rolleaksepten vil nok i stor grad avhjelpe de divergenser som her er påpekt. Et tiltak i så måte kan være å la enheten få beholde de innsparte midlene i en lengre periode enn tilfellet er i dag der de kun får beholde innparingen i inneværende år. Et annet tiltak kan være at eier, forvalter og bruker i samarbeid iverksetter et langsiktig informasjonstiltak på operativt og taktisk nivå for på denne måten forsøke å rette opp noe av den manglende aksepten som fortsatt eksisterer.

8 REFERANSER

Arvidsson, G. (2001). *Internprissetting*. Fra Controllerhandboken (ss 271-318).

Lidingø: Industrilitteratur

Atkin, B. og Brooks, A. (2005). *Total Facilities Management*. Blackwell

Publishing. Second Edition

Blakstad, S.H. og Sæbøe, O.E. (2009). *Fasilitetsstyring Facilities Management*.

Tapir akademiske forlag.

Brunsson, N og Olsen, J.P. (1997). *The reforming organization*. Fagbokforlaget.

Christensen, T. og Læg Reid, P. (2001). *New Public management i norsk*

statsforvaltning. LOS-senteret, Bergen.

DN (2010). *Offiserer tør ikke ytre seg*. Intervju med stortingsrepresentant Ivar

Kristensen i Dagens Næringsliv 5.6.2010

Darre Lybeck, Tom. (2009). *Internhusleie i helseforetak*. Masteroppgave NTNU.

Eikeland, P.T. (2005). *Husleieordninger i statlig eiendomsforvaltning*. Rapport til

Moderniseringsdepartementet.

Emmanuel, C.R, og Mehafdi, M. (1994). *Transfer Pricing*. Academic Press Ltd.

London.

FB Skifte Eiendom (2010). *Sivil etterbruk for samfunnet*. Rapport om avhending

av forsvarseiendommer 2001-2009.

Forsvarsbygg (2010). Data fra konserncontroller Bjørnar Stifossmo.

Frenckner, P og Psilander, K. (1993) *Internhyror innom offentlig*

fastighetsforvaltning – teori och verklighet. Lund: Studentlitteratur.

Halvorsen, K. (1989). *Å forske på samfunnet*. Bedriftsøkonomenes forlag

Haugen, T. med flere (2008). *Internhusleie ved NTNU*. Utredning vedrørende

NTNU styresak 12:6. 2008.

- Huus Folkestad, S. (2009). *Motivasjon for internhusleie*. Kurs i internhusleie 19-20.10.2009. Reinertsen, Oslo
- Iverksettelsesbrevet (2001). *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Brev fra Forsvardepartementet til underliggende etater datert 22.juni 2001.
- Kerlinger, F.N. (1986) *Foundations of Behavioral Research*. CBSPublishing Japan LTD. Tokyo
- Larsen, Ann Kristin. (2007). *En enklere metode*. Fagbokforlaget.
- Lind, H. (1997). *Internhyra i sammendrag*. Kommentus forlag. Stockholm.
- Lind, H. (1998). *Den offentliga sektorns fastighetshandling: Organisation och incitement*. Ekonomisk Debatt 1998, årgang 26, nr 5.
- Lind, H. og Tingvall, J. (2002). *Internpris i praktiken*. Svenska Kommunförbundet.
- Lundstrøm, S., og Sandgren, U. (1995) *Fullt hus. Styrverktøy for effektiv lokalutnyttjande*. Kommentus. Stockholm.
- Meyer, J.W. og Rowan, B. (1977). *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. American Journal of Sociology, 83.
- NOU (2004:2) *Effekter og effektivitet*. Statens Forvaltningstjeneste, Informasjonsavdelingen. Oslo.
- NOU (2004:22). *Velholdte bygninger gir mer til alle*. Statens Forvaltningstjeneste, Informasjonsavdelingen. Oslo.
- NOU (1989:5). *En bedre organisert stat*. Statens Forvaltningstjeneste, Informasjonsavdelingen. Oslo.
- Næspe, B. (2007). *Kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger*. Rapport utarbeidet for FOBE på vegne av Statens bygningstekniske etat.
- Næspe, B. (2008). *Veileder om husleieordninger*. Veileder utarbeidet for Kommunal- og regionaldepartementet.

Psilander, K. og Lind, H. (1994). *Internhyra! Muligheter och fallgropar med internhyra i offentlig fastighetsförvaltning*. Kommentus forlag. Stockholm.

PWC (2008). *Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter*. Rapport.

Rohn, Helge. *Forelesning Mastergrad i Eiendomsutvikling og –forvaltning AAR 6025: Eiendomsforvaltning og service – NTNU 17.10.2007*.

Røvik, K.A. (1992). *Den ”syke” stat*. Universitetsforlaget.

Røvik, K.A. (1998). *Moderne organisasjoner*. Fagbokforlaget.

Sandgren, U. og lundstrøm, S. (1995). *Fullt hus. Styrverktøy for effektivt lokalutnyttjande*. Stockholm. Svenska kommuneforbundet.

