

Tom Darre Lybeck

Internhusleie i helseforetak

Lier, juni 2009





Oppgavens tittel: Internhusleie i helseforetak	Dato: 17. juni 2009		
	Antall sider (inkl. bilag): 79		
	Masteroppgave	X	Prosjektoppgave
Navn: Tom Darre Lybeck			
Faglærer/veileder: Ola Lædre			
Eventuelle eksterne faglige kontakter/veiledere:			

<p>Ekstrakt:</p> <p>Sykehus i Norge er i all hovedsak både eiet og drevet av staten. Sykehusreformen som ble gjennomført fra 2002 ble kalt en eierskapsreform. Den har hatt tydelige likhetstegn med New Public Management (NPM) reformer som hadde utspring i New Zealand og Australia på 1970-tallet og senere har spredd seg til de fleste OECD-land. Hovedidéen i NPM er at mer markedsorientering i offentlig sektor vil føre til økt kostnadseffektivitet, uten å ha negative bi-effekter på andre forhold.</p> <p>Internprissetting og stykkprisfinansiering er derfor to sentrale virkemidler i NPM i bestrebelsene på å skape mer samsvar mellom behov og ressursbruk i offentlig sektor. I forretningsforhold mellom selvstendige aktører, må husleiekontrakter utformes med blick for hvem partene er og hva slags leieobjekt som er gjenstand for avtalen. Som regel med tanke på å ivareta begge partenes interesse.</p> <p>Samme tanke bør ligge til grunn for utforming av internhusleieavtaler. Grunnleggende sett skal internhusleie bidra til at det som er fordelaktig for den enkelte virksomhet som er underlagt systemet også er i hele den samlede organisasjonens interesse.</p> <p>I statlig eide sykehus er internhusleie et aktuelt tema. Denne oppgaven gjør vurderinger omkring internhusleiemodeller i sykehus.</p> <p>Det er gjort studier av modellene ved tre norske helseforetak som har innført internhusleie. I sykehus er ofte kostnader til lokaler den nest største kostnadsdriveren, etter lønninger. Helse Sør-Øst RHF har et mål om å redusere totalarealet på sin bygningsmasse med 10 %. Hovedfokus i oppgaven er derfor hvordan internhusleie bør legges opp for å få til en best mulig utnyttelse av lokaler, både eksisterende og eventuelt nye.</p>
--

Stikkord:

1. Økonomistyring
2. Internhusleie
3. Offentlig eiendomsforvaltning
4. Sykehus.

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet som avsluttende del av masterstudiet i eiendomsutvikling og eiendomsforvaltning /facilities management ved Institutt for bygg, anlegg og transport ved Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet, NTNU. Arbeidet er gjort i perioden fra september 2008 til juni 2009.

Tema for oppgaven er internhusleie. Det er valgt ut fra en erkjennelse av at bygninger og eiendommer er en viktig faktor når det skal ytes gode offentlige tjenester. Og at arealkostnadene ofte utgjør en vesentlig andel av tjenesteproduksjonens total kostnad.

De fleste store offentlige virksomheter i Sverige, også helseforetak, har valgt å sette priser på arealene og flytte arealbeslutninger nærmere de operative virksomhetene. De benytter internhusleie som verktøy for å måle og styre økonomisk utnyttelse av areal på linje med utnyttelse av de øvrige ressurser.

Ettersom jeg til daglig arbeider med eiendomsrelaterte spørsmål i sykehus, har dette gitt et visst innsyn i hvordan arealer utnyttes. Det var derfor interessant å se om internhusleie også kunne bidra til god kontroll og utnyttelse av arealene ved norske sykehus.

Det er noen norske sykehus som har tatt i bruk internhusleie, og det var naturlig å kontakte disse for å se hvilke erfaringer de hadde gjort seg. Det ble tatt kontakt med Helse Vest RHF og Helse Midt-Norge RHF via eiendomsdirektør i Helse Sør-Øst RHF. Dette ga velvillig respons og etter hvert god mottakelse og mye nyttig informasjon ved St. Olavs Hospital, Helse Nord-Trøndelag HF, og Helse Bergen HF, Haukeland sykehus. Det har vært en meget positiv erfaring å få innblikk i det gode arbeidet som gjøres innenfor eiendomsområdet. Jeg vil rette en stor takk til alle som har blitt intervjuet og på annen måte har bidratt med nyttig informasjon.

Så vil jeg takke min arbeidsgiver Sykehuset Asker og Bærum HF for å ha fått muligheten til å gjennomføre studiet ved siden av jobb. Det har tidvis vært hjelp fra gode kolleger og overordnede som har gjort dette mulig for meg.

Takk også til lærere og medstudenter på 2006-kullet ved masterstudiet i eiendomsutvikling og eiendomsforvaltning. Det har vært godt samhold med hyggelige samlinger og studieturer, i det jeg oppfatter som et godt læringsmiljø.

Til sist vil jeg rette en stor takk for god hjelp, oppmuntring underveis og nyttige innspill til min veileder ved NTNU, dr. ing. Ola Lædre.

Forsidebildet viser bygget til Den norske opera i Oslo. Kanskje det fremste formålsbygget i Norge?

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	1
FORORD	2
INNHold	3
FIGURER	5
TABELLER	5
VEDLEGG	5
LISTE OVER GJENNOMGÅTTE BEDRIFTSINTERNE DOKUMENTER	5
1 INNLEDNING	6
1.1 BAKGRUNN	6
1.1.1 Effektivisering av offentlig sektor	6
1.1.2 Sykehusreformen	7
1.1.3 Internhusleie og nytte	7
1.2 TIDLIGERE STUDIER	8
1.3 PROBLEMDISKUSJON	8
1.4 FORMÅL	9
1.5 DEFINISJONER	9
2 METODE	11
2.1 TILNÆRMING TIL METODE	11
2.2 FORSKNINGSDESIGN	12
2.3 VALG AV CASES	13
2.4 DATAINNSAMLING	13
2.4.1 Litteraturstudie	13
2.4.2 Intervjuer og dokumentgjennomgang	14
2.5 METODEKRITIKK/FEILKILDER	14
3 TEORETISK REFERANSERAMME	17
3.1 HISTORIKK	17
3.1.1 New Public Management	17
3.2 FORMÅL MED INTERNHUSLEIE	20
3.2.1 Konsernnytte	20
3.2.2 Mål og ambisjoner	21
3.2.3 Resultater som kan forventes	22
3.2.4 Eksempel på målformuleringer	24
3.3 ORGANISERING AV OFFENTLIG EIENDOMSFORVALTNING	26
3.3.1 Grunnleggende hovedmodeller for organisering	26
3.3.2 Roller	27
3.4 HUSLEIEPRINSIPPER	29
3.4.1 Husleien (Kostnadssiden)	30
3.4.2 Kobling til budsjettssystemet (Inntektsiden)	31
3.4.3 Regeldelen	33
3.5 FORUTSETNINGER FOR Å LYKKES (SUKSESSFAKTORER)	36
3.5.1 Struktur	36
3.5.2 Kultur	37
3.5.3 Incitamenten	37
3.5.4 Styringsverktøy for arealeffektivitet	38

4 RESULTATER FRA UNDERSØKELSER	39
4.1 ST. OLAVS HOSPITAL. CASE 1	39
4.1.1 <i>Organisasjonen, eiendommene og respondentene</i>	39
4.1.2 <i>Målene</i>	40
4.1.3 <i>Kostnadssiden</i>	40
4.1.4 <i>Inntektssiden</i>	41
4.1.5 <i>Regeldelen</i>	42
4.1.6 <i>Oppnådde resultater</i>	43
4.2 HELSE MIDT-NORGE HF. CASE 2	44
4.2.1 <i>Organisasjonen, eiendommene og respondentene</i>	44
4.2.2 <i>Målene</i>	45
4.2.3 <i>Kostnadssiden</i>	45
4.2.4 <i>Inntektssiden</i>	46
4.2.5 <i>Regeldelen</i>	46
4.2.6 <i>Oppnådde resultater</i>	47
4.3 HELSE BERGEN HF. CASE 3	48
4.3.1 <i>Organisasjonen, eiendommene og respondentene</i>	48
4.3.2 <i>Målene</i>	48
4.3.3 <i>Kostnadssiden</i>	48
4.3.4 <i>Inntektssiden</i>	49
4.3.5 <i>Regeldelen</i>	49
4.3.6 <i>Oppnådde resultater</i>	50
DISKUSJON	51
5.1 INNLEDNING	51
5.2 OPPNÅDDE RESULTATER	52
5.2.1 <i>Informasjon om arealbruk og kostnader</i>	52
5.2.2 <i>Arealeffektivisering</i>	52
5.3 INNTEKTSSIDEN	52
5.4 KOSTNADSSIDEN	54
5.5 REGELDELEN	55
5.6 ORGANISATORISK OPPDELING	57
5.7 KOMPLETTERENDE VERKTØY FOR AREALEFFEKTIVITET	60
5.7.1 <i>Analyser</i>	60
5.7.2 <i>Planlegging og planer</i>	62
5.7.3 <i>Lokalbankfunksjon</i>	65
5.7.4 <i>Informasjon</i>	65
5.8 OM INVESTERINGER	66
5.8.1 <i>Beslutningsunderlag for nyinvesteringer</i>	67
6 KONKLUSJON	69
6.1 HVILKE MODELLER SOM FINNES	69
6.2 FORDELER OG ULEMPER VED MODELLENE	69
6.3 INFORMASJON OM AREALBRUK OG KOSTNADER	69
6.4 AREALEFFEKTIVISERING	70
6.4.1 <i>Endringer i modellene</i>	70
6.4.2 <i>Kompletterende verktøy</i>	70
6.4.3 <i>Organisatoriske tilpasninger</i>	71
6.5 OPPGAVENS BIDRAG TIL KUNNSKAP PÅ OMRÅDET	71
7 REFERANSER	72

FIGURER

FIG.1.1 ØKONOMIREGELVERKET-FORMÅLSPARAGRAFEN § 1 (ANDREASSEN, 2009)	6
FIG.1.2 PRINSIPIELL ORGANISASJONSMODELL VED INTERNHUSLEIE (ROHN, 2008)	10
FIG. 2.1 ANTALL ANSATTE I SPESIALISTHELSETJENESTEN. (AASRUD, 2008)	15
FIG. 3.1 ROLLENE I ET INTERNHUSLEIESYSTEM (PSILANDER OG LIND, 1994)	28
FIG. 3.5 KAPITALSTRØMMER	33
FIG. 4.1 ORGANISASJONSMODELL CASE 1 (HELSE MIDT-NORGE RHF, 2008.)	39
FIG. 4.2 ORGANISASJONSSTRUKTUR. (HELSE NORD-TRØNDELAG HF, 2008)	49
FIG. 4.3 SERVICEKLINIKKEN. ORGANISASJONSSTRUKTUR. (HELSE NORD-TRØNDELAG HF, 2008)	49

TABELLER

TABELL 2.1: ELEMENTER FOR KVALITATIV OG KVANTITATIV FORSKNING (LILLEDAHL OG WEHN, 2000)	11
TABELL 3.1. ELEMENTER I NPM (JOHNSTAD ET. AL (2003)	16

VEDLEGG

VEDLEGG 1 INTERVJUGUIDER VED SAMTALEINTERVJU MED FORVALTER OG BRUKER

LISTE OVER GJENNOMGÅTTE BEDRIFTSINTERNE DOKUMENTER

- 1 ST. OLAV MODELL FOR HUSLEIEFASTSETTELSE
- 2 ST. OLAV MAL FOR HUSLEIEKONTRAKT
- 3 ST. OLAV EIENDOM FORRETNINGSPLAN
- 4 HELSE NORD-TRØNDELAG MANAGEMENTAVTALE I EIENDOMSENHETEN
- 5 HELSE BERGEN INTERNLEIEAVTALE
- 6 HELSE BERGEN ROMFUNKSJON OG PRIS
- 7 HELSE BERGEN ANSVARFORDDELING
- 8 HELSE BERGEN AREALPLAN08

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

1.1.1 Effektivisering av offentlig sektor

I løpet av de senere par tiår har det blitt stadig mer fokus på offentlige tjenester må effektiviseres, ettersom etterspørsel og behov øker, mens stadig mindre del av befolkningen i mange OECD-land er aktive i arbeidsmarkedet. I prinsippet finnes det to muligheter for å øke det offentlige tjenestetilbudet. Ved å øke skattetrykk og arbeidsinnvandring, og ved å effektiviserte tjenesteproduksjonen. Flere europeiske land har derfor innført reformer, gjerne inspirert av Tony Blairs moderniseringsreform i offentlig sektor i England. Særlig har Sverige, Danmark og til dels Norge fulgt opp denne linjen.

F. eks. fikk vi i følge Finansdepartementet (2009) i 2003 et reglement for økonomistyring i staten som i § 4 pålegger alle statlige virksomheter å fastsette mål og resultatkrav, sikre at disse oppnås med effektiv ressursbruk, samt å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon.

Direktør Marianne Andreassen ved Senter for statlig økonomistyring presenterte på Velferdskonferansen 2009 reglementets § 1, formålsparagrafen, slik:

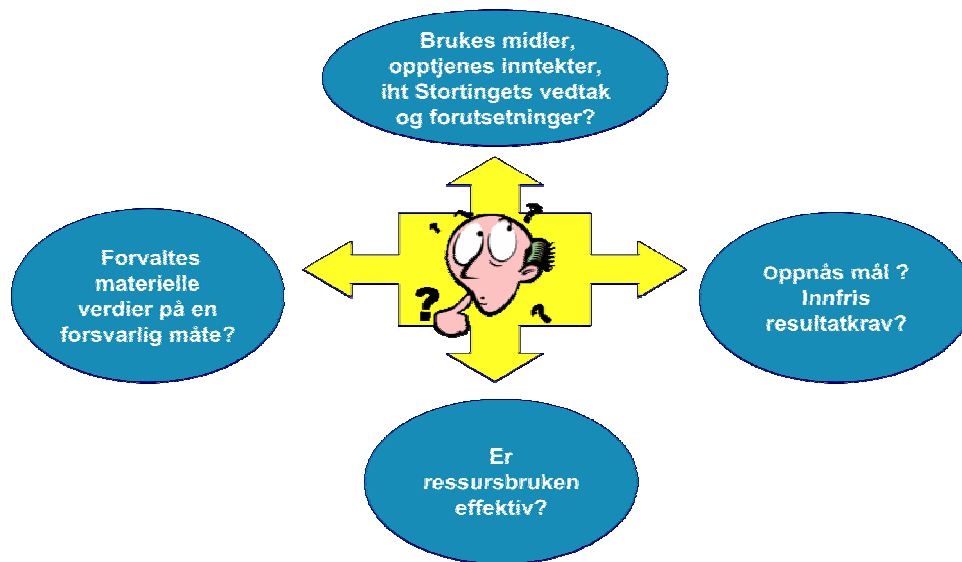


Fig.1.1 Økonomiregelverket-formålsparagrafen § 1 (Andreassen, 2009)

Et viktig element i arbeidet for å fastsette mål og resultatkrav, og å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon har vært å benytte metoder og verktøy fra privat sektor. I praksis betyr dette å øke den statlige effektivitet gjennom synliggjøring, gjennomsiktighet og kostnadsbevisst adferd. Man synliggjør hva det reelt koster å produsere de fastsatte oppgaver. Gjennomsiktighet ved kostnadene gir både politikere og administrativ ledelse et bedre grunnlag for å prioritere ressursbruken.

Konsekvenser og forpliktelser av økonomiske disposisjoner blir mer synlige. Det påkaller i seg selv økt ansvarlighet og vilje til overblikk.

De fordelene ledere oppnår i form av økte frihetsgrader motsvares av et større styringsmessig ansvar.

1.1.2 Sykehusreformen

En av de største reformene i nyere tid er sykehusreformen, som i følge Regjeringen, (2008) ble gjennomført i 2002, da staten overtok de offentlige sykehusene fra fylkeskommunene. Spesialisthelsetjenesten i landet ble organisert som fem regionale helseforetak, med sykehusene organisert som datterforetak eid av disse. De regionale helseforetakene fikk ansvaret for å sørge for at befolkningen har et godt tilbud av spesialisthelsetjenester. Helse- og omsorgsminister Sylvia Brustad hevdet at en evaluering gjennomført i perioden 2005-2007 viser at sykehusreformen var nødvendig og riktig.

“Det eneste som virkelig teller er om sykehusreformen har ført til en bedre helsetjeneste, med sykehus som gir oss gode og trygge tjenester når vi trenger det. Evalueringen viser at her har reformen i store trekk innfridd”.

Fra 1. juni 2007 ble Helse Sør RHF og Helse Øst RHF fusjonert til Helse Sør-Øst RHF. Dette statlig eide regionale helseforetaket har ansvar for sykehusstilbudet for ca 55 % av Norges befolkning og er en av landets største arbeidsplasser med omlag 69 000 medarbeidere (inkl vikarer). Dette tilsvarer omlag 53 000 årsverk. Budsjett i 2008 var på omlag 50 milliarder kroner. Helse Sør-Øst RHF hadde pr. 31.12.2008 16 underliggende datterselskap - helseforetak. Dette er under endring.

Program for utvikling og omstilling: Helse Sør-Øst RHF gjennomfører nå et stort utviklings- og omstillingsprogram, Program for utvikling og omstilling. Programmet er delt inn i 5 innsatsområder, hvorav ett omhandler fellestjenester innen administrative støttefunksjoner, deriblant eiendomsområdet.

Styret i Helse Sør-Øst RHF gjorde i sak-068-2007 vedtak på eiendomsområdet hvor man sluttet seg til at det innen eiendomsområdet:

- gjennomføres en prosess for å redusere det samlede areal med minimum 10 prosent samtidig som driften av den resterende eiendomsmassen også effektiviseres med 10 prosent
- etableres en forvaltnings- og driftsmodell innen eiendomsområdet for å realisere avhendingspotensialet, redusere behovet for nybygging, tilrettelegge for optimal utnyttelse av alle arealer og øke standarden på bygningsmassen. (Helse Sør-Øst RHF, 2007).

1.1.3 Internhusleie og nytte

Husleie er en mekanisme for å regulere et forretningsforhold mellom to parter, en eier som tilbyr lokaler, og en leietaker som etterspør lokaler. Begrepet brukes i dagligtale både om selve betalingen og om leieforholdet. Det forretningsmessige forholdet reguleres vanligvis av en leiekontrakt. Den regulerer vanligvis nivå på betaling, leietid, og inneholder også vanligvis en rekke bestemmelser om hvordan partene skal forholde seg til hverandre, og til

leieobjektet. På den måten gir kontrakten både utleier og leietaker en forutsigbarhet.

I følge Frencher og Psilander, (1993) er internhusleie i større eller mindre grad, alt etter hvordan ordningen er utformet og hvem partene er, en etterligning av et ordinært husleieforhold. Ambisjonene ved å innføre internhusleieordninger har mange steder vært høye, og til dels med for mange og ulike mål til at en og samme internhusleieordning kan bidra til alle.

I offentlig virksomhet, som er utgangspunktet for denne oppgaven, har ideer fra New Public Management gjort seg gjeldende. Særlig ideen om at styringsfullmakter skal delegeres til ledere i oppsplittede enheter som tidligere var mer monolittiske, krever verktøy som regulerer forholdene mellom de oppsplittede enhetene. Internhusleie har nok først og fremst sin nytteverdi som et slikt verktøy som kan gi forutsigbarhet til partene, på samme måte som ordinære husleiekontrakter gir private aktører.

Nytteverdiene ved internhusleie er i følge Sandgren og Lundström (1995) i første omgang at ordningen kan fungere som informasjonsverktøy som gir oversikt over arealforbruk og tilhørende kostnader, og i andre omgang vil ordningen, om den er rett utformet og drevet, også bidra til optimal bruk av areal.

1.2 Tidligere studier

Det finnes etter hvert en ganske omfattende litteratur omkring eiendomsforvaltning innen offentlig sektor, fremfor alt i Sverige, hvor en gjennomgående og ganske radikal markedsorientert reform av offentlig sektor ble iverksatt i 1993 (se f.eks. Lundström & Sandgren (1992), Lind & Psilander (1994), Lind & Lundström 1995, Lind 1997, Gustafsson & Lind 2002). Siden den gang har internhusleie som styringsverktøy der fått stor utbredelse og aksept på alle tre nivåer i forvaltningen, både i staten, i de 20 fylkeskommunene og i over 90 % av de 290 kommunene som er over middels store. Den svenske litteraturen inneholder dog hovedsaklig mer allmenne resonemanger om mulige fordeler og ulemper med ulike metoder, også internhusleie, samt mer kvalitative empiriske vurderinger. Det har ikke vært mulig å finne litteratur som beskriver forsøk på å måle forskjeller i effekter mellom ulike modeller mer vitenskapelig.

1.3 Problemdiskusjon

Internhusleie kan utformes på flere forskjellige måter, men det er vanlig å dele opp internhusleieordninger i tre hoveddeler; Inntektsdel, kostnadsdel og regeldel. Det er neppe slik at internhusleie i en hver form bidrar til forbedret forvaltning av offentlige eiendommer. Det må forventes at modellen som velges har betydning for måloppnåelse.

Organisering av forholdet Eier, Forvalter og Bruker kan også være av betydning for hvilken suksess som en gitt internhusleieordning kan oppnå.

Ved en eventuell innføring av internhusleie i konsernet Helse Sør-Øst RHF vil det være av interesse å kjenne de ordninger som allerede er benyttet hos andre store offentlige eiendomsforvaltere og kanskje særlig i noen enkelte helseforetak. Det vil være av særlig interesse å se på ordninger som har hatt tid på seg til å virke, for å kunne se eventuelle effekter. Samtidig er det interessant å undersøke betydningen av hvor viktig det oppfattes

at organisering av Eier, Forvalter og Bruker er i forhold til selve internhusleiemodellens utforming.

1.4 Formål

Det er forfatterens ambisjon å utvide egen viten om internhusleies rolle og muligheter i eiendomsforvaltning i offentlige virksomheter, med fokus på foretak som er konsernorganiserte. Gjerne sykehus og enheter som ligner, både i sine organisasjoner og ved at de har bygningsmasser som hovedsakelig består av formålsbygg.

Det må undersøkes hvilke alternative modeller for internhusleie som er utviklet og tatt i bruk, om enkelte ordninger for internhusleie vil være særlig egnet for Helse Sør-Øst, og eventuelt om hvor viktig den organisatoriske utforming vurderes av de som har tatt internhusleieordninger i bruk.

Det er et håp å kunne stille opp et sett med elementer som bør inngå i en internhusleiemodell i et konsern som nevnt ovenfor, dersom den skal oppnå ønskede effekter. Kort beskrevet er oppgavens formål å komme med en anbefaling til modell for internhusleie for store offentlige virksomheter som er organisert i konsernmodeller. Dette vil gjøres ved å lete etter svar på to forskningsspørsmål:

- **Hvilke internleiemodeller finnes?**
- **Hvilke fordeler og ulemper vil de enkelte modellene ha for Helse Sør-Øst?**

1.5 Definisjoner

Med internhusleie menes i denne oppgaven en husleieordning hvor de tre aktørene "Eier", "Leietaker" og "Forvalter" er deler av den samme overordnede organisasjonen, men hvor de to sistnevnte aktørene er egne økonomiske kostnads- eller resultatenheter med en viss autonomi.

Videre må det som et minimum være en form for bindende avtale mellom Leietaker og Forvalter, og likeledes at det finnes et overordnet besluttet formål som alle parter forventes å forholde seg til, eller en regulerende avtale mellom Forvalter og Eier.

En regnskapsordning hvor arealkostnader blir bokført på det kostnadssted som bruker ressursene, uten påvirkningsmulighet eller videre konsekvenser, vurderes å ligge utenfor interessefeltet for denne oppgaven.

En modell hvor man har en husleieordning mellom to statlige foretak, for eksempel Statsbygg og en høyskole anses her som et ordinært husleieforhold på linje med det som finnes i det åpne markedet. Ikke som et internhusleieforhold. Men elementer fra ordinære husleieforhold kan være interessante også i internhusleieforhold.

Som beskrivende organisasjonsmodell kan man tenke seg et konsern med et morselskap – Eier, og med datterselskaper – Leietaker og Forvalter.

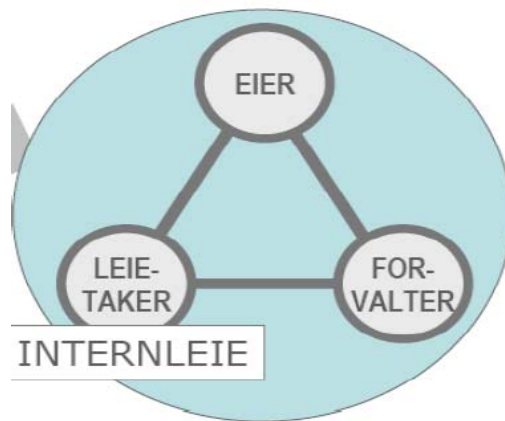


Fig. 1.2. Prinsipiell organisasjonsmodell ved internhusleie (Rohn, 2008)

Sirkelene i modellen i fig. 1.2 representerer aktørene. I en internhusleieordning, som er en etterligning av markedet, må det forventes at rollene i en viss grad er underlagt de samme drivkreftene som virker i et reelt marked. Eier representerer helheten, og er ansvarlig for både leietaker og forvalter. Leietaker er brukerne av lokalene og representerer markedet. De forventes å ønske seg bygninger som passer til virksomheten for lavest mulig pris. Forvalter skal forvalte eiendommene, fortrinnsvis etter klare retningslinjer fra eier. Linjene mellom sirkelene representerer relasjoner mellom aktørene. De kan, men må ikke, være underlagt et regel- og avtaleverk.

2 Metode

Metodekapittelet beskriver fremgangsmåten ved datainnsamling og dataanalyse, forskningsstrategien. Det redegjør for teoretisk referanseramme, og hvilke typer undersøkelser som måtte gjøres for å oppnå målet for oppgaven, som er å utvide eksisterende viten om internhusleies rolle i eiendomsforvaltningen i offentlige virksomheter.

2.1 Tilnærming til metode

Valg av forskningsdesign og metodologisk tilnærming er viktig for strukturering av oppgaven. Det er viktig å følge anerkjente prinsipper for datainnsamling og analyse, slik at resultater som fremkommer kan anerkjennes som et bidrag til utvidelse av kunnskapen omkring emnet.

Det er i dette tilfellet behov for et friest mulig valg av teori og metodikk for å frembringe alternative forklaringer på det som observeres.

I forskningen er det et hovedskille mellom to tilnærminger, kvantitativ og kvalitativ metode. Metodebegrepene henspiller på prosessen for innsamling og analyse av data og deres egenskaper, ikke fenomenet som skal undersøkes. Metodevalget bør avgjøres av problemstillingen. Det tas utgangspunkt i et forskings spørsmål, og på bakgrunn av det velges deretter en kvantitativ eller kvalitativ tilnærming for innsamling og analyse data.

Kvalitativ	Kvantitativ
<ul style="list-style-type: none"> • Fortolkninger • Problemstilling kan endres og utvikles i løpet av datainnsamling • Går i dybden (mange opplysninger/dimensjoner) med få informanter • Direkte kontakt med informantene • Observasjon, tekstanalyse og intervju 	<ul style="list-style-type: none"> • Årsak/virkning • Problemstilling ferdig utformet før datainnsamling • Går i bredden (få variabler) med mange informanter • Avstand til informantene • Statistikk (tall)
<p>Forskningslogikken i kvalitativ metode:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortolkende subjekt - subjekt forhold. Forsker er ute i felt og kan påvirkes av informant og vise versa. • Søker å forstå det spesifikke i en helhet. 	<p>Forskningslogikken i kvantitativ metode:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subjekt - objekt forhold. Generalisering fra enhet til univers. Positivism og objektivitet. Lav grad av påvirkning mellom forsker og informanter.
<p>Begreper for datakvalitet i kvalitative metode:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Troverdighet • Bekreftbarhet • Overførbarhet 	<p>Begreper for datakvalitet i kvantitative metode:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reliabilitet • Validitet • Generalisering

Tabell 2.1: Elementer for kvalitativ og kvantitativ forskning (Lilledahl og Wehn, 2000).

Den kvantitative metoden baserer seg på talldata og kvantifiserbar informasjon. Det er en klar, strukturert og forhåndsformulert problemstilling. Problemstillingen utløper som regel fra en teori og spesifiseres i form av en hypotese som kan verifiseres eller forkastes. For denne metoden legges det vekt på å innhente opplysninger av mange undersøkelsesenheter og at opplysningene har stor grad av etterprøvbarehet, det vil si at informasjonen skal være valid, reliabel og generaliserbar.

Kvalitativ metode gir anledning til at teori og forskning kan utdypes og vokse fram på grunnlag av forslag, tanker og ideer som dukker opp underveis. Data og analyseresultater kan bygge på et stort antall variabler hos et lite antall cases, i dette tilfelle f. eks. tre helseforetak. Informasjonen fra undersøkelsene skal gå i dybden og kan som regel bare relateres til spesielle miljøer, omstendigheter og tidspunkter. I denne oppgaven er det vanskelig å komme utenom begrepet arealeffektivitet. Som beskrevet i kapittel 2.5 er dette begrepet ikke relatert til faste størrelser. Det er allikevel et sentralt begrep for å få et visst inntrykk av om internhusleiemodeller fungerer mer eller mindre godt i sine omgivelser. Det har da vært naturlig å velge kvalitativ metode med mulighet for å tegne et bilde av metodenes virkemåte og virkningsgrad ut fra de oppfatninger og erfaringer som informantene har og har gjort seg.

Det er vektlagt at opplysningene som innhentes og analyseresultatene er troverdige, bekreftbare og overførbare til andre situasjoner.

2.2 Forskningsdesign

Forskningsdesign kan legges opp på flere forskjellige måter. Det kan benyttes spørreundersøkelse, case, eksperiment og så videre. Valg av forskningsdesign må passe til den problemstillingen en ønsker å få belyst og hvilke muligheter som finnes til å innhente nyttige data.

I denne studien er det valgt å gjøre casestudier, fordi det tas sikte på om mulig å undersøke noe mer i dybden hvordan eiendomsforvaltere og brukere oppfatter at metoden innvirker på målene med internhusleie, og om internhusleie bidrar til at disse oppnås. Dette er vurdert som best tilpasset ettersom det i stor grad kan være snakk om nyanser av kvalitative mål. Noe som kan være vanskelig å tallfeste.

Valg av et annet design, som for eksempel bygger på spørreundersøkelser, ville fremmet mer bredde i undersøkelsen.

Case studie kan defineres som en metode for dyptgående empirisk undersøkelse av en hendelse eller et fenomen innenfor en kontekst i det virkelige liv ved bruk av flere beviskilder.

Kontekst er også en viktig faktor ved bruk av induktiv tilnærming (Saunders et al., 2007). Det er lagt opp til case studier innenfor offentlig eiendomsforvaltning med en kvalitativ empirisk analyse. Ved bruk av tre studieobjekter blir det mulig å få et visst komparativt element i analysen.

Case studie som forskningsdesign inneholder en problemstilling rundt valg av case, og om det skal være ett eller flere cases. Ved valg av bare ett case, bør det være en god grunn for det (Saunders et al, 2007). For eksempel at ett case gir økt mulighet for å gå dypere inn i det valgte case. Det vil imidlertid som regel også være et behov for å gå noe i bredden. Derfor er det anbefales vanligvis å benytte flere cases, for på den måten å kunne se om

funn gjentar seg, og slik sett ha større belegg for i en viss grad å kunne trekke noen generelle konklusjoner.

Det er her lagt opp til å studere tre cases fordi det er ønskelig å se om det i noen grad kan pekes på samsvar i oppfattelse av internhusleiemodellene i de enkelte organisasjonene, og om dette har hatt betydning for utfallet.

2.3 Valg av cases

For å finne egnede cases i forhold til problemstilling og metodevalg er det satt opp et enkelt kriterium.

- Det må være mulig å intervjuer sentrale aktører hos både forvalter og bruker.

Det er lagt opp til å benytte tre norske helseforetak, to store og et middelstort som cases. Case 1 er St. Olavs Hospital - Trondheim Universitetssykehus HF, case 2 er Helse Bergen - Haukeland Universitetssykehus HF og case 3 er Helse Nord-Trøndelag HF.

Case 1 innførte internhusleieordning i 2004, case 2 har hatt ordningen siden 2001 og case 3 startet med internhusleie i 2007.

Overordnet beskrivelse av case-organisasjonene finnes i kap. 4.1.

2.4 Datainnsamling

2.4.1 Litteraturstudie

Litteraturstudie er en systematisk gjennomgang av litteraturen rundt en valgt problemstilling, samt kritisk gjennomgang av kunnskap fra skriftlige kilder og en sammenfatning av dem med diskusjon.

I denne oppgaven er litteraturstudie gjennomført for å skape et utgangspunkt for forskningen.

Først og fremst for å få en orientering i hva som er kjent rundt temaet, få perspektiv på problemet, få forståelse for bakgrunnen og historikken, som et fundament for casestudiene.

Det er funnet noe litteratur som teoretisk og prinsipielt beskriver det området som studeres, og slik kan nyttiggjøres i oppgaven. Internhusleie er ennå ikke vanlig i norske sykehus, mens det i Sverige har vært i drift siden 1993 i store deler av offentlig sektor, også sykehus. Hovedgrunnlaget for litteraturstudien er derfor svensk litteratur, som beskrevet i kap. 1.2.

Det er i tillegg gjennomgått en del offentlig tilgjengelige rapporter fra evalueringer og revisjoner av svenske internhusleieordninger.

Det er også gjennomgått utredninger som er gjort før innføring av husleie hos større norske statseide organisasjoner. Forsvarsbygg, NTNU, Helse Midt-Norge RHF.

I tillegg er det gjennomgått litteratur omkring temaet New Public Management.

Selve litteratursøkene er i hovedsak gjort på internett ved hjelp av søkemotorene Google og Kvasir, og i vitenskapelige bibliotekdatabaser, ved hjelp av fagbiblioteket ved

Sykehuset Asker og Bærum HF.

2.4.2 Intervjuer og dokumentgjennomgang

For å samle inn informasjon var det naturlig å vurdere intervjuer med nøkkelpersoner, samt å få tilgang til bedriftsinterne dokumenter som belyser de forskjellige sider av internhusleiemodellene i casene.

Målet har vært å få fullstendig informasjon om selve internhusleiemodellene som benyttes, og begrunnelsen for å innføre internhusleie, fra gjennomgang av dokumenter fra foretakene. Og så å få mest mulig informasjon fra både bruker og forvaltersiden, av hvordan internhusleieordningene oppleves, hvordan de virker, og om måloppnåelse.

Innsamling av dokumenter omkring ordningene er gjort ved å be informantene om relevant dokumentasjon fra saksforberedelse og vedtak før innføring, samt om strategidokumenter, interne kontrakter, underlag for valg av prismodell, internt regelverk, osv. Informasjon fra dokumentene er så benyttet ved casebeskrivelser i kap. 5. De gjennomgåtte dokumenter er listet opp i innholdsfortegnelsen.

Det finnes flere intervjuteknikker som kan benyttes, jfr. Ringdal (2008).

Survey-intervjuer med respondenter; standardiserte intervjuer hvor det kan oppstå konflikt mellom krav til nøyaktighet og standardisering, og mellom å opprettholde god kontakt med respondenter og standardisering.

Samtaleintervjuer med informanter; mer åpne og fleksible med mulighet for å nøste opp tråder. Gjennomføring kan bestå av generelle "grand tour" spørsmål for hvert tema som følges opp mer detaljert. Dataregistrering foregår gjerne på lydbånd.

For problemstillingen i oppgaven er det vurdert at samtaleintervju passer best. Det er også vurdert at det ville være nyttig å få informasjon fra både bruker og forvalter, ettersom begge er parter i en avtale, med de muligheter til interessekonflikter som det gir. Det er nødvendig å bygge på kunnskapen hos sentrale personer med dyptgående kjennskap til de utvalgte casene.

Det er benyttet intervju som styringsverktøy. (Vedlegg 1). Det ble benyttet lydopptaker etter forhåndsavtale med de som ble intervjuet, for å kunne få tak i all informasjonen raskt uten å skrive der og da. Det ville tatt for lang tid å skrive ned informasjonen under intervjuet og dette ville hemmet intervjuprosessen. Dataene fra intervjuene er hentet fra opptakene og skrevet ned som en oppsummering i ettertid. Deretter er oppsummeringen fra hvert intervju sendt ut til informanten for oppklaring. Tre av informantene valgte å gjøre visse avklaringer i ettertid, de øvrige kommenterte ingen forhold ved egne intervjuer. Analyserte data er altså de godkjente oppsummeringene fra hvert intervju. Disse er benyttet som underlag for casebeskrivelser i kap. 5. De er ikke vedlagt oppgaven av hensyn til informantene.

2.5 Metodekritikk/feilkilder

Ved casestudier foreligger det en mulig fare for at det som observeres og de funn som gjøres, ikke nødvendigvis er generelle og kan overføres til andre situasjoner i andre organisasjoner. Dette kan imidlertid kompenseres ved at observasjoner og funn i de tre

casene sees i sammenheng med andre studier.

I denne oppgaven er det et konkret problem som gjelder selve begrepet arealeffektivisering.