Solstad, E. (2009). *Fusjoner i offentlig sektor*. Magma #0709.

Stortingsproposisjon nr. 63 (1990-91): *Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltningen*.

Stortingsproposisjon nr. 84 (1998-99): *Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS*

Stortingsproposisjon nr. 45 (2000-2001): *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005*

Stortingsproposisjon nr. 77 (2000-2001): *Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning*

Stortingsproposisjon nr. 1 Tillegg nr. 6 (2002-2003): *Endringer i forslaget til forsvarsbudsjett for 2003 grunnet innføring av kostnadsdekkende husleie i Forsvaret*.

Sæbøe, Olav Egil. *Forelesning Mastergrad i Eiendomsutvikling og –forvaltning AAR 6025: Eiendomsforvaltning og service – NTNU 19.10.2007*

Troye, S og Grønhaug, K. (1986) *Utredningsmetodikk*. Tano A/S

Yin, R. (1989). *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications.
London.

9 VEDLEGG 1

INTERVJUGUIDE FOR MASTEROPPGAVE.

Innføring av husleie i Forsvaret - suksess, fiasko eller litt av begge deler?

Jeg arbeider i Forsvarsbygg Skifte Eiendom og er for tiden Masterstudent ved program for Erfaringsbasert mastergrad i eiendomsutvikling og – forvaltning ved NTNU.

Innledning

For tiden gjennomfører jeg et erfaringsbasert masterstudium ved NTNU, og holder nå på med å skrive den avsluttende masteroppgaven.

Oppgaven skal se om noen de forutsetninger som lå til grunn for innføring av husleie i Forsvaret er oppfylt og om de er samsvarende med konsekvensene. Hvis det er manglende måloppnåelse, se på hva dette skyldes og foreslå eventuelle forbedringer.

Til sammen skal dette synliggjøre styrke og svakheter ved innføring av en kostnadsdekkende husleiemodell i Forsvaret og om man har lykket med å innføre en slik modell.

Intervjuobjektene kommer både fra eier (Forsvarsdepartementet), forvalter (Forsvarsbygg) og bruker (Forsvaret).

Problemstilling

Ut fra ovennevnte skal jeg med utgangspunkt i forvalterrollen å se på styrker og svakheter ved husleiemodellen som er innført i Forsvaret og foreslå eventuelle forbedringer. Dette vil jeg gjøre ved å se på følgende forhold:

1. Har husleieordningen ført til besparelser?
2. Har innføring av husleie medført (som antatt) økt incitament for å redusere EBA-massen?
3. Hvordan få til lokale incitament for å redusere EBA-behovet?

1. *Har husleieordningen ført til besparelser?*

- Kjenner du til formålet med å innføre husleien, og hva er i så fall dine synspunkter på dette?
- Et viktig incentiv for å legge om forvaltningen og innføre husleie var at de totale EBA-kostnadene i % av forsvarsbudsjettet skulle reduseres. Tror du dette har skjedd?
- Har innføringen av husleie medført at det er blitt en klarere rolleforståelse mellom eier, forvalter og bruker?
- Er eierrollen styrket som følge av innføringa av husleie?
- Medfører innføringen av husleie at eieren får et bedre grunnlag for investeringsbeslutninger?
- Får brukeren mer midler til øvrig drift ved å være kostnadsbevisst i forhold til leie? Er det pisk eller gulrot som synes å gi beste effekt? Er det forskjell mellom ulike våpengrener?
- Hvordan får brukeren tildelt sin budsjetteramme, og hvilken sammenheng er det mellom husleie og tildeling av budsjetterammer. Får bruker tildelt egen ramme for husleie, eller er det en totalramme som skal dekke alle enhetens kostnader, inklusiv husleie?

3. Hvordan få til lokale incitament for å redusere EBA-behovet?

- Har du noen forslag til hvordan man kan få til økt lokalt incitament for å redusere EBA-behovet?

- Oppfatter du som bruker størrelsen på leien som riktig og rettferdig?

- Gir husleien bedre forutsigbarhet i forhold til midler til vedlikehold?

- Har brukeren mulighet til å leie arealer av andre aktører, i tilfelle i hvor stor utstrekning skjer det?

- Ønsker kunden større valgfrihet? Leie av andre? Kjøpe tjenester av andre?

4. Generelle spørsmål

- Hva er ditt generelle inntrykk av hvordan husleieordningen fungerer, har den medført noen uventede/utilsiktede virkninger?

- Kan du si noe om hva som er fordeler og ulemper ved ordningen slik den fungerer i dag. Er det noe som burde vært gjort annerledes?

- Finnes det et effektmål for husleieordningen, og i hvilken form og utstrekning rapporteres det? Ser du effekter mht valg og prioritering ved investeringsprosjekter? Er det rett portefølje som er utrangert? Hvorfor/hvorfor ikke?

- Hvordan opplever du som forvalter kundenes syn på leiemodellen? E det forhold som er utfordrende å kommunisere med kunden?

- Har dere som bruker tilstrekkelig bestillerkompetanse når det forhandles med forvalteren?

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.

ISBN 00-0000-000-0