Som beskrevet i kap. 2.5 vil det fort kunne oppstå måleproblemer når det snakkes om oppnådde resultater i forhold til arealeffektivitet. Det skyldes at tilbudet som gis i norsk spesialisthelsetjeneste hele tiden øker. Det kan illustreres med en oversikt over antall ansatte, presentert av statssekretær i Helse og Omsorgsdepartementet, Rigmor Aasrud (2008):

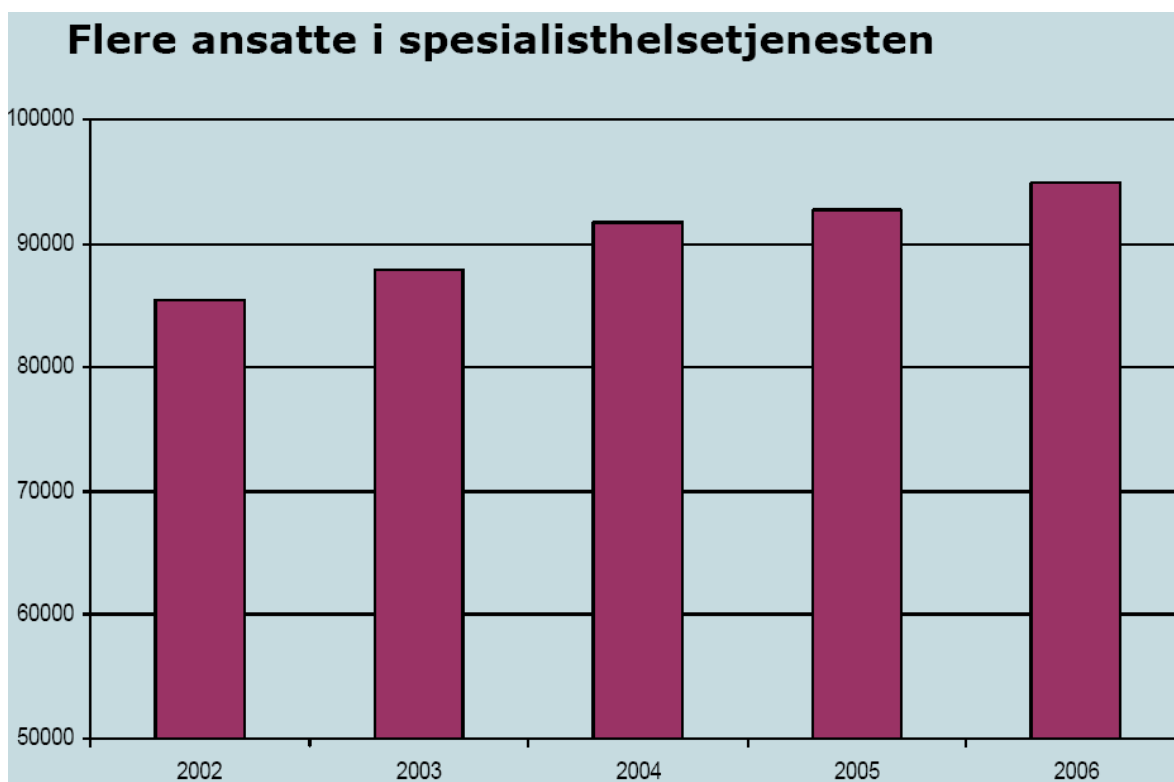


Fig. 2.1 Antall ansatte i spesialisthelsetjenesten. (Aasrud, 2008).

Illustrasjonen er tatt med som en synliggjøring av at de fleste helseforetak som ikke har utvidet sine arealer i vesentlig grad i perioden fra 2002 til 2006, i realiteten vil ha gjennomført en betydelig arealeffektivisering.

Begrepet er ikke her definert relativt til tallfestede størrelser. Areal effektivisering beskrevet i nominelle kvadratmeter kan fungere greit i forhold til et spesifikt og operasjonelt mål. F. eks. å redusere eksisterende arealbruk med 10 % over de neste tre år. Men dette gir over tid ikke særlig mening dersom ikke aktiviteten som foregår i arealene inngår i regnestykket. For å illustrere dette kan det beskrives tre scenarier:

1. Et sykehus beholder eksakt samme areal og øker produksjonen med 20 % over en treårs periode.
2. Et annet sykehus som i utgangspunktet har samme areal og produksjon som det første, reduserer sitt areal med 10 % og samtidig sin produksjon med 20 % over den samme tre års perioden.
3. Et tredje sykehus har i utgangspunktet samme areal som de to første, men 30 % høyere produksjon. Dette sykehuset øker sitt areal med 20 % og sin produksjon

med 10 % over tre års perioden.

Det betyr at de subjektive oppfatninger om arealeffektiviseringen som fremkommer i intervjuene ikke nødvendigvis har felles oppfatning av begrepet.

3 Teoretisk referanseramme

I oppgavens teorikapittel følger informasjon hentet fra studier av tilgjengelig litteratur som beskriver bakteppet og utviklingen som har ført fram til innføring av internhusleie som økonomisk styringsverktøy i offentlige virksomheter. Informasjonen er i hovedsak hentet fra undervisningslitteratur ved studiet på NTNU, samt Svensk og Norsk litteratur om emnet, både publiserte bøker, artikler, forskningsrapporter, revisjonsrapporter og kurspresentasjoner.

Internhusleie som virkemiddel for effektivisering av offentlig eiendomsforvaltning er satt inn i en større sammenheng, New Public Management, hvor utgangspunktet er å levere mer og bedre offentlige tjenester med samme ressursinnsats, basert på desentralisering, mål og resultatstyring av operativ virksomhet og sentralisering av strategiske spørsmål som for eksempel kapitalbinding.

Kapittelet inneholder videre beskrivelser av en del vanlige målsettinger og vanlige fallguber ved internhusleieordninger, forhold ved det organisatoriske miljøet som internhusleieordninger skal fungere i, samt hvilke hovedkomponenter som vanligvis inngår i internhusleiemodeller. Tre sentrale begrep er; inntektssiden, kostnadssiden og regeldelen.

Det er også ganske omfattende beskrevet elementer som kompletterer internhusleie og hvor de viktigste er;

- Håndtering av beslutningsprosessen ved investeringer/kapitalbinding.
- Benchmarking og analyser. Av både brukers arealbruk og forvalters kostnader.
- Arealplanlegging basert på virksomhetsplaner.

3.1 Historikk

3.1.1 New Public Management

Frenckner (1954) beskrev internprising og internleie i en avhandling allerede for 55 år siden. Men særlig praktisk betydning fikk ikke konseptet før med utbredelsen New Public Management (NPM). Det er en måte å reformere organisering av offentlig sektor på som essensielt sett bygger på å benytte økonomisk teori på offentlig administrasjon. Idegrunnlaget kommer fra New Zealand, Australia og England på 1980-tallet, og har i forskjellige varianter nådd stor utbredelse i de fleste OECD-land.

Noen viktige elementer som inngår er vist i tabellen under, hentet fra Johnstad et. al (2003):

Doktrine	Betydning
”Hands-on” profesjonell styring	Delegering av styringsfullmakter til synlige og sterke ledere av virksomheter
Eksplisitte standarder og mål på ytelse	Definisjon av mål, indikatorer på suksess, helst kvantifiserte sådanne
Større vektlegging av resultatmål	Kobling av ressursallokering og belønninger knyttet til måloppnåelse, oppstyking av sentralisert personalpolitikk
Endring mot disaggregering av enheter i offentlig sektor	Oppsplitting av tidligere ’monolittiske’ enheter, konsernmodeller, introduksjon av strukturelle elementer som gir avstand mellom enheter
Økt konkurranse i offentlig sektor	Bruk av kontrakter og anbud
Bruk av styringspraksis fra privat sektor	Større fleksibilitet vedrørende ansettelser og insentivstrukturer, bruk av PR
Vektlegging av sterkere budsjett disiplin og påholdenhet mht ressursbruk	Kostnadsrett, økt arbeidsdisiplin, motsette seg krav fra fagforeninger

Tabell 3.1. Elementer i NPM (Johnstad et. al (2003))

Konkurransetsetting, privatisering, internprissetting og stykkprisfinansiering er sentrale virkemidler i bestrebelsene på å skape mer samsvar mellom behov og ressursbruk i offentlig sektor.

Mange har hatt store forventninger til hvilke effekter som kan oppnås ved NPM-reformer. Det hadde for eksempel tidligere amerikansk visepresident Al Gore I 1993. Han ventet at tiltakene skulle gi mer ytelse for mindre penger:

Our goal is to make the entire federal government both less expensive and more efficient, and to change the culture of our national bureaucracy away from complacency and entitlement towards initiative and empowerment (Johnstad et. al 2003).

I følge Johnstad et. al (2003) har flere av tiltakene som assosieres med NPM fått betydelig innpass også i norsk offentlig sektor. I statsforvaltningen gjelder dette særlig mål- og resultatstyring samt oppsplitting og fristilling, ved en tilstrebing av et skille mellom drift og politikk.

Et eksempel på endring av tilknytningsform er omdannelsen av Statens bygg- og eiendomsdirektorat (SBED) til Statsbygg tidlig på 1990-tallet. Den nye organisasjonsmodellen hadde flere hovedelementer fra NPM, både fristilling, mål- og resultatstyring og konkurranseutsetting. Konkrete virkemidler var:

- Omdanning fra direktorat til fristilt forvaltningsbedrift.
- Innføring av internhusleie.
- Endring fra brutto- til nettbudsjettering.

Først og fremst var det motivert i å få til arealeffektivisering ved innsparinger i bruk av

offentlige bygninger. I det gamle systemet hadde brukerne “gratis” arealer. Som et virkemiddel ble det innført internhusleie. Ressursbruken ble på den måten knyttet opp mot brukernes budsjetter. Brukerne fikk dermed bedre fleksibilitet i sin ressursdisponering, og Statsbygg ble utsatt for konkurranse ved at brukerne kunne leie lokaler av private.

Dernest gikk Statsbygg over til nettobudsjettering. I tradisjonell bruttobudsjettering vedtas inntekter og utgifter hver for seg. Reduserte inntekter år derved ingen direkte konsekvens for utgiftene, og overskudd eller underskudd kan ikke overføres til neste budsjettår uten videre.

Distriktskontorene i SBED ble regionskontorer i Statsbygg. Disse ble rammestyrte på mål og resultat fra hovedkontoret, med funksjon i forhold ansvar for forretningsdrift og økonomisk resultat omtrent som regionale divisjoner i et konsern.

I New Zealand startet man å benytte internhusleie tidlig på 1980-tallet. Landet ble tidlig betraktet som en av verdens mest utviklede velferdsstater. Allmenn alderspensjon for personer over 65 år ble innført i 1898, og arbeidsledighetstrygd i 1900. I 1938 ble det lovfestet et omfattende sosialt sikkerhetsnett, The Social Security Act, med sikkerhet for pensjon, arbeidsledighet, sykdom, frie helsetjenester og utdanning, samt sosiale boligprogrammer.

Fram til 1967 hadde økonomien til dels kraftig vekst, 3-6 % hvert år. Deretter gikk New Zealand inn i en vanskelig økonomisk periode. I 1984 fikk landet en ny sosialdemokratisk regjering som innledet en reform av statens funksjonsmåte, NPM. Den offentlige sektoren skulle effektiviseres gjennom å nærme seg den private sektorens arbeidsmåter. Et av reformens prinsipper var å synliggjøre kostnadene for de enkelte tjenester. Det ble vanlig å organisere statlige virksomheter etter bestiller – utførerprinsippet og med internhusleie. Informasjonen er hentet fra Carlsson og Mebius (1998).

I Sverige hadde man en lignende utvikling omkring åtte år etter New Zealand. Offentlige organisasjoner befant seg i en fase med strukturomvandling og raske endringer. Den trange økonomien stilte krav på øket produktivitet og effektivitet. På slutten av 1980-tallet ble det gradvis gjennomført forandringer i styringen av den statlige forvaltningen. I 1992 gjennomførte man en offentlig reform, med mange elementer fra NPM.

Som følge av disse forandringer kom det nye retningslinjer for statlige enheters lokalforsyning og eiendomsforvaltning.

De enkelte statlige virksomhetene og forvaltningene, eller myndighetene som de benevnes i Sverige, fikk én samlet bevilgning for hele sin virksomhet. Det fulgte altså ingen øremerkede midler til husleie. Dette skulle derved tvinge enhetene til å ta stilling til hvilke av sine lokaler man behøvde, og hva som kan unnværes. Utgifter til mer lokaler må altså finansieres fra andre poster i eget budsjett.

I en artikkel skriver Lind (1998) at;

All ressursbruk ble gjennomgått, ikke minst anvending av arealer. Internhusleie og tydelige prislapper på lokalene ga incitament til å stille spørsmålsteget ved om alle arealene virkelig var nødvendige eller om lokalene kunne utnyttes bedre. Men internhusleie ledet også til funderinger på om husleiens størrelse og misnøye med at man satt fast i et lokalmonopol.

I sykehussektoren ble det også tatt grep for å øke arealeffektiviteten, minske drifts- og vedlikeholdskostnadene og ikke minst minske de stadige kravene på nyinvesteringer. Stockholms län opprettet Locum AB i 1991, for øvrig et heleid aksjeselskap med

avkastningskrav lik børsindeksen i Stockholm, som instrument for forvaltning av sykehuseiendommene.

I Västra Götalandsregionen fikk man i 1998 Västfastigheter med ansvar for tilsvarende oppgaver.

I Norge besluttet regjeringen i 1991 at sivil sektor av statsforvaltningen skulle gå over på internhusleieordning. Statsbygg innførte sin husleiemodell i 1993, som beskrevet over. Det har vært ansatser til internhusleie også ved universitetene.

3.2 Formål med internhusleie

Internhusleie kan nyttes i forskjellige settinger. De norske sykehusene er eid av staten og organisert i konserner. I denne oppgaven er det av særlig interesse å se om noen modeller vil passe til store konsern med overveiende andel av formålsbygg i eiendomsmassen, og derved også det største av disse konsernene, Helse Sør-Øst RHF.

3.2.1 Konsernnytte

Sett fra ut privat konserns perspektiv har eiendomsportefølgen to funksjoner:

- For det første utgjør eiendomsmassen lokaler hvor de forskjellige virksomhetene kan bedrives.
- For det andre utgjør eiendommene svært ofte størsteparten av konsernets formue.

Cock og French (2000) skriver at disse to funksjonene er nok til å gi eiendom en sentral plass i enhver forretningsstrategi.

Ideene i NPM har gjort det vanligere å se på offentlige virksomheter som konsern, i den forstand at de splittes opp i enheter som har egne mål og resultatkrav. Dersom man i en slik stor offentlig virksomhet, for eksempel en kommune eller et regionalt helseforetak, og har en målsetning om en best mulig utnyttelse av alle disponible ressurser, vil det kunne beskrives som optimal konsernnytte. Dette skulle i praksis bety:

- Riktig allokering av eiendomsressursene. Helst til de enheter som kan omsette nytteverdien best.
- Nøktørnhet i bruk av eiendomsressursene. Å benytte så lite eller mye som behøves, og samtidig holde kostnadene per kvm på optimalt nivå på lang sikt.
- I noen grad bør man nok også vektlegge muligheter som ligger i å sørge for at eiendommene kan tilføre kjernevirksomhetene økt verdi.

I organisasjoner hvor inntektssiden i stor grad er faste bevilgninger fra politiske myndigheter, kan dette sies på en enkel måte; mest og best mulig tjenester for hver krone. Bygninger er i denne sammenheng bare et driftsmiddel som bidrar til virksomhetens hovedformål.

I offentlig virksomhet har dette tradisjonelt betydd å minimere eiendomsrelaterte kostnader, ettersom eiendom har vært sett på om nødvendige kostnader. Ved å minimere eiendomsrelaterte kostnader kan da mer penger gå til tjenesteproduksjon i kjernevirksomheten. Ofte har dette ført til at man har beholdt gammel og utdatert bygningsmasse, og utsatt eller

avlyst tiltrengte moderniseringer og vedlikeholdstiltak. Der hvor en slik praksis har vært hovedregelen, finnes det derfor store vedlikeholdsetterslep. I tillegg er mange bygninger umoderne i forhold til brukernes behov. Dette er i sin tur ofte forsøkt bøtet på ved at man holder seg med lokaler som er større enn hva som hadde vært nødvendig dersom de hadde vært nye og bedre tilpasset den aktiviteten som foregår i dem. I en fersk rapport anslår Multiconsult og PriceWaterhouseCoopers (2008) det samlede oppgraderingsbehovet i kommunale og fylkeskommunale bygninger til å være mellom 94 og 142 milliarder kroner.

I en NOU-rapport konkluderer et utvalg ledet av Eikeland (2004) at man ved å sette offentlig eiendomsforvaltning inn i et videre perspektiv som inkluderer en gjennomgang av både samfunnsmessige interesser knyttet til eiendomsforvaltningen så vel som eierens og brukernes interesser, kan sette opp følgende kriterier for god eiendomsforvaltning:

1. Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen
2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen
3. Generelle delkriterier:
 - 3.1. Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
 - 3.2. Effektiv arealutnyttelse
 - 3.3. Godt, verdibevarende vedlikehold
 - 3.4. Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
 - 3.5. Måltrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
 - 3.6. Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
 - 3.7. Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt

De overordnede målene (punkt 1) bør omfatte de etterfølgende generelle delkriteriene (punkt 3) med slike presiseringer som eieren finner det riktig å gi.

3.2.2 Mål og ambisjoner

Eiendommene bør forvaltes med tanke på optimal konsernnytte, og internhusleie er et virkemiddel i eiendomsforvaltning. Men hvilket målbilde kan da skisseres for en internhusleieordnings bidrag til et slikt formål?

I følge Lind og Lindqvist (2005) henger målbildet nøye sammen med organisering. Der hvor svenske kommuner har en sentralisert styring sees internhusleieordningene bare som en del av et informasjonssystem. Målet er da gjerne å skaffe seg – og beholde – oversikt over hva eiendom egentlig koster, fordi det er ønskelig å hvite hva de enkelte virksomheter har av utgifter. Mens endringer som har med bruk av lokaler å gjøre blir besluttet sentralt, ikke av leietaker.

I de mer desentraliserte og markedslignende organisasjonene, etter modell av NPM-filosofien, sees internhusleie som et instrument for å gi incentiver til brukerne for å redusere de totale eiendomskostnadene og å finne balansen mellom forbruk av det som Cock og French (2000) beskriver som de tre viktigste produksjonsfaktorene; eiendom, kapital og personell.

Frenckner og Psilander (1993) peker på at kravene som stilles til internhusleiesystemer har lett for å bli alt for høye. Dersom ambisjonene drives for langt, kan internhusleiesystemet

lett komme til å koste mer enn det smaker. Særlig gjelder dette det faktum at det er vanskelig å utforme et internhusleiesystem som gir riktig beslutningsgrunnlag i helt forskjellige settinger. Det er gjerne tre aktører eller roller som hver for seg skal ta beslutninger. Det er Eier, Forvalter og Leietaker, nærmere beskrevet i kap. 3.3.2. Disse forskjellige aktørene har forskjellig behov for beslutningsunderlag i forskjellige situasjoner.

Det kan være leietakers kort- eller langsiktige valg mellom ulike utnyttelsesalternativer for lokaler. F. eks. Så kan en ønsket økning i produksjonskapasitet ofte kreve en utvidelse av virksomhetens lokaler. Dette er en kostnad som konsernet får, uavhengig av om det finnes en internhusleieordning. Kjernevirksomheten vil ha en umiddelbar oppfatning av de kostnadene den selv må dekke over eget budsjett, og vil med internhusleie oppleve at lokalkostnadene også må tas i betraktning ved kapasitetsøkningen, ikke bare personalkostnader. Beslutning om hvordan man skal innrette seg kan derved tas basert på et mer komplett beslutningsgrunnlag.

Eller det kan være konsernets ledelse som skal ta langsiktige, strategiske beslutninger, og derfor har et behov for å vite hva det på lang sikt koster å beholde og fornye eksisterende lokaler, alternativt å anskaffe og eie eller å leie lokaler.

3.2.3 Resultater som kan forventes

Der finnes en del undersøkelser om hvilke resultater som er oppnådd fra eller som kan forventes av internhusleie som styringsverktøy. Der hvor økonomiske gevinster er oppnådd henger dette i følge Pittman og Parker (referert i Lind og Lindqvist, 2005) stort sett sammen med at eiendomsforvalter er utskilt som egen virksomhet, minimum som separat kost- eller resultatenheter.

Hver for seg vil resultatene som her er beskrevet bidra til formålet - konsernnytte.

Synliggjøring av arealkostnader

Ved innføring av et internhusleiesystem vil det som et minimum være nødvendig å ha oversikt over hvilket areal man besitter, hvem som bruker de forskjellige lokaler, og hva lokalene koster. Dette er informasjon som i følge Sandgren og Lundstrøm (1995) kan bidra til sparsomhet når brukerne blir oppmerksom på de reelle kostnadene ved lokalene. De vil dermed ha mulighet for å vurdere hvor stor andel av kostnaden for en produsert tjeneste som utgjøres av arealkostnader. Slik informasjon kan medvirke til et kostnadsbevisst betende. I tillegg er dette nyttig som komplementær styringsinformasjon for en ledelse som ofte vil benytte en eller annen form for sammenlignende kost – nyttevurderinger. Særlig ved nyinvesteringer vil da informasjon om framtidige total kostnader raskt kunne vurderes ut fra reell historisk kostnad.

Tydeliggjøring av roller

Både Statsbygg og St. Olavs Hospital opplevde at rollene som utleier og leietaker ble tydeligere ved innføring av internhusleie. Lædre et. al (2008).

Næspe (2007) fant i sin undersøkelse av norske kommuner at tydeliggjøring av rollene skapte klarere ansvarsfordeling. Det ble også i ganske høy grad tydeliggjort for aktørene at lokaler både har en kostnad og utgjør en ressurs.

Eikeland (2005) beskriver at en direkte effekt av internhusleieordninger er at det blir

nødvendig med et organisatorisk skille mellom Forvalter/utleier og Bruker/leietaker. Disse må også ha adskilt økonomi, samt skriftlig avklare fordelingen av drifts- og vedlikeholdsansvaret seg i mellom. Han hevder videre at et slikt skille har så mange positive fordeler at det i fagmiljøet regnes som et uomtvistelig kriterium for god eiendomsforvaltning. En slik avklaring av eiendomsforvaltning i egen organisatorisk enhet muliggjør kompetanseutvikling og profesjonalisering. Derved kan gode systemer og rutiner som er en forutsetning for kostnadseffektiv eiendomsforvaltning utvikles. Han peker videre på at en slik oppdeling må balanseres av ett tett og godt samarbeid mellom enhetene både hva gjelder daglig operativ drift og utnyttelse av lokalene, så vel som samkjøring av partenes mer langsiktige planer. Gjerne leietakers virksomhetsplaner og utleiers vedlikeholdsplaner. Ved svenske virksomheter er dette gjerne formalisert ved at det utarbeides såkalte fastighetsutvecklingsplaner eller förvaltningsplaner. Innholdet kan i følge Locum (2009) være:

En fastighetsplan är en långsiktig och övergripande plan för utveckling av ett geografiskt område, ett sjukhusområde, en enskild fastighet eller en byggnad. Planen är en vägledning för arbetet med enskilda förändringsprojekt vad gäller såväl utveckling som vidmakthållande eller avveckling. Planen innehåller huvuddelarna:

- bakgrundsbeskrivning
- hyresgästens verksamhet
- fastighetsbeskrivning
- analys
- utvecklingsplan
- investerings- och underhållsplan.

Frenckner og Psilander (1993) hevder at som incitament til sparsomhet kan en hver form for internhusleie forventes å gjøre nytte fordi rollene, og derved kostnadsansvaret, blir tydeligere.

Bedret vedlikehold

Forventningene til at eiendommene skulle vedlikeholdes bedre ble ikke oppnådd hos alle kommuner som Næspe (2007) undersøkte. De kommuner med det klareste organisatoriske skillet mellom bruker og forvalter hadde best resultater.

Rohn (2008) viste i et foredrag ved Kobe-konferansen ”Fra forfall til forbilde” til en mulig sammenheng mellom organisasjonsform og størrelsen på vedlikeholdsetterslep i noen offentlige organisasjoner:

Statsbygg med husleie siden 1993 har begrenset etterslep på sine ca 2,2 mill. kvm.

Forsvarsbygg med husleie siden 1993 har ca 275 kr per kvm i etterslep på sine flere mill. kvm.

Store deler av staten forøvrig, deriblant universitetene og justissektoren, som enten har en svært lokal ordning med internhusleie eller ingen husleie har ca 5.000 kr per kvm i etterslep på sine ca 2 mill. kvm.

Helsesektoren, hvor noen få foretak har lokal internhusleie, og de aller fleste foretakene ikke har det, har ca 4.000 kr per kvm i etterslep på sine ca 5 mill. kvm.

Selv om det ikke er mulig å påvise en direkte sammenheng, så mener Rohn (2008) at tallene kan være en indikasjon på at internhusleie kombinert med profesjonalisering av forvalter kan bidra til bedre vedlikehold når eiendomsmassen har en viss størrelse.

Arealeffektivisering

Det samme gjaldt arealreduksjoner.

Internhyressystemet fyller en viktig funksjon for å skape medvetenhet om lokalkostnaderna. Det er av stor vikt å tillämpa internhyressystemet på så sätt at optimala økonomiska incitament för lokalhushållning skapas. Landstingsrevisorerna (2004)

3.2.4 Eksempel på målformuleringer

Nedenfor er det vist noen nyere målbeskrivelser som omhandler internhusleie i offentlige virksomheter.

NTNU

Denne beskrivelsen er hentet fra en fersk utredning av internhusleie ved NTNU:

Målet med en internhusleieordning er å fremme god forvaltning av lokaler (arealressurser), bygninger og eiendommer. God forvaltning av lokaler og eiendommer betyr at areal og bygninger er tilpasset de funksjoner og formål (kjernevirksomhet) institusjonen eller bedriften har, at lokaler blir brukt effektivt i forhold til ulike behov og aktiviteter over tid, og at teknisk, funksjonell og økonomisk verdi av bygninger og eiendommer blir ivaretatt gjennom forebyggende vedlikehold og utvikling av eiendommene når behovene endres. Lædre et. al (2008).

Veileder om husleieordninger for Kommunal- og regionaldepartementet

Hva mål kan være:

- Å ta vare på og opprettholde de verdiene som ligger i bygningsmassen. Få et bedre mer forutsigbart og planlagt vedlikehold.
- Å opprettholde og tilpasse teknisk og forskriftsmessig standard og funksjonell verdi på bygg til dagens krav.
- Å bidra til en effektiv utnyttelse og riktig kvalitet på arealene.
- Å sikre kostnadseffektiv FDVU.
- Å sikre fornøyde leietakere/brukere, forvaltere og eiere. Sikre en klarere avgrensning av de ulike rollene. Sikre at leietakerne kan fokusere mer på sin kjernevirksomhet.
- Synliggjøre verdien av bygningsmassen og alle andre kostnader forbundet med bruk av bygningsmassen.
- Få en mer profesjonell eiendomsforvaltning.
- Få et bedre grunnlag for å vurdere alle følgekostnader ved investeringer i nye bygg. Næspe, B. (2008)

Forsvarsbygg

- Synliggjøring og kontroll på kostnader knyttet til drift og vedlikehold av eiendommene
- Reduksjon og tilpasning av Forsvarets reelle behov for eiendom
- Bidra til Forsvarets investeringer ved av salg av eiendom

Västfastigheter

Syftet med internpris på lokaler är att nå ökad respekt för att lokaler kostar pengar samt att underlätta prioriteringar mellan lokaler och andra resurser inom t ex sjukvården. På sikt skall därmed effektiviteten i lokalutnyttjandet kunna förbättras. Med internprisets hjälp skall också återhållsamhet och restriktivitet i krav och önskemål vid investeringar i ny- eller ombyggnadsprojekt kunna skapas. Användning av ett system med internpris skall vara ett verktyg för *hushållning av lokaler*.

Ett annat syfte är vidare att skapa en *effektiv förvaltning* av Regionens fastigheter med en fastighetsförvaltning med resultatansvar och för upprätthållande av fastigheternas långsiktiga brukbarhet och värde. När fastighetsförvaltningen tar betalt för nyttjandet av lokaler och andra servicetjänster skapar detta ett kundförhållande som ger underlag för en dialog med brukarna om servicenivåer, lokalstandard med mer och vad detta får kosta. (Västra Götalandsregionen, 1999).

Helge Rohn har satt opp tre konkrete mål:

1. Å opprettholde eiendomsverdiene (finansiell og funksjonell verdi)
 2. Å bidra til effektiv utnyttelse og riktig/tilstrekkelig kvalitet på arealene
 3. Å sikre kostnadseffektiv FDV
- (Rohn, H. 2008)

I en slik setting vil det over en gitt tidsperiode ikke være ønskelig å bruke mer penger enn nødvendig på de eiendommer som trengs for å tilby kjernetjenestene. Man vil heller ikke bruke for lite penger, fordi det kan redusere nødvendig størrelse eller kvalitet på bygninger og anlegg i forhold til det som behøves for å tilby så mange pasienter som mulig helsetjenester med høy nok kvalitet.

Det er særlig tre parametre som vil påvirke de optimale kostnadene:

- Effektiv drift / driftskostnader for arealene
- Arealbruken
- Kvaliteten på lokaler og anlegg

Det kan imidlertid oppstå utfordringer med å bestemme hva som er rett nivå på hver av disse parametrene.

Effektiv drift / driftskostnader for arealene

Når en organisasjon når en viss størrelse kan det være naturlig å etablere enheter med ansvar for særskilte områder av virksomheten. Ofte gjelder dette særlig eiendomsrelaterte tjenester, som kan utgjøre 15-20 % av de samlede årlige utgifter i mange organisasjoner. I mange tilfelle adskilles slike eiendomsenheter helt eller delvis fra øvrig virksomhet, som egne resultatenheter, og får resultatansvar for sin egen virksomhet. Charpentier, C. (1992, s.40).

Fordelen er at resultatene kan konsentrere seg om sin oppgave og utvikle kompetanse og kunnskap innen området. Den utviklede kompetanse skal da komme resten av organisasjonen til nytte i form av bedre og billigere eiendomstjenester, og derved øke den

totale effektiviteten.

Årsaken til at virksomheter og foretak slås sammen til større enheter ligger i de synergieffekter som kan oppstå og utnyttes. Uten disse effektene ville det ikke være noen grunn til å etterstrebe større enheter.

Ved å ha støttetjenester innen eiendomsområdet innenfor egen organisasjon kan konsernledelsen ha større kontroll over tjenesten enn om den kjøpes fra ekstern leverandør. Med eiendomstjenester innen egen organisasjon utvikles og bevares egen kompetanse. Ved å benytte seg kun av eksterne leverandører kan kompetansen på området forsvinne. Det kan da bli vanskelig å vite om tjenesten kjøpes inn til riktig pris.

Det innebærer visse risiki med støttetjenester som er organisert som egne resultatenheter. Konsernledelsens kontroll over tjenestene kan bli mindre. Det er heller ikke gitt at et øket økonomisk resultat i eiendomsenheten innebærer et tilsvarende øket totalresultat for konsernet. (Hellström, 2002, s.46).

Nytteverdien for konsernet maksimeres når eiendomsenheten primært fokuserer på å fremme konsernets interesse, og på å nå de overgripende mål for organisasjonen som helhet. Nytteverdien minsker om en eiendomsenhet forsøker å oppnå egne mål på bekostning av andre enheter dersom samtidig den oppnådde egne nytteverdi er mindre enn tapet i de andre enhetene. Såkalt suboptimalisering.

Arealbruken og kvaliteten på lokaler og anlegg

Internhusleie skal ideelt sett øke konsernets samlede nytte. Ved at de interne enheter pålegges en viss internhusleie, skal de styres til å agere på bestemte måter. I bunn og grunn er internhusleieordninger til for at enheter innen organisasjonen ikke skal få utnytte areal gratis.

Leiende enhet skal belastes med en kostnad, ofte tilsvarende selvkost, slik at den ikke benytter unødvendig mye areal. Samtidig vil man gjerne gi leiende enhet incitament til å leie innen egen organisasjon, ettersom dette gjerne fremmer konsernnyttens dersom ledig areal er tilgjengelig.

3.3 Organisering av offentlig eiendomsforvaltning

Det er i følge Veal (referert i Lind og Lindquist, 2005) grunn til å anta at en sentralisert eiendomsenhet organisert som egen kost- eller resultatenhet fører til mer effektiv eiendomsforvaltning.

Pittman og Parker (referert i Lind og Lindquist, 2005) hevder det samme, at mer sentraliserte eiendomsenheter er mer effektive enn enheter som er en del av kjernevirksomhetene. De peker også på at en viktig aspekt er hvor tett eiendomsenheten arbeider mot sentral ledelse.

3.3.1 Grunnleggende hovedmodeller for organisering

Det kan grovt sett beskrives tre hovedalternativer for handtering av eiendommer innenfor den offentlige sektoren.

- a) Den enkelte forvaltningsenhet, f. eks. et sykehus, tar seg selv av sine eiendommer.
- b) En sentral eiendomsenhet i et konsern, organisert som en kostnads- eller

resultatenhet.

- c) Et offentlig eid eiendomsselskap som mer eller mindre også kan være en aktør på det åpne markedet. f. eks. Statsbygg.

Innen sykehusvesenet gir Lov om helseforetak i praksis kun anledning til å benytte a) eller b) ettersom Helseforetak har i utgangspunktet ikke anledning til å eie, helt eller delvis, virksomheter som har et annet formål enn å levere helsetjenester. Å eie et eiendomsselskap som opererer med både helseforetak og andre virksomheter som kunder er derved foreløpig ikke aktuelt uten å overføre grunnhjemmel for eiendommene.

Det er for begge de aktuelle alternativene i teorien mulig å få til en viss fristilling av eiendomsenheten i tråd med NPM – doktrinen nevnt i kap. 3.1, hvor det vektlegges profesjonell styring, å måle ytelser basert på eksplisitte standarder og resultatmål, disaggregering av enheter og vektlegge sterkere budsjettdisiplin med rigid styringspraksis som kjent fra privat sektor.

I NOU 2004:22 beskriver Eikeland et. al. (2004) at en desentralisering og oppsplitting av organisasjonen er ønskelig for å skape en velfungerende eiendomsforvaltning i kommuner, og foreslo derfor en helt ny organisasjonsmodell Kommunalt Eiendoms- Selskap, KES.

3.3.2 Roller

Når en offentlig virksomhet velger å ta i bruk internhusleie som verktøy for bedre styring og kontroll med den ressurs som eiendomsmassen utgjør, innebærer det at man i større eller mindre grad forsøker å etterligne forholdene på det eksterne leiemarkedet.

Det vil si at kjernevirksomheten – brukerne – blir leietakere som formelt leier sine lokaler av en eiendomsvirksomhet eller tilsvarende, som blir utleier. Det oppstår altså nye roller.

For at en internhusleieordning skal kunne fungere, må rollene være godt definert, og de må være godt kjent for de enkelte aktørene.

Et grunnleggende spørsmål når det gjelder rollenes innhold er i hvilken grad man skal etterligne den situasjonen som råder når man leier lokaler av en kommersiell tilbyder.

Konkret kan det være spørsmål som:

- Skal leien og leievilkårene bestemmes ved forhandlinger mellom leietaker og utleier, eller skal leien dikteres av øverste konsernledelse.
- Skal utleieren ha full frihet til å leie ut til hvem som helst, eller skal det være fortrinnsrett for enheter i eget konsern.
- Skal leietakeren ha full frihet til å leie fra hvem som helst, eller skal dette bare skje dersom det ikke finnes muligheter i konsernets egen eiendomsmasse.

Rolleavklaringen er svært viktig, ettersom det ofte vil kunne oppstå konflikt ved optimal konsernnytte på den ene siden, og den enkelte leietakers handlefrihet og nytte på den andre.

En slik konflikt vil også henge tett sammen med insentiver som bygges inn i leiemodellen, og likeledes med den overordnede organiseringen.

Det er vanlig i forbindelse med internhusleieordninger å dele rollene inn slik det er vist i

fig 3.1. Figuren viser ikke relasjoner i forhold mellom eier og de to andre rollene. Det er vanlig å ha en forvaltningsavtale mellom eier og forvalter, og også et eierdirektiv som setter klare føringer for mål og spilleregler for internhusleieordningen. Kapitalstrømmer er ikke vist her. Se fig. 3.5.

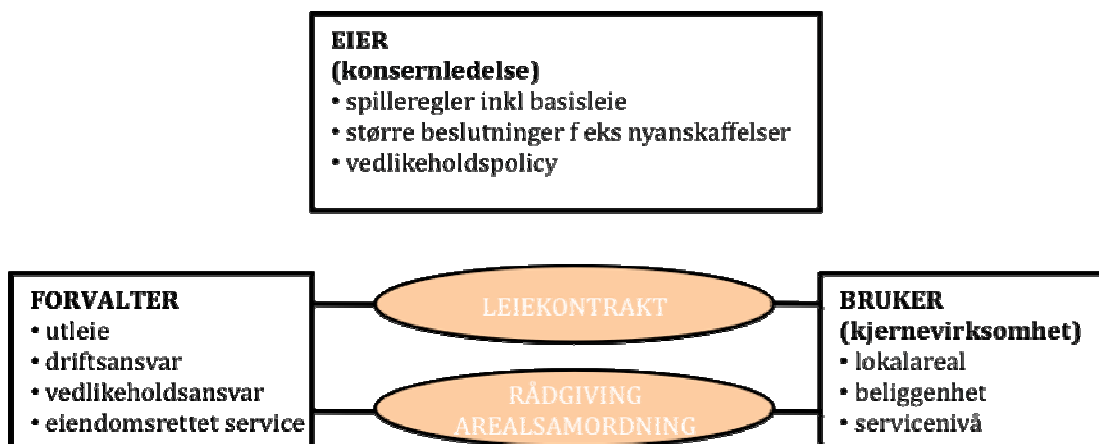


Fig 3.1 Rollene i et internhusleiesystem (Psilander og Lind, 1994 s. 29).

Like viktig som å definere rollene, er å beslutte hvilket innhold som tillegges dem. Psilander og Lind (1994) beskriver at oppgavene som tilligger de enkelte rollene som her er vist i de neste 3 kapitlene.

Eierrollen

- a) Å beslutte om internhusleie skal innføres som styringsverktøy, samt hvordan systemet for internhusleie skal være bygget opp. Blant annet etter hvilke prinsipper som leiens størrelse skal settes, hvilken handlefrihet partene skal ha, hvor lange løpetider leieavtalene skal ha.
- b) Fatte beslutninger i eiendomssaker som langsiktig påvirker organisasjonens økonomi, f eks større beslutninger om kjøp, salg, nybygging, eksterne leieavtaler eller riving av bygninger. Det vektlegges at langsiktige leieavtaler kan ha like store økonomiske konsekvenser som kjøp eller nybygging, og derfor bør besluttes av eier.
- c) Bestemme hvilke typer eiendomstilknyttet service som skal konkurransesettes eller helt avvikles som egen virksomhet. Det gjelder særlig hvilken grad forvalter skal ha monopol på å levere eiendomsrelaterte tjenester til bruker, eller om denne kan kjøpe noen eller alle slike tjenester fra ekstern leverandør. Ved monopol bør prisene fastsettes av eier.

Forvalterrollen

- a) Å forvalte konsernets eiendommer i samsvar med de målsettinger konsernet har satt opp. Her inngår f. eks. å lage forvaltningsplaner som er tilpasset hver enkelt eiendoms framtidige bruk. Her inngår også anskaffelse og avvikling av lokaler i samsvar med eiers beslutninger.

- b) Å være husvert for forskjellige virksomheter som gjør bruk av konsernets lokaler. Hvilke konkrete oppgaver som ligger i denne funksjonen avhenger av i hvilken grad eier har besluttet at drift og vedlikehold tilknyttet lokalene skal leveres av forvalter. Dette reguleres gjerne i en avtale – en husleiekontrakt. Det poengteres at selv om bruker skulle få bestemme over drift og vedlikehold, så må forvalter kunne stille krav til utførelsen. Eksempelvis er innvendig slitasje, særlig på gulvene, avhengig av kvaliteten på renholdet.
- c) Ta initiativ til lokalsamordning som kan redusere konsernets samlede eiendomskostnader og samtidig hjelpe de øvrige virksomhetene med å tilgodese sitt lokalbehov. Dette kan handle om å hjelpe enkelte enheter i kjernevirksomheten med å minske sine kostnader til lokaler, gjerne ved å finne alternative plasseringer og gjennom samordning av arealutnyttelsen. Eller ved å bistå i framleie av lokaler som en enhet ikke lenger har behov for. I konsern hvor størrelse ikke tillater hver enhet å besitte slik kompetanse er det viktig at forvalter ivaretar denne funksjonen.

Brukerrollen

- a) Å bedømme hvilke lokaler som best tilfredsstillers sin virksomhets målsettinger ut fra leieprisen for de enkelte lokaler. Dvs. å avveie forholdet mellom leiekostnader og nytteverdi av arealer i forhold til andre innsatsfaktorer. For å ha forutsetninger for gode overveielser er det viktig at forvalter hjelper bruker med å peke på mulige alternativer eller tiltak for å minske utgiftene til lokaler.
- b) Bruker kan til en viss grad ha mulighet til å beslutte hvilken standard det skal være på deler av drift og vedlikehold. Det gjelder da gjerne renhold og vaktmestertjenester, og eventuelt også hvem som skal utføre den. Alt som er knyttet til eiendommenes langsiktige bruk og økonomi må besluttes av eier og forvalter.
- c) Økonomiske styringsverktøy, som internhusleie, må ha til hensikt å oppnå størst mulig samlet konsernnytte. Dette kan til en viss grad oppnås ved riktig prissetting av internhusleien, men vil ikke alltid være mulig å få til. Det er derfor viktig at bruker også til en viss grad er beredt til å gjøre oppofringer for helhetens beste, f eks i samband med en satsning på sambruk som kan innebære betydelige innsparinger for konsernet.

3.4 Husleieprinsipper

Freckner og Psilander (1993) påpeker at der finnes, og benyttes, mange ulike metoder for å fastsette internhusleier. Og at der finnes mange, og sprikende, syn på hvilke metoder som er hensiktsmessige, både blant teoretikere og praktikere. De hevder at dette delvis kan begrunnes i hva man ønsker å oppnå, men også at det finnes for lite kunnskap om de enkelte metodenes innvirkning på adferd og måloppnåelse.

I dette kapitlet er det forsøkt å skape oversikt over aktuelle prinsipper for utforming av en husleieordning. Det er gjort ved å fokusere på de tre hovedfaktorene ved en husleieordning, nemlig husleien - eller brukerens kostnadsside, kobling til budsjett - eller brukerens inntektsside, og regelverk for ordningen.

For hvert av de tre hovedfaktorene er det forsøkt å beskrive alternative løsningsmuligheter.

3.4.1 Husleien (kostnadssiden)

Det finnes i prinsippet to grunnleggende modeller for bestemmelse av husleien.

Husleien kan settes ut fra hva lokalene kostet å oppføre, kostnadsbasert leie, eller ut fra alternative inntekter ved ekstern utleie, markedsleie.

I begge tilfelle vil forvaltnings- drifts- og vedlikeholdskostnader tilkomme.

For formålsbygg, som sykehus, kan en kostnadsbasert husleie være vesentlig høyere enn en markedsleie. Særlig i perioder med lavkonjunktur.

Risiko ved kostnadsbasert leie kan i følge Psilander og Lind (1994) være at brukeren velger å avstå fra relativt gode, men kostbare lokaler når innsparinger er påkrevd, til tross for at disse lokalene kan være skreddersydde og derved ikke har noen verdi på det eksterne markedet. Resultatet kan bli at virksomheten bedrives i dårligere lokaler til tross for at konsernet som helhet ikke vinner noe på det.

Problemer ved markedsbasert leie er at disse leienivåer kan være vanskelig å fastsette, de kan fluktuere ganske mye, og relativt hyppige justeringer av de enkelte brukernes budsjetttrammer kan bli nødvendig. Lave leier for spesiallokaler på grunn av lav verdi på det eksterne markedet kan også bidra til økede krav om nyinvesteringer.

Hvilke prinsipper som bør legges til grunn for internhusleien beror derved på hvilke mål som prioriteres.

I praksis benyttes flere ulike metoder for å fastsette internhusleier. Frencher og Psilander (1993) har beskrevet følgende metoder:

Nulleie, hverken leie for drift, vedlikehold eller kapitalkostnader. Motivasjonen kan være at bruker ikke har påvirkningsmulighet på arealbruk eller drifts- og vedlikeholdskostnader.

Marginal- eller særkostnadsleie. Marginalkostnad betoner at kostnaden beregnes for sist etterspurte enhet, vanligvis kortsiktig. Særkostnad uttrykker kostnadsendringen mellom nullalternativet og ønsket / foreslått alternativ. I praksis er særkostnader lik drifts- og vedlikeholdskostnader for et gitt areal. Særkostnadsleie kan i mange situasjoner gi ønsket beslutningsgrunnlag. Særlig på kort sikt og når lokalene ikke har andre bruksmuligheter og derved ikke har noen alternativt verdi. Respekt for lokalenes total kostnad kan på lang sikt bli lav, og det blir vanskelig å bedømme rentabilitet.

Markedsleie eller markedsstilpasset leie. Markedsverdi (beliggenhet) per kvm ganger tilpasset nedbetalingstid, pluss drifts- og vedlikeholdskostnader. Reell markedsleie krever at prisdannelsen bestemmes i en prosess mellom to parter som har handlingsrom uavhengig av hverandre. Ofte vil der også være flere tilbydere, og flere potensielle leietakere. I en situasjon hvor lokalene har en udiskutabel markedsverdi vil markedsleie antakelig være beste prinsipp ut fra maksimal konsernnytte.

Ved midlertidig overskudd av lokaler hos utleieren eller midlertidig lavere arealbehov hos leieren kan markedsleie gi feil signaler. Selv om det trolig er sjelden, kan sprikende interesser i verste fall lede til suboptimaliserte handlingsmønstre som reduserer konsernnyttene.

Selvkostnadsbasert internhusleie. Enten basert på avskrivningskostnad (beregnet ut fra historisk anskaffelseskost) pluss rente på ikke avskrevet verdi pluss drifts- og vedlikeholdskostnader, eller basert på avskrivningskostnad (beregnet ut fra nåverdi) pluss realrente på bruksverdi pluss drifts- og vedlikeholdskostnader. Markedstilpasset leie oppfattes ofte som gitt ut fra ett eller flere referanseobjekter i et gitt tilfelle. Ulike referanseobjekter kan benyttes for ulike lokaltyper, beliggenhet, m.m.

Selvkostnadsbasert internhusleie bygger isteden på flere sett av data om byggekostnad, funksjonalitet, brukstid osv. De kan derfor oppfattes å være mer stabile. Vanligvis defineres selvkost som summen av alle kostnader for et produkt til det er levert og betalt.

Operasjonelt selvkostnadsbegrep. I praksis beror størrelsen av selvkosthusleie på hvordan man i hvert tilfelle definerer hvilke kostnader som medregnes og hvordan investeringen verdisettes og hvordan de fordeles over tiden. Begrepet er derved ikke entydig. Denne svakheten kan unnvikes ved at disse defineres som en del av metoden for å bestemme internhusleien i hver enkelt internhusleieordning.

- Verdifastsettelse kan ta utgangspunkt i enten historisk anskaffelseskost, nyanskaffelsesverdi eller bruks- og avkastningsverdi.
- Periodiseringen over ulike år av brukstiden kan skje enten med like store, fallende eller stigende avskrivninger på kapitalen. Rente på ikke avskrevet verdi kan enten ha nominell eller reell rentesats.
- De øvrige kostnader (FDV-kostnader) vil i praksis variere etter hva slags lokaler det er snakk om.

Dessuten varierer selvkost også etter hvordan selve kalkylen gjøres; om kostnadene er forhåndsbudsjetterte, om de skal avregnes basert på regnskapstall, eller om det benyttes standardtall.

I tilfelle hvor internhusleie skal belastes flere organisatoriske enheter i en felles bygningsmasse vil det særlig være aktuelt med standardtall. I praksis vil en finmasket og millimeterrettferdig husleie være vanskelig og ressurskrevende i en slik setting.

Funksjonshusleie innebærer at man fastsetter en standardhusleie for et standard lokale. Et som er godt tilpasset brukervirksomheten, og i god stand. Husleien reduseres så for eventuelle mangler. Grunntanken er at dette skal ligne på de vurderinger som finner sted på et fritt marked. En slik vurdering skulle kunne gjøres som et flerdimensjonalt system basert på teknisk tilstand, funksjonalitet, teknisk kompleksitet, beliggenhet osv. Man kan velge å presentere dette som et dual- eller flerstegssystem med f. eks. fast pluss bevegelig leiekomponent.

3.4.2 Kobling til budsjettssystemet (inntektssiden)

I et konsern med egne mål- og resultatenheter vil hver enhet ha et budsjett som også skal dekke kostnader til lokaler. I den grad det lykkes enhetene i å spare utgifter til lokaler, bør enheten i følge Psilander og Lind (1994) få beholde hele innsparingen selv. Om konsernledelsen har behov for å senke kostnader, så bør det gjøres ved å senke enhetenes totale budsjetttramme, uten at det formuleres særskilte sparekrav til lokaler. Det hevdes at effekten av et velfungerende internhusleiesystem er at minskninger på resultatenheters totale budsjetttrammer kan gjennomføres med færre negative effekter på virksomhetenes kvalitet.

Nå har enkelte virksomheter også andre typer incitament for å balansere slike effekter, blant annet personlige bonuser til ledere som holder budsjett. Men incitamentordninger som ikke inngår som en del av selve internhusleieordningen ligger utenfor denne

oppgavens rammer.

For at det ikke skal oppstå tvil om at innsparinger kommer enheten som sparer til gode, er det viktig at endringer i budsjettammer gjøres ut fra klare prinsipper.

Enheter som ikke lykkes med effektivisering av virksomheten bør først og fremst få hjelp til å gjennomføre effektiviseringstiltak og ikke automatisk kompenseres gjennom økte budsjettammer når de ikke klarer å effektivisere.

Psilander og Lind (1994) poengterer at når et desentralisert budsjettssystem innføres så kan det være vanskelig å treffe rett nivå på budsjettammene som deles ut til ulike resultatenheter. Det er derfor meget viktig å vektlegge en mest mulig nøyaktig og objektiv forklaring på senere justeringer av budsjettammene, slik at endringene ikke oppfattes som straff for at enheter har vært effektive. Samtidig er det slik at de innsparinger på internhusleien en enhet kan gjøre, ikke i seg selv gir innsparinger i konsernet som helhet. Det er derfor viktig at konsernets ledelse ser hvor de virkelige gevinstene av et internhusleiesystem oppstår ut fra et helhetssyn på konsernbudsjettet. Reelle økonomiske gevinster vil kunne være:

- Mindre behov for nyinvesteringer. Når enheter i kjernevirksomheten selv må betale for nyinvesteringer gjennom høyere internhusleie, kan krav til nysatsinger minske. Det vil føre til at eier ikke behøver å øke sine låneutgifter, og på sikt kan de gå ned
- Lokaleffektivisering er en annen forventet konsekvens av at kjernevirksomheten betaler internhusleie. Det antas at lokaler som ikke ansees viktige for driften vil avstås. Dette bør lede til inntekter fra salg eller utleie av fristilte lokaler til eksterne, slik at forvalter på sikt opprettholder sin inntekt, mens kjernevirksomheten reduserer sine lokalutgifter.
- Lavere driftskostnader for lokaler. som i sin tur kan lede til at mer penger kan brukes til økt aktivitet eller kvalitet i kjernevirksomheten, eller at de enkelte kjernevirksomhetenes budsjettammer kan senkes uten at standard eller tjenesteproduksjon synker.

Det betones av Psilander og Lind (1994) at om budsjettammer skal reduseres så bør det gjøres så generelt som mulig innenfor et helt virksomhetsområde, og ikke innrettes mot de enheter som er flinke til å effektivisere.

Som det fremgår av figur 3.5 så vil endring i internhusleien enten ved reduksjon av kroner pr kvadratmeter eller ved endring av antall kvadratmeter ende opp som reduksjon av konsernets utgifter. Men på grunn av at fristilte lokaler kan bli stående tomme i perioder, så vil forvalters inntekter kunne bli lavere enn kostnadene. Dette forholdet må reguleres. Det kan gjøres ved å legge en prosentvis tomgangsleie inn i den ordinære internhusleien, eller at konsernet avsetter midler til å dekke dette.

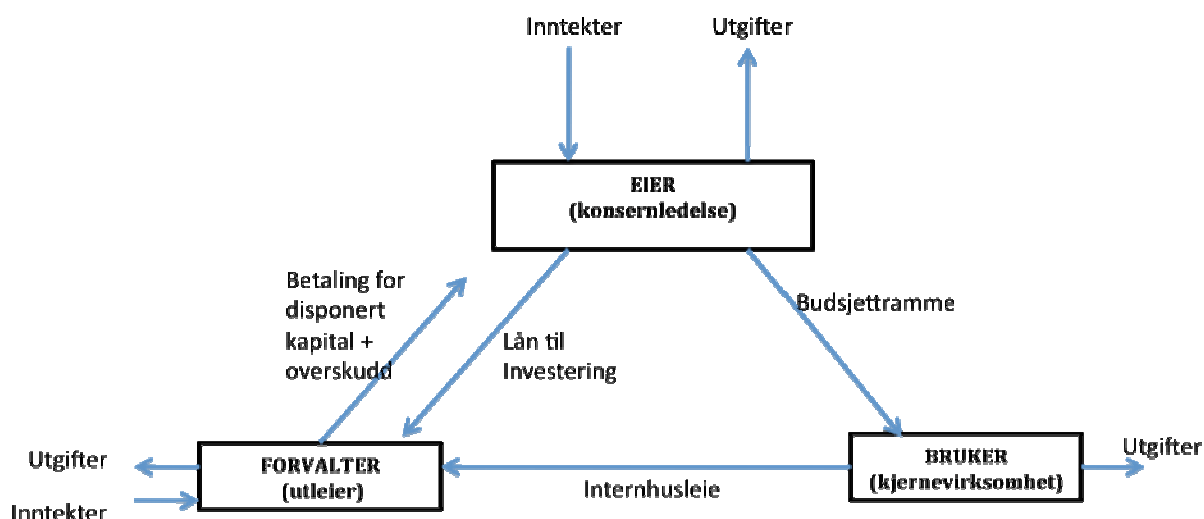


Fig. 3.5 Kapitalstrømmer

Et eget poeng ved innføring av internhusleie er hvordan inntektssiden beregnes ved innføringstidspunktet. Lædre et. al. (2008) har beskrevet tre alternative modeller som kan være aktuelle ved NTNU:

- En videreføringsmodell som innebærer at leietakerne får med seg budsjett til å dekke husleien for alt areal de har når ordningen trer i kraft.
- En produksjonsbasert modell hvor tildeling av midler til internhusleie baseres på produksjon.
- En normtallsbasert modell får enhetene beregnet midler til husleie etter normert arealbehov for aktiviteten.

Ekstra oppmerksomhet kan være påkrevet i innføringsfasen av en internhusleieordning, og det er ikke uvanlig med en viss overgangstid hvor ambisjonsnivået i forhold til måloppnåelse gradvis økes.

3.4.3 Regeldelen

Regeldelen av internhusleiesystem skal først og fremst komplettere husleien og koblingen til budsjettet ved å gi styringssignaler fra eier (konsernledelse) for å oppnå at systemet fungerer best mulig i forskjellige settinger.

Innholdet vil i følge Lædre et. al., (2008) være regler for leie av lokalene, slik de finnes i en vanlig husleiekontrakt. De vil berøre arealmengde, kvadratmeterpriser, fordeling av ansvar og oppgaver, eventuelle tilleggsytelser, disponering av fellesareal, oppsigelsestider og framleieregler.

Ut over dette vil også i mange tilfelle eier ha behov for å legg mer overordnede strategiske føringer til grunn, særlig i forhold til samspill med andre prosesser og regelverk i konsernet.

Utforming eller innhold vil være avhengig av hvordan organisasjonen ser ut. Særlig av hvor stor grad av sentral styring som praktiseres.

I en organisasjon med stor grad av sentralisert styring vil internhusleien være gitt, så forvalter og brukers beslutninger stort sett er begrenset til hvor store arealer som skal inngå i avtalen. Regeldelen i internhusleieordningen kan i slike organisasjoner bidra til å delegere noe mer beslutningsmyndighet til bruker og forvalter.

Ved sterk desentralisering med stor grad av autonomi i de enkelte deler av konsernet, j.fr. doktrinene i NPM, vil konsernledelsen miste noe av sin direkte kontroll over de enkelte virksomhetene. I en slik organisering vil internhusleiesystemet få økt spillerom og samtidig være et nyttig verktøy som kan utgjøre konsernledelsens forlengede arm.

Regeldelen i et internhusleiesystem må kunne regulere en rekke forhold. Tre viktige forhold som bør tenkes gjennom og reguleres er å sikre best mulig konsernnytte ved å hindre suboptimalisering, å regulere brukers påvirkningsmulighet, samt å skape forutsigbarhet for bruker og forvalter.

Hindre suboptimalisering

Om man ser litt stort på det, kan man si at suboptimalisering er en av hovedårsakene til at internhusleie kom til å bli et styringsverktøy i offentlige virksomheter.

Lind (1998) beskriver to forhold fra tiden før internhusleie ble vanlig i Sverige da kjernevirksomhetene selv tok hånd om drift og vedlikehold i sine eiendommer.

For det første kunne ikke kjernevirksomhetene vinne noe på å gi fra seg lokaler som de strengt tatt ikke hadde behov for, og gjorde det derfor ikke. Forsøk på arealeffektiviseringer måtte gjøres med pisk istedenfor gulrot. Det har en tendens til å medføre at mye energi sløses på konfrontasjoner og spill med vikarierende argumenter i prosessen. Noe som igjen kan gi utslag av gjensidige motvilje og mistenksomhet mellom personer og virksomheter med motstridende interesser. Dette førte til at objektivt nyttige tiltak som f. eks. samlokalisering av aktivitet sjelden ble gjort.

For det andre ledet sparekrav i kjernevirksomheten til uprofesjonell eiendomsforvaltning. Virksomhetene hadde en tendens til å velge den enkle løsningen det var å minske vedlikeholdet av eiendommene hver gang de fikk et sparekrav. På kort sikt skjedde ingen ting, men etter hvert tårnet det seg opp et berg av vedlikeholdsbehov. Noen av de mest drastiske eksemplene var at innertakene i visse skoler i Stockholm begynte å rase ned.

Dette er to tydelige og for så vidt drastiske eksempler på suboptimalisering fra en organisasjonsform som fortsatt eksisterer i store deler av offentlig eiendomsforvaltning i Norge. De fleste eiendomsforvaltere i slike organisasjoner kan nok vise til lignende eksempler.

Suboptimalisering kan også skje i et internhusleiesystem, selv om motivene og mekanismene kan være andre. Det er viktig at disse problemene ikke bringes videre.

I organisasjoner med oppsplitting i virksomheter med høy grad av autonomi vil internhusleie i følge Frencher og Psilander (1993) lettere kunne føre til suboptimalisering enn i sterkt sentralstyrte organisasjoner. Regeldelen av internhusleiesystemet bør derfor utformes ut fra den organisasjonen det skal virke i. Det bør særlig vektlegges å komplettere systemet med regler som gir ønsket grad av konsernstyring.

Brukers påvirkningsmulighet

I et internhusleiesystem må det tas stilling til hvor stor valgfrihet aktørene skal ha. Dette henger sammen med virkningsgraden av incitamentene som ligger innebygget i systemet. En virksomhet som har høy mulighet for å spare penger på internhusleie og få beholde pengene, vil antagelig ha sin oppmerksomhet på denne muligheten. For bruker gjelder valgfriheten i praksis to ting:

- Hvor mange tjenester ut over selve husleien som kan kjøpes av forvalter.
- Hvilken mulighet brukeren skal ha til å kjøpe tjenester eller leie lokaler eksternt.

Det finnes ofte et velfungerende fritt marked for tilleggstjenester, f. eks. renholds- vakt- og drifts- og vedlikeholdstjenester. I praksis er det allikevel ofte behov for en overordnet avgrensning som tydeliggjør ansvarsfordelingen. Dette henger også nøye sammen med forutsigbarhet og ønske om standardisering.

Størst påvirkningsmulighet for både bruker og forvalter er når begge har full frihet til å leie av eller leie ut til hvem man ønsker. I mange offentlige virksomheter er dette sjelden mulig uten at det oppstår uønskede bieffekter, ettersom det ikke eksisterer ett fritt og fungerende marked for formålsbygg.

Frencner og Psilander (1993) har et resonnement omkring den type gjensidig monopolsituasjon som kan være aktuell ved spesialtilpassede formålslokaler.

En viktig årsak til at formålslokaler stilles til rådighet via intern utleier er at de ikke finnes på det eksterne markedet med en beliggenhet og i en systemmessig sammenheng som brukeren ønsker og har behov for. I realiteten har da utleieren monopol på slike lokaler. Men det er ikke et monopol skapt ut fra en intensjon hos forvalteren. Snarere er det et naturlig monopol. I et slikt resonnement er også den eksterne kundekretsen begrenset til en leietaker. Utleier er derfor, til tross for sitt monopol, i sterkt – nærmest totalt – avhengighetsforhold til leietakeren.

Det betyr at brukeren kan ha en sterk stilling i forhold til forvalteren, i økonomisk terminologi kalt monoposi.

I en slik setting hvor bruker og forvalter i bunn og grunn er gjensidig avhengig av hverandre, blir det viktig at bruker kan ha tillit til at forvalteren er kostnadseffektiv og ikke benytter sitt monopol til å ta ut for høy leie.

En måte å legge et grunnlag for slik tillit er at regeldelen i internhusleieordningen har en bestemmelse om at det er full transparens i regnskapene, og at forvalter skal redegjøre for noen nøkkeltall for kostnader, og som kan sammenlignes med andre tilsvarende lokaler.

Private tilbydere kan nok alltid skaffe til veie skreddersydde formålsbygg. Dette vil allikevel kreve en svært langsiktig leiekontrakt som gir leverandøren en viss forrentning inntil verdien er nedskrevet til 0, og vil være mer naturlig å vurdere ved nybygging. Denne modellen, tidvis kalt OPS (Offentlig Privat Samarbeid), benyttes i økende utstrekning av f. eks. Oslo og Bærum kommuner.

Skape forutsigbarhet for bruker og forvalter

Forutsigbarhet i et internhusleiesystem krever først og fremst at eier har tydelige mål og at disse er kommunisert via regelsystemet.

I praksis kan det gjelde en rekke forskjellige forhold.

Beskrivelse av rollene, særlig med vekt på ansvarsfordeling er viktig. Mange større organisasjoner benytter en egen beskrivelse som angir brukers og forvalters ansvar. Statsbygg (2009) har et ti siders vedlegg kalt drifts- og vedlikeholdsutgifter - ansvarsfordelingen mellom leier og utleier, til sin standard leiekontrakt for statlige leietakere. Denne regulerer ganske detaljert hva bruker og forvalter hver for seg har ansvar for.

For å oppnå gode styringseffekter ved bruk av internhusleie, er de innebygde incitamentet viktig. Et viktig spørsmål er om bruker beholder gevinsten ved fristilling av lokaler. Det er grunn til å anta at de beste incitamentet for bruker ligger i å få beholde hele den sparte husleien.

Hvis det betyr at det på sikt er 5 % ledige lokaler fra de fristilles og til de er utleid eller solgt i det eksterne markedet, betyr dette en tilsvarende øket selvkost for de samlede arealene.

I en selvkostnadsbasert husleieordning gjør dette at forvalterens kostnader for en viss tomgangsleie enten må legges inn som en kostnad når den totale husleien skal beregnes og fastsettes, eller at det etableres en kompensasjonsordning mellom eier og forvalter.

Et annet incitament kan være at det er forholdsvis enkelt, eller i det minste reelt mulig, for den enkelte leietaker å skaffe ekstra lokaler ved nye behov, slik at de ikke holder fast på de rommene de har, bare i tilfelle.

Regler som angir vilkår for at bruker skal få levere lokaler tilbake til forvalter. Det er for eksempel ingen nytte av å fristille små, innsprengte rom som ikke har noen alternative leietakere, og dessuten kan det være vanskelig å kontrollere om rommene fortsatt brukes selv om de formelt er levert tilbake.

- Hvem avgjør om de fristilte lokalene kan leies ut til eksterne virksomheter.
- Fremgangsmåte ved endring av lokaler.
- Leietider.
- Oppsigelsestider

3.5 Forutsetninger for å lykkes (suksessfaktorer)

Næspe (2008) hevder at det ikke kan forventes at utgifter til eiendomsforvaltning vil bli lavere på kort etter innføring av internhusleie. Likeledes advares det mot at innføring av internhusleie i seg selv vil føre til raskt bedret vedlikeholdsnivå.

I offentlige virksomheter hvor eiendomsmassen ofte hovedsakelig består av formålsbygg, er det mange elementer i, og omkring en internhusleieordning som vil påvirke en eventuell suksess, beskrevet som konsernnytte. Det er to forhold som gjensidig påvirker hverandre.

3.5.1 Struktur

Først og fremst må de tre hovedelementene kostnadsdelen, inntektsdelen og regeldelen utformes rett i forhold til den gjeldende situasjon. Dette er beskrevet av Lædre et. al. (2008).

Dernest må hensyntas at et hvert internhusleiesystem trenger særlige virkemidler som kompenserer for at markeds mekanismene ikke har samme effekt som i et fritt marked.

For å kunne utforme regeldelen av et system for internhusleie må derfor aktørenes roller

være beskrevet og forstått. Dette kan betegnes som strukturen i et internhusleiesystem.

3.5.2 Kultur

Hvordan internhusleiesystemet skal fungere beror også i høy grad på kunnskap, holdninger og kompetanse hos de enkelte aktører som skal benytte systemet. Dette er forhold som påvirker hvordan aktørene opptrer i sine roller, og kan betegnes som den kulturen hvor systemet skal anvendes.

Psilander og Lind, (1994) beskriver at dette er en vesentlig faktor, og at det derfor er viktig med grundige forberedelser i form av opplæring før innføring av et internhusleie.

De fleste, eller alle, ordninger for internhusleie har både fallgruber og fordeler og derfor er det viktig å følge effektene nøye, og eventuelt justere elementer i ordningen.

Men heller ikke offentlige organisasjoner eksisterer i et vakuum. Det vil derfor være nødvendig å ta hensyn til hvordan de offentlige virksomhetene arbeider mot et eksternt marked. Om offentlige aktører konkurrerer mot private vil det være viktig å sette internhusleien slik at den offentlige og private aktøren har like konkurransevilkår. Dette kan f. eks. gjelde der hvor et sykehus driver en barnehage som konkurrerer med private.

3.5.3 Incitament

Hensikten med internhusleie er først og fremst å styre adferd på samme måte som priser i et åpent marked, ved incitament. Frencher og Psilander (1993) hevder at økonomisk teori om rasjonelle beslutninger tilsier at godt tilpassede og velfungerende internhusleie først og fremst må forankres i klare målformuleringer. Dernest må beslutningstakerne ha all nødvendig informasjon og oppleve at de har innflytelse på hva som besluttes. Disse økonomiske teoriene bygger videre på at det finnes et fungerende marked. Og et fungerende marked, i økonomisk teoretisk forstand, forutsetter tilstrekkelig konkurranse.

Dette er forutsetninger som ofte ikke finnes ved internhusleieordninger, særlig når objektene i stor grad er offentlige formålsbygg. Derfor inneholder sannsynligvis ikke internhusleieordningen i seg selv tilstrekkelig incitament til at brukers og forvalters adferd påvirkes til å styre mot størst mulig konsernnytte. Til det behøves et visst miljø av organisatorisk struktur samt et sett med klare regler.

Lind (1998) har undersøkt hva som i Sverige har virket i praksis og sett litt på hvilke fallgroper som finnes. Han hevder at innføring av internhusleie ofte har fungert presis som tiltenkt, og bidratt til frigjøring av ressurser til fordel for kjernevirksomhet. Virksomheter har fristilt lokaler som senere har blitt solgt eller utleid eksternt. Og ofte har dette resultert i at leie av eksterne lokaler har minket betydelig. Krav på nye innsparinger har ved dette blitt dempet. Kostnadsbevisstheten i organisasjoner har økt, noe som i sin tur har skapt mer realistiske diskusjoner omkring lokaler. Han hevder videre at det i svenske offentlige virksomheter hersker en utbredt oppfatning av at prislapper på lokaler er bra.

En viss kritikk finnes allikevel, men den dreier seg oftest om hvordan systemet er utformet. Ikke om at lokalene skal ha en pris.

En del problemer har gått på at internhusleien har blitt sett på som en trussel mot kjernevirksomhetens kvalitet. Det er selvsagt ikke slik at et konsern får hverken mer eller

mindre penger ved innføring av internhusleie. På kort sikt kan internhusleien beskrives som ett nullsumspill.

3.5.4 Styringsverktøy for arealeffektivitet

Dette kapittelet tar opp forhold som må sees på som komplementært til husleiemodellen. Elementene som beskrives her er ikke absolutt nødvendige i en internhusleieordning, men kan være viktige. Særlig dersom det overordnede målet er å redusere kostnader tilknyttet arealer.

Kapittelet er hovedsakelig basert på svenske erfaringer som beskrevet av Sandgren og Lundström (1995). De har sett på en rekke verktøy som har vært prøvd ut i bestrebelsene på mer effektiv arealutnyttelse, bl.a. internhusleie, rammebudsjettering og styring med ulike typer nøkkeltall. De hevder at i praksis oppnås best resultater om det finnes en gjennomtenkt strategi for effektiv utnyttelse av lokaler. En slik strategi omfatter et sett med ulike verktøy som med rett bruk kan lede til arealeffektivisering uten at kvaliteten på kjernevirksomhetene blir dårligere.

Virkningsgraden av de forskjellige verktøy avhenger av den enkelte organisasjons forutsetninger og er situasjonsavhengige. Det betyr at kostnadseffektene kan variere over tid. Det er derfor en forutsetning at man fortløpende følger opp effektene mot kostnadene ved hvert enkelt verktøy. Resepten for god effekt er altså en kombinasjon av å ha tilgjengelige styringsverktøy, og at man faser dem inn og ut eller justerer dem etter behov.

Under er listet opp de faktorer som man har funnet at i praksis påvirker arealeffektiviteten. De henger delvis sammen med hverandre, og består av både rutiner, verktøy og måter å forholde seg til situasjoner:

- Konserntenking og konsernkultur
- Konserndirektiver
- Internpris på areal
- Arealrevisjonen/utnyttelsesanalysen
- Styringsgruppe for lokaler
- Lokalbankfunksjonen
- Virksomhetsplanleggingen
- Lokalressursplanleggingen
- Forvaltningsplanen
- Informasjon
- Nøkkeltall og benchmarkingprosessen
- Budsjetteringsrutinen
- Beslutningsunderlagene for nyinvesteringer
- Informasjonsstrategien
- Kvalitetstenkingen
- Framtidsscenariene

En rekke av disse verktøyene brukes i praksis i svenske kommuner og svenske sykehus i dag, bl.a. hos Locum (2009) og Västfastigheter (2009).

4. Resultater fra undersøkelser

Informasjon som fremlegges i dette kapitlet er innhentet gjennom samtaleintervjuer samt fra opplysninger i interne dokumenter i organisasjonene.

Kapitlet beskriver tre cases i tre helseforetak. Det er valgt å beskrive resultatene fra hver case for seg, for så å foreta en samlet drøfting i kapittel 5.

Hver case innledes med en kort presentasjon av fakta om **organisasjonene, eiendommene og respondentene**.

Deretter beskrives først de **mål** man har hatt ved innføring av internhusleieordning i de enkelte foretakene.

Videre redegjøres for tekniske aspekter ved internhusleiemodellene som benyttes, **kostnads-, inntekts- og regeldel** i hver case beskrives.

Så beskrives videre den organisatoriske oppdelingen av rollene **eier, forvalter og leietaker**, samt om det benyttes **andre verktøy** eller er gjort **andre tiltak** for å komplettere internhusleiesystemene. Til sist beskrives om internleien i det enkelte case oppleves å ha **oppnådd resultater** i forhold til hvilke mål man har og har hatt.

4.1. St. Olavs Hospital. Case 1

4.1.1 Organisasjonen, eiendommene og respondentene

Organisasjonen.

Case 1 er et forholdsvis stort helseforetak, og er et datterselskap i et regionalt helseforetak sammen med 3 søsterselskaper, hvorav det ene er case 2 i denne oppgaven.

I det regionale helseforetaket er ansvaret for gjennomføring av byggeoppgaver og forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av sykehusene lagt til helseforetakene som også er hjemmelhavere til eiendommene.

Internt i Case 1 er eiendomsfunksjonen organisert som vist i figuren under.

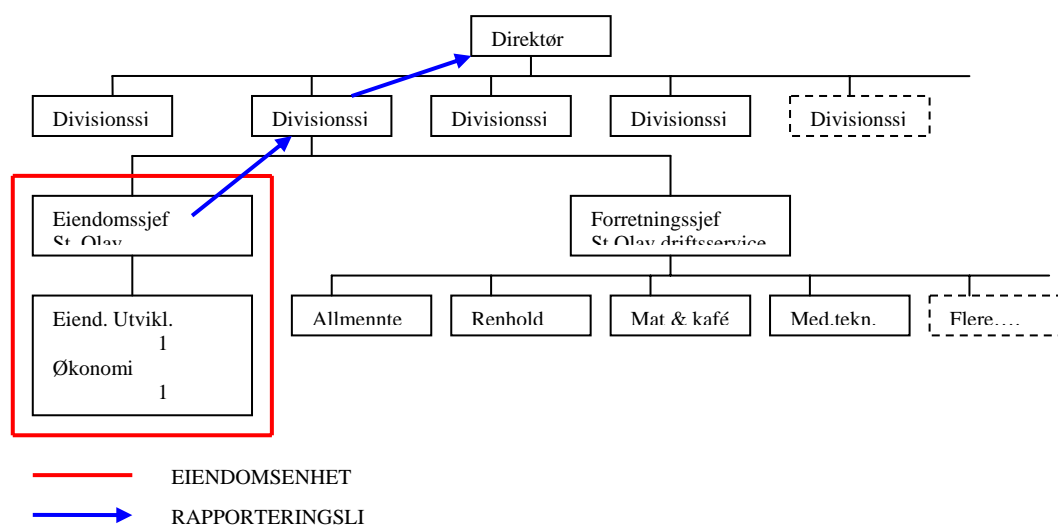


Fig. 4.1 Organisasjonsmodell Case 1 (St. Olavs hospital HF, 2008.)

Roller.

Eierrollen ivaretas av adm. dir. og styret ved St. Olavs Hospital.

Brukerne, 17 sidestilte sjefer for divisjoner og klinikker samt hovedadministrasjonen, som har leietakerrollene er på nivå 2 i hierarkiet i linje til administrerende direktør og sitter i foretaksledelsen.

St. Olav Eiendom, er en resultatenheter under Enhet for økonomi, forvalter eiendomsmassen. Eiendomsforvalter ved eiendomssjefen, som innehar rollen som utleier, er da formelt på nivå 3 i hierarkiet i linje til administrerende direktør. St. Olav Eiendom har ansvaret for å utøve det strategiske eierskapet for eiendomsmassen, og er leverandør av areal, bestiller av operative tjenester og utviklings- og utbyggings- prosjekter (investeringer). Forvalters økonomi er en integrert del av foretaket, og adm. dir. er ansvarlig også for eiendomsbudsjettet. Formueverdier i eiendomsmassen og avskrivninger er ikke en del av St. Olav Eiendom sitt budsjett.

Eiendommene.

Foretakets eiendomsmasse ligger hovedsakelig i Trondheim by. Der bygges nå et stort, nytt universitetssykehus. Arbeidene med dette har pågått i 4 år, og foretaket er nå inne i fase 2 hvor man både skal bygge om og rive eksisterende bygninger samt bygge enda mer nytt. Eiendomsmassen som forvaltes er derfor raskt i endring, men har nå et samlet bygningsareal på ca. 355.000 kvadratmeter. Eiendomssjef Åge Lien anslår at noe over 60% prosent av eiendomsmassen er formålsbygg. Resterende består av bygninger som er mer anvendelige til flere forskjellige formål. Det er ikke gjort en nøyaktig beregning av dette forholdet.

Respondentene.

Det er intervjuet tre nøkkelpersoner ved St. Olav. De er:

- Eiendomssjef.
- Arealforvalter.
- Klinikksjef klinikk for fysikalsk medisin og rehabilitering.

4.1.2 Målene

St. Olav har hatt internhusleieordningen fra 2004. Man har definert arealeffektivisering som et overordnet mål. Men ikke angitt noen tall. Inntrykket er at det er relativt stor samstemmighet mellom respondentene, og en felles oppslutning om dette overordnede formålet. Men det kan ikke pekes på et enkeltstående, overordnet dokument som klart definerer entydige strategiske og operasjonelle mål, hvor eierskap og forpliktelse til målene går som en rød tråd fra øverst til nederst i organisasjonen.

4.1.3 Kostnadssiden

Med kostnadssiden menes her leietakernes internhusleiekostnader. Dette utgjør rimeligvis en inntekt for utleieren. Dette er vist i fig. 3.5

Husleien fastsettes eller beregnes som en form for markedsbasert funksjonsleie som tar hensyn til formueverdi i åpningsbalanseregnskapet. Den samme modellen for å beregne husleien er vedtatt benyttet i hele konsernet.

Selve internhusleien er differensiert, med beregnede markedspriser for kontorlokaler i nærområdet som basis.

Øvrige lokaler prises etter basis multiplisert med en beregnet faktor som bl.a. tar hensyn til teknisk verdi, standard og brukbarhet.

En grunntanke er at systematikken i leieavtalene skal være mest mulig lik det man finner ute i markedet. Også ansvarsfordelingen mellom utleier og leietaker. Slik at om en leietaker må ut på det åpne markedet, så skal både pris og ansvarsforhold i avtalen være mest mulig lik det man har internt.

I det bedriftsinterne dokumentet *Modell for husleiefastsettelse* som ble mottatt under intervju med eiendomssjef ved St. Olav Eiendom, er dette beskrevet i detalj.

Når det gjelder hvilket ansvar partene har, samt hva som inngår i leieprisen er dette svært likt det som er vanlig i private leiekontrakter.

Det er delt opp i en grunnleie, ordinære felleskostnader og brukeravhengige kostnader. Ansvar og rettigheter fremgår tydelig og leietakeren kan redusere sine kostnader ved å redusere eget forbruk av energi, vann og avfall, og særlig ved lavere forbruk av servicetjenester.

Hva om inngår i internhusleien og hva som faktureres til leietakere beskrives detaljet i dokumentet *Mal for leiekontrakt*.

Forvalterens økonomi er ikke fristillet fra konsernets. St. Olav eiendom har hittil vært en del av totaløkonomien i St. Olav Hospital HF, slik at det har vært mulig å saldere underskudd i foretaksbudsjettet ved å flytte midler fra planlagte vedlikeholdsoppgaver. Foretaket har imidlertid gjort styrevedtak på at planlagt vedlikehold skal gjennomføres, og har avsatt særlige midler til formålet. Eiendomssjefen mener at dette må endres, slik at St. Olav Eiendom blir en reell mål- og resultatenheter i foretaket, med ansvar for alle kostnader og inntekter for bygg og eiendommer, også avskrivninger.

4.1.4 Inntektssiden

Med inntektssiden menes her hvordan leietakere får finansiert sine kostnader til internhusleie. Dette forholdet antas å være et vesentlig incitament for leietaker til å spare areal. Hovedpoenget er derfor å avdekke om det er en full frikobling mellom leietakers inntekt og internhusleie, og om et av de, i teorien, viktigste incentivene til kostnadsreduksjon gjennom arealeffektivisering derved er til stede - og virker.

Fram til og med regnskapsåret 2008 har leietakerne fått særfinansiert sin husleie, ved at de er målt på budsjettoppnåelse etter intern handel. Fra og med regnskapsåret 2009 er dette endret, slik at husleie må betales over det faste budsjettet, som ikke vil bli justert selv om husleien skulle gå opp eller ned. Klinikkenes inntektside i budsjettet ble samtidig justert, slik at de skal gå i balanse.

De eventuelle positive effektene av en riktig inntektsside har derfor ikke vært mulig å måle eller beskrive.

Dette forholdet oppleves imidlertid som viktig både av utleier representert ved eiendomssjef og arealforvalter, og også av leietaker, representert ved klinikkssjef. De er samstemte i at det å spare utgifter innen egen budsjetttramme, ved å spare areal, vil være et kraftig incitament. De forventer spareeffekter av dette nå når dette er iverksatt.

4.1.5 Regeldelen

Regeldelen av internhusleiemodellen ved St. Olav består hovedsaklig av leieavtalene som er inngått mellom St. Olav Eiendom og de enkelte klinikkene.

Leiekontrakt.

Innholdet er svært lik en ordinær leieavtale på det åpne markedet, med bestemmelser om:

- 1) Arealmengde.
- 2) Kvadratmeterpriser. Differensierte.
- 3) Fordeling av ansvar og oppgaver. Dette er mest mulig likt ordinært marked. Vedlikehold utvendig og av fellesarealer er utleiers ansvar. Innvendig vedlikehold er leietakers ansvar, men skal utføres av utleier.
- 4) Tilleggsytelser. Kjøpes internt.
- 5) Disponering av fellesareal.
- 6) Oppsigelsestider, gjensidig på 6 mnd. fra 2008. Praktiseres fleksibelt.
- 7) Framleie. Dette er mulig, men skal skriftlig forhåndsavtales mellom St. Olav eiendom og klinikken.

Husleiekontraktene ved St. Olav er utformet etter samme mal som også gjelder for de andre helseforetakene i Helse Midt-Norge RHF.

Avtale mellom eier og forvalter.

NTNU eier sine egne lokaler på St. Olav. De er ikke seksjonert. Forholdet er regulert i tingrettslig sameie mellom NTNU og St. Olav. Arealet i det tingsrettslige sameiet utgjør over 200 000 kvm. St. Olav Eiendom har forvaltningsavtale med sameiestyret.

Resterende ca 100 000 kvm er rene St. Olav bygg. Det er ingen skriftlig avtale mellom St. Olav eiendom og eier. På konsernnivå er det laget en managementavtale som skal regulere forholdet mellom eier og forvalter i alle foretakene i Helse Midt-Norge RHF, men den er foreløpig ikke tatt i bruk på St. Olav.

Overordnede policyer – konserndirektiv – andre retningslinjer.

Eiendomssjefen opplyser at St. Olav eiendom har utarbeidet et strategidokument utformet som en forretningsplan. *Forretningsplan St. Olav Eiendom*. Den er foreløpig ikke styrebehandlet. Og derved ikke virksom.

I forbindelse med at en prosjektgruppe bestående av repr. oppnevnt av de respektive HF samt RHF'et fikk som mandat å utrede implementeringen av husleie i foretaksgruppen, ble det utarbeidet utkast til en såkalt managementavtale, kalt *Managementavtale i eiendomsenheten*, mellom eiendomsenheten og HF-direktøren i foretakene. Denne managementavtalen omhandler de fleste aspekter ved internhusleieordningen som man ser for seg skal være dekkende for hele Helse-Midt-Norge RHF, og dermed også St. Olav. Både forretningsidé, visjon, overordnede mål, produkt- og markedsstrategier, utviklingsstrategier, strategi for eierskap, drift- og vedlikeholdsstrategi, kompetansestrategi, kommunikasjonsstrategi og prisstrategi. Avtalen er ikke implementert.

4.1.6 Oppnådde resultater

Respondentene mener at internhusleieordningen virker som et informasjonsverktøy i den forstand at man får synliggjort kostnadene på de enkelte elementene i virksomheten, også arealbruk. Og leietakeren mener at det ligger en viss disiplinerende effekt i slik bevisstgjøring.

Fra utleiersiden er signalet svært tydelig på at man ikke har fått til særlig fokus på å spare areal, ettersom leietaker hittil har fått fullfinansiert husleien uansett arealbruk. Arealforvalter gjør dette veldig tydelig med et eksempel på suboptimalisering, hvor en klinikk holder på to tomme sengetun i sitt areal, fordi de kan komme til nytte senere.

4.2. Helse Nord-Trøndelag HF. Case 2.

4.2.1 Organisasjonen, eiendommene og respondentene

Organisasjonen.

Helse Nord-Trøndelag HF er et middels stort helseforetak, og er en del av konsernet Helse Midt-Norge RHF.

Internt i foretaket er eiendomsfunksjonen organisert som en av fem sidestilte avdelinger i Serviceklinikken HNT, som vist i de to figurene under.

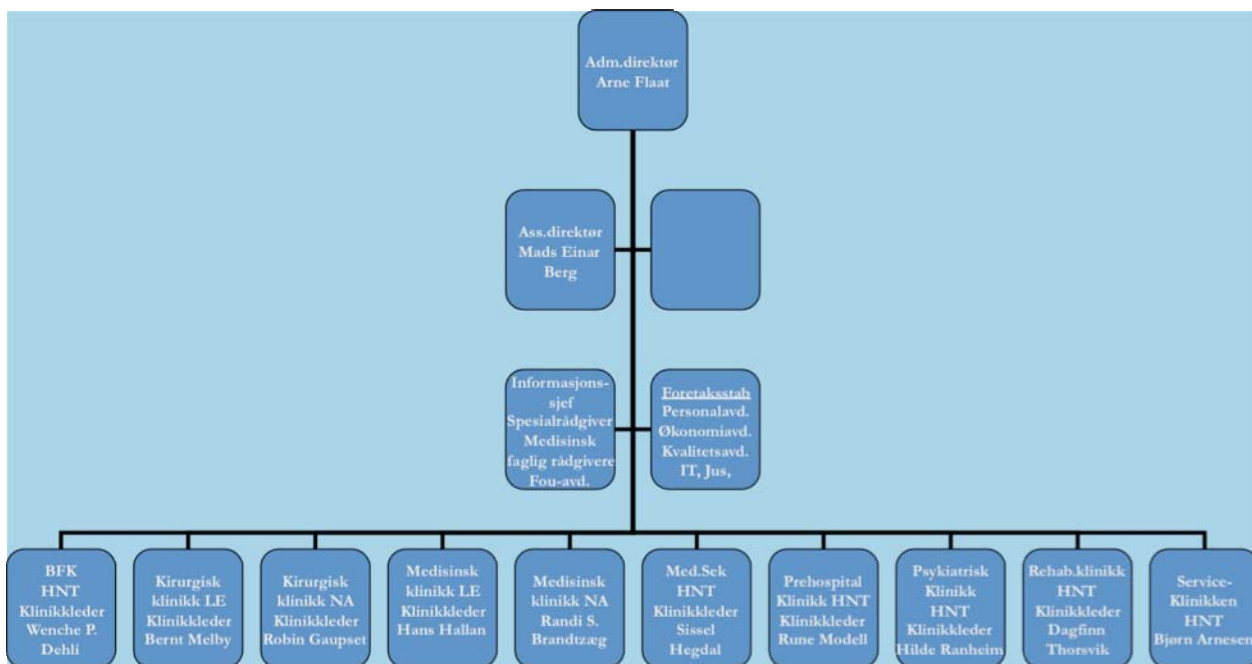


Fig. 4.2 Organisasjonsstruktur. (Helse Nord-Trøndelag HF, 2008).

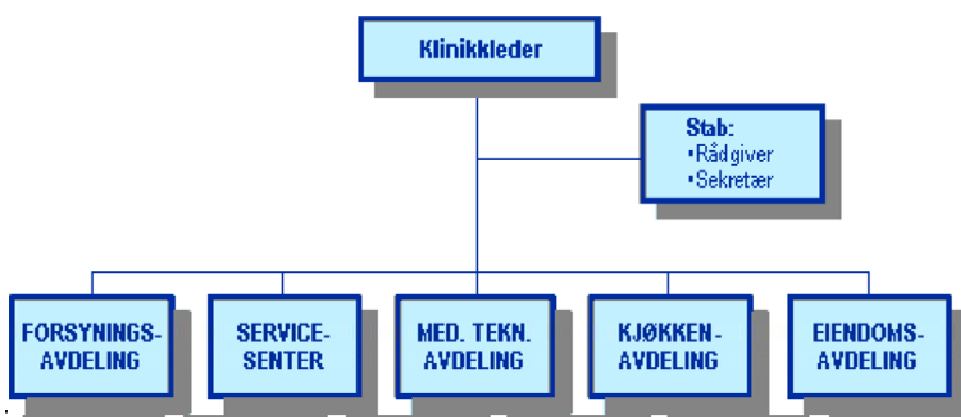


Fig. 4.3 Serviceklinikken. Organisasjonsstruktur. (Helse Nord-Trøndelag HF, 2008).

Det er Eiendomsavdelingen som er forvalter av eiendomsmassen, mens klinikker samt hovedadministrasjonen er leietakere. Det er 19 interne og 5 – 6 eksterne husleiekontrakter. Eiendomsavdelingen har ansvaret for det utøvende eierskapet for eiendomsmassen, og er leverandør av både areal, operative drifts-, vedlikeholds- og servicetjenester samt utviklings- og utbyggingprosjekter (investeringer).

Eiendommene.

Foretakets eiendomsmasse ligger hovedsakelig i Namsos og Levanger, med noe mindre bygningsmasse på Kolvereid og Stjørdal. Eiendomsmassen som forvaltes har et samlet bygningsareal på ca. 101.000 kvadratmeter. Eiendomsavdelingen anslår at ca 60 % prosent av eiendomsmassen er formålsbygg. Resterende består av bygninger som er mer anvendelige til flere forskjellige formål. Det er ikke gjort en nøyaktig beregning av dette forholdet.

Respondentene.

Det er intervjuet tre nøkkelpersoner ved Helse Nord-Trøndelag HF. De er:

- Avdelingsleder eiendomsavdelingen.
- Arealforvalter i eiendomsavdelingen.
- Klinikkleder Barne- og familieklinikken.

4.2.2 Målene

Helse Nord-Trøndelag HF har hatt internhusleieordningen fra 2004. Arealeffektivisering er et overordnet mål, uten at det er definert eller tallfestet i effektmål. Det rapporteres heller ikke på arealeffektivitet i foretakets ledelse. Inntrykket er at det er forståelse blant leietakerne, som i hovedsak er samme personer som foretaksledelsen, for at kostnadsfokus er nødvendig og at internhusleie da er et nyttig verktøy. Men det å ha en internhusleieordning sees nok på som litt byråkratisk fra leietakersiden.

4.2.3 Kostnadssiden

Husleien fastsettes eller beregnes etter samme prinsipp som hos St. Olavs Hospital HF. Leien er differensiert, med beregnede markedspriser for kontorlokaler som baseline. Øvrige lokaler prises etter baseline multiplisert med en beregnet faktor som bl.a. tar hensyn til teknisk verdi, standard og brukbarhet.

Partenes ansvar, samt hva som inngår i leieprisen er også håndtert på samme måte som hos St. Olav, altså svært likt det som er vanlig i private leiekontrakter.

Forvalterens økonomi er ikke fristillet fra kjernevirksomheten, så det er mulig å saldere underskudd i foretaksbudsjettet ved å flytte midler fra planlagte vedlikeholdsoppgaver. I selve internhusleiemodellen som konsernet Helse Midt-Norge RHF vedtok i 2007 ligger det et utkast til managementavtale mellom eier og forvalter kalt *Managementavtale i eiendomsenheten*. Den er imidlertid ikke inngått mellom eier og forvalter i Helse Nord-Trøndelag HF. Årsaken til dette er ikke klar.

I kapittel 10 i mal for avtalen står det:

Mellom Helseforetaket og Eiendomsenheten etableres det en finansiell struktur som om virksomhetene er frittstående selskaper. Dette innebærer internfinansiering mellom Helseforetaket og Eiendomsenheten.

Managementavtalen ligger som en del av internhusleiemodellen, men er altså ikke tatt i bruk.

4.2.4 Inntektssiden

Fram til og med regnskapsåret 2008 har leietakerne fått særfinansiert sin husleie, ved at de er målt på budsjettoppnåelse etter intern handel. Fra og med regnskapsåret 2009 er dette endret, slik at husleie må betales over det faste budsjettet, som ikke vil bli justert selv om husleien skulle gå opp eller ned. Klinikkenes inntektsside i budsjettet ble samtidig justert, slik at de skal gå i balanse.

De eventuelle positive effektene av en riktig inntektsside har derfor ikke vært mulig å måle eller beskrive.

Dette forholdet oppleves imidlertid som viktig både av utleier representert ved eiendomssjef og arealforvalter, og også av leietaker, representert ved klinikkssjef. De er samstemte i at det å spare utgifter innen egen budsjetttramme, ved å spare areal, vil være et incitament. Leietaker mener at det i tillegg må arbeides med holdninger ved å informere nedover i rekkene. Arealforvalter nevner også et mulig behov for å ha noe lokaler å tilby når litt mer akutte behov oppstår hos brukerne, slik at de ikke vegrer seg så mye for å avgi ledige arealer.

4.2.5 Regeldelen

Regeldelen av internhusleiemodellen i Helse Nord-Trøndelag HF er lik den ved St. Olav. Den består hovedsakelig av leieavtalene som er inngått mellom Eiendomsavdelingen og de enkelte klinikkene.

Leiekontrakt.

Husleiekontraktene er utformet etter samme mal som også gjelder for de andre helseforetakene i Helse Midt-Norge RHF. Dette er beskrevet i kap. 4.1.5.

Avtale mellom eier og forvalter.

Som nevnt over så er det ingen skriftlig avtale mellom eiendomsavdeling og eier. Malen for managementavtale som er laget på konsernnivå skal regulere forholdet mellom eier og forvalter i alle foretakene i Helse Midt-Norge RHF, men den er foreløpig ikke tatt i bruk i Helse Nord-Trøndelag HF.

Overordnede policyer – konserndirektiv – andre retningslinjer.

I forbindelse med at en prosjektgruppe bestående av repr. oppnevnt av de respektive HF samt RHF'et fikk som mandat å utrede implementeringen av husleie i foretaksgruppen, ble det utarbeidet utkast til en såkalt managementavtale mellom eiendomsenheten og HF-direktøren i foretakene. Denne managementavtalen omhandler de fleste aspekter ved internhusleieordningen som man ser for seg skal være dekkende for hele Helse-Midt-Norge RHF, og dermed også St. Olav. Både forretningsidé, visjon, overordnede mål, produkt- og markedsstrategier, utviklingsstrategier, strategi for eierskap, drift- og vedlikeholdsstrategi, kompetansestrategi, kommunikasjonsstrategi og prisstrategi. Avtalen er ikke implementert.

4.2.6 Oppnådde resultater

Respondentene mener at internhusleieordningen virker som et informasjonsverktøy i den forstand at man får synliggjort kostnadene på de enkelte elementene i virksomheten, også arealbruk. Og leietakeren mener at det ligger en viss disiplinerende effekt i slik bevisstgjøring.

Fra utleiersiden er signalet svært tydelig på at man ikke har fått til i særlig grad å spare areal, ettersom det oppleves at begge sykehusene er ”fulle”. Fram til og med 2008 har leietakere fått fullfinansiert husleien uansett arealbruk. Forvalter beskriver at man har nedsatt et arealutvalg for å få til omfordelinger av eksisterende areal. Det deltar som oftest klinikkledere i utvalget, men man har allikevel problemer med å få noen til å avgi areal. Forvalter mener at informasjon ned på et lavere ledernivå er viktig.

4.3. Helse Bergen HF. Case 3

4.3.1 Organisasjonen, eiendommene og respondentene

Organisasjonen.

Helse Bergen HF er et stort helseforetak, og er en del av konsernet Helse Vest RHF. Prinsipielt bekles eierrollen av adm. dir., forvalterrollen av direktør for Drift/teknisk divisjon, og brukerrollene av de 23 nivå 2-lederne for divisjoner, klinikker og avdelinger som rapporterer til adm. dir.

Den utøvende eiendomsforvaltningsfunksjonen kalles Arealkoordinering, og har ansvar for arealplanlegging med utgangspunkt i arealplanen, arealdisponering og tildeling i helseforetaket, inngåelse/oppfølging av interne og eksterne leieavtaler.

Drift, vedlikehold og prosjekter utføres av andre enheter hos forvalter.

Eiendommene.

Case 3 eide i 2008 ca 400.000 kvm, hvorav ca 12.000 kvm boliger. Innleiet areal var ca 32.000 kvm. 15.530 kvm ble leiet ut til samarbeidspartnere, Universitetet i Bergen hadde 8 330 kvm.

Hovedtyngden av eiendomsmassen ligger på Haukeland sentralt i Bergen, nord, vest og syd for Bergen, samt Voss sykehus. Eiendomsavdelingen anslår at ca 80 – 90 prosent av eiendomsmassen er formålsbygg. Resterende består av bygninger som er mer anvendelige til flere forskjellige formål. Det er ikke gjort en nøyaktig beregning av dette forholdet.

Respondentene.

Det er intervjuet to nøkkelpersoner i Case 3. De er:

- Avdelingssjef Arealkoordinering.
- Direktør for Divisjon medisinsk service.

4.3.2 Målene

Case 3 har hatt internhusleieordningen fra 2001. Den ble altså utformet mens sykehusenes eiendomsfunksjoner fortsatt var en del av den fylkeskommunale forvaltningen, og ikke foretak underlagt regnskapsloven. Målsettingen med internleien er å få en bevisstgjøring blant brukerne at det koster å bruke arealer og få oversikt over hvem som disponerer arealene på sykehuset. Det foreligger ikke skriftlig nedtegnede operasjonelle mål. Det rapporteres ikke på arealeffektivitet i foretakets ledelse.

Inntrykket er at ordningen er allment akseptert, og at de fleste er komfortabel med den, men at det er varierende bevissthet rundt den. Og generelt for lav bevissthet.

4.3.3 Kostnadssiden

Det benyttes en funksjonsleiemodell, men med utgangspunkt i markedspriser. Eiendomsmassen er inndelt i områder. Basis er leiepris for kontorer i det aktuelle området, for eksempel Bergen sentrum. Leiepriser er ut fra basis differensiert etter 5 kategorier av romfunksjoner med pris fra 500 til 2500 kr/kvm + felleskostnader. Det er ingen differensiering på om arealene er gamle eller nye, godt eller dårlig vedlikeholdte, eller

lignende. Gårdregnskap (pr. Bygning) finnes ikke, så også felleskostnadene spres likt på alle netto utleide kvadratmetere.

Leieprisen, hvor felleskostnader, energi og indre vedlikehold er inkludert, er ikke fullt ut forstått av intervjuet Bruker/leietaker.

I praksis får forvalter alle sine inntekter fra internhusleie. De benyttes til å dekke kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold, samt noe som blir benevnt inntektskrav fra foretaksledelsen, til dekning av kapitalkostnader m.m. Husleien har ikke vært prisjustert siden 2002.

4.3.4 Inntektssiden

Da systemet ble innført fikk alle midler til å betale hele husleien for. Uansett arealbruk. Som en samlet budsjetttramme, ikke så mye til husleie, så mye til annet osv. Det er sånn at om noen velger å redusere sitt areal, så beholder de sine inntekter. Slik har det fungert hele tiden, og slik er det nå. Forvalter mener dette er en helt klar forutsetning for at en internhusleieordning skal fungere. Hvis det ikke er mulighet for en gevinst hos leietaker, så blir det bare som en skatt. Hun har forespurt, og fått tilbakemelding på at med gratis lokaler ville brukere ha brukt mer areal. De eventuelle positive effektene av en riktig inntektsside har ikke blitt målt eller tallfestet.

Forvalter tror at om internhusleieordningen skal ha full nytteeffekt så må leietakeren bevisstgjøres på hvilke krav og rettigheter leieavtalen gir. Selv om brukerne ikke kan si at de ønsker å leie annet sted om de ikke er fornøyd, så kunne de vært bevisste i sine krav særlig hvilket vedlikeholdsnivå de skal ha. Foreløpig er det nok ikke sånn. Det kommer ofte til en forhandlingssituasjon fordi det ikke er penger til å gjøre det nødvendige. Dette er et bevisst valg som i praksis er en konsekvens av inntektskravet fra foretaksledelsen.

4.3.5 Regeldelen

Regeldelen av internhusleiemodellen i Case 3 består av leiekontrakter med vedlegg, samt arealplan.

Leiekontrakt.

Den består hovedsakelig av leieavtalene som er inngått mellom Eiendomsavdelingen og de enkelte klinikkene.

Husleiekontraktene inneholder bestemmelser om:

- 1) Arealmengde.
- 2) Kvadratmeterpriser. Differensierte.
- 3) Leieregulering. (Etter vedtak i foretaksledelsen).
- 4) Fordeling av ansvar og oppgaver. Vedlikehold utvendig og innvendig er utleiers ansvar.
- 5) Tilleggsytelser. Kjøpes internt.
- 6) Framleie. Ikke tillatt.
- 7) Oppsigelsestider, gjensidig på 6 mnd. Kun delarealer som er utleibare.
- 8) Ombygginger.
- 9) Tvister

Kontrakten har vedlegg, tegninger og tabeller, som viser leid areal, og et fast vedlegg som

viser grensdragning for hva hhv. Leietaker og utleier har ansvar for. Dette fremgår detaljert av de bedriftsinterne dokumentene *Internleieavtale*, *Romfunksjon og pris* og *Ansvarsfordeling*.

Avtale mellom eier og forvalter.

Det foreligger ingen skriftlig avtale mellom forvalter og eier.

Overordnede policyer – konserndirektiv – andre retningslinjer.

Foretaket har en overordnet arealplan. Den revideres hvert 4. år etter en omfattende prosess. Ved siste revisjon, i 2008, deltok 45 personer. Arealplanarbeidet besto av to prosesser:

- En samlet strategi for arealutvikling i Case 3
- Gjennomgang av enkelttiltak knyttet til frigjorte arealer når laboratoriene flytting til et nytt laboratoriebygg

4.3.6 Oppnådde resultater

Respondentene mener at internhusleieordningen virker som et informasjonsverktøy i den forstand at man får synliggjort kostnadene på de enkelte elementene i virksomheten, også arealbruk. Og leietakeren mener at det ligger en viss effekt i dette. Han mener allikevel at husleieordningen har svakheter ved større endringsprosjekter. Men er klar på at dette henger sammen med den overordnede finansieringsmodellen i helseforetakene.

Fra utleiersiden er signalet svært tydelig på at incitamentene i ordningen har bidratt til å unngå utvidelser av arealene. Forvalter mener at informasjon ned på et lavere ledernivå nå er det viktigste satsingsområdet for å oppnå enda bedre effekter.

5. Diskusjon

5.1 Innledning

Kapittelet er lagt opp slik at det først er diskutert oppnådde resultater i forhold til foretakenes egne beskrevne målsettinger.

Deretter er det gjort en vurdering av resultatene ut fra de tre hovedelementene i husleieordningene, samt i forhold til organisasjonsmodell. Dette siste er særlig aktuelt ettersom St. Olav og Helse Nord-Trøndelag deler modell, men er ulikt organisert.

Informantene som representerer henholdsvis utleier og leietaker har fått spørsmål om de samme elementene i internhusleiesystem, inntektsside, kostnadsside og regedel.

Opplysninger fra de tre casene er altså vurdert hver for seg og samlet. Både for å se om det finnes noen påtakelige tendenser som går igjen i casene og som ikke er beskrevet før, for å se om det er sammenfallende eller motstridende oppfatninger mellom utleier og leietaker, og også mer generelt hvordan oppfatningene stemmer med teorien fra litteraturkapittelet.

Ut fra oppgavens problemstilling har elementene som bør inngå i en internhusleiemodell vært særlig interessante.

- Inntektssiden – leietakerens inntekt og kobling til budsjett
- Kostnadssiden - husleien (som er utleierens inntekt)
- Regedelen – veikart med kjøreregler for partene (eier, bruker, forvalter)

I bruk av økonomiske instrumenter er kapitalstrømmene, inntekts- og kostnadssiden, viktige. Det må være synlige, merkbare og påvirkbare for aktørene, både til bruk som beslutningsgrunnlag og som insentiv. Dette er vist i Fig. 3.5.

Regelverket i ordningen må utformes etter deltakerne. For eksempel leiekontrakt og konserndirektiv. Det må være lett forståelig, tydelig og oppleves som rettferdig i den forstand at det opprettholdes en viss balanse mellom partene.

I foretak som har internhusleie er det som regel også nødvendig å gjøre ytterligere tiltak ut over den rene internhusleieordningen for å oppnå arealoptimalisering.

For eksempel:

- Benchmarking
- Arealplanlegging basert på langsiktige virksomhetsplaner.

Når en internhusleieordning skal innføres så bør den utformes for å passe til det miljøet den skal virke i. Det er da viktig å se på:

- Den organisasjonen som internhusleiemodellen skal virke i

Det er viktig med tydelige roller med en viss forretningsmessig avstand, slik at ordningen oppfattes som reell, og kontrakter som bindende.

Selv om ordningen skulle føre til enkeltstående uheldige situasjoner, må helhet og konsernnytte ha prioritet.

5.2 Oppnådde resultater

Ingen av foretakene i casene har satt opp noen effektmål for arealeffektivisering. Sintef (2008) peker på at siden 2002, da staten overtok som eier av sykehusene, og fram til 2007 har reformene og omstillingsprosessene i sykehussektoren vært mange og involvert både fagpersonell, ansatte og brukere av sykehusene. Det har vært kraftig vekst i budsjetter og ansatte. En eventuell arealeffektivisering ville måtte sees på bakgrunn av dette.

5.2.1 Informasjon om arealbruk og kostnader

Hovedinntrykket er at alle informantene i alle de tre casene virket å være ganske fornøyd med å ha en internhusleieordning. Det var samstemmighet mellom både forvaltere og brukere i alle tre casene om dette. Alle fremhevet at internhusleieordningen ga god oversikt og en forståelse for at arealer er en ressurs som koster penger. Og at en slik oversikt og forståelse var nyttig. Slik sett kan det hevdes at internhusleieordningene i alle tre foretakene har nådd et formål man hadde felles da ordningene ble innført.

I følge teorien så kan dette forventes av de fleste internhusleiemodeller, også de som ikke inneholder kraftige økonomiske incitament.

5.2.2 Arealeffektivisering

Generelt virket leietakerne ved St. Olav og Helse Nord-Trøndelag å ha få problematiske opplevelser med internhusleieordningen. Ordningen er relativt ny og titt og ofte er den et tema i fortaksledelsen både ved St. Olav og Helse Nord-Trøndelag. Ved St. Olav har man dessuten vært i en mer eller mindre kontinuerlig, eksternt finansiert, utbyggingsprosess mens internhusleieordningen har virket. Det er da grunn til å anta at de nye arealene der er godt gjennomtenkt og programmert i forhold til de oppgavene som kjernevirksomhetene skal løse.

I de to foretakene i Trøndelag har man en konkret målsetting om arealeffektivisering. Det er også en viss interesse i foretakenes toppledelse, uten at det hittil har vært fulgt opp med konkret rapportering på tallfestede mål.

Det har ikke vært insentiver for arealeffektivisering via inntektsside (gulrot), konserndirektiv (pisk) eller arealspareprosess med felles mål, involvering og synliggjøring i felles forum.

Der er ikke oppnådd arealgevinster på sykehusene, heller ikke der hvor potensialet er åpenbart.

I Helse Bergen HF har man ikke arealeffektivisering som et uttrykt formål med internhusleien, selv om det nok kan være underforstått i organisasjonen. Internhusleie er vanligvis heller ikke noe tema i foretaksledelsen. Det foreligger ikke konserndirektiv, men gjennomføres en rullering av strategisk arealplan hvert fjerde år. Det er til en viss grad oppnådd arealgevinster. Ikke ved at internhusleien har bidratt til et fokus på arealeffektivisering i hverdagen, men ved at leietakerne har gått nøye gjennom arealbehovene ved endringer, og lagt vekt på å finne effektive løsninger. Dette har også resultert i at trykket på forvalter fra kjernevirksomhetene om å få mer areal har minsket.

5.3 Inntektssiden

Effektiviseringsgevinster av et internhusleiesystem beror over tid på brukernes forventninger om hvordan deres framtidige budsjett påvirkes av det de foretar seg i dag. Det er et kjent fenomen i

forvaltningsenheter at det er viktig å bruke opp årets budsjett, slik at ikke neste års budsjetttramme blir senket tilsvarende det man sparte. Om det finnes risiko for at en resultatenhet blir straffet med lavere budsjetttramme fordi den er god til å effektivisere, så svekkes motivasjonen for å bli mer effektiv. Om brukerne frykter at dette kan bli konsekvensen så vinner de på sikt ingenting på å effektivisere sin virksomhet. Dette forholdet må hensyntas ved valg av metode for bestemmelse av inntektssiden. Det er av avgjørende betydning for om en internhusleieordning vil bidra til arealeffektivisering. Det er to forhold å ta stilling til:

- Modell for finansiering av leietakers inntekt ved innføringstidspunktet.
- Kobling til budsjettssystemet.

Begge internhusleiemodellene som benyttes i de tre undersøkte foretakene benyttet en ren videreføringsmodell ved innføring av internhusleieordningene. Og det er ikke lagt opp til noen overgangsordning mot produksjons- eller normtallbasert modell. Det betyr at etter at husleien var fastsatt, fikk alle leietakere økt budsjetttramme tilsvarende det de skulle betale.

Koblingen til budsjettet skal i teorien virke som et incitament for arealeffektivisering dersom den er rett utformet. Hovedinntrykket fra undersøkelsen er at alle de tre casene understøtter eksisterende teori på dette punktet.

Dette er vist ved at arealeffektivisering i størst grad er oppnådd ved Helse Bergen, der hvor leietaker finansierer husleien over eget budsjett, og selv beholder innsparingen ved arealeffektivisering.

Eller som det i praksis har skjedd, at leietaker avstår fra utvidelser fordi han da må finansiere den økte husleien over eget budsjett.

Og det er også vist ved at arealeffektivisering ikke er oppnådd, og endatil valgt bort, i begge de casene hvor eier har finansiert husleien, og hvor leietakerne da heller ikke har fått beholde innsparingen dersom de har redusert arealbruken. Dette er for øvrig endret til samme modell som Helse Bergen fra og med 2009.

Det er ganske stor enighet blant de informantene som er forvaltere at det er viktig at eier sørger for å frikoble leietakers inntektsbudsjett fra hvor mye areal som blir brukt.

Det sier de både i case 3 hvor en slik modell for inntektssiden har vært benyttet i mange år, og også i case 1 og case 2 der internhusleiesystemet har hatt en modell for inntektssiden hvor leietakers arealkostnader har vært særfinansiert.

I det Helse Bergen, hvor leietaker har hatt ansvaret for husleien over sitt ordinære budsjett, har effektene vist seg ved at det fra leietakers side har blitt fokusert på kostnader og tilbakeholdenhet i arealkrav ved endringer. Både ved flyttinger og driftsendringer. Mens oppmerksomheten har vært liten der hvor driften har fortsatt som før.

Det kan virke som incentivet først trer i kraft etter at oppmerksomheten av ytre årsaker rettes mot arealkostnader. En mulig forklaring på dette er at budsjettene i alle foretakene i casene ble øket for å kompensere husleiekostnadene fullt ut den gang internhusleie ble innført. Det ble valgt videreføringsmodeller som beskrevet i kap 3.4.2. Man har derved hatt midler til husleie. Og andre utfordringer sto i kø. Det har da muligens vært mest fornuftig å rette oppmerksomheten mot det som ble ansett å være viktigst. Og at det dermed ikke har vært noen oppfatning av man behøver å se over sin arealbruk. Husleien er jo finansiert. Dette bekreftes av informanten som er leietaker i Helse Bergen.

Tidligere studier har konkludert med at ledelsesfokus, for eksempel i form av konserndirektiv og at det settes og følges opp konkrete mål vil kunne ha effekt.

Denne undersøkelsen tyder på at dette til en viss grad også stemmer i den type organisasjoner som er undersøkt. Men selv uten uttrykte målsettinger eller fokus fra toppledelse, er det oppnådd spareeffekter ved endringer.

Tilleggsfaktorer som kan virke som incitament er hvor langt ut i organisasjonene det fokuseres og informeres på internhusleie. Det spørsmålet henger nøye sammen med organisering og hvem som er kunde, og drøftes i kapittel 5.7.4.

5.4 Kostnadssiden

Leiepriser.

I begge internhusleiemodellene som beskrives i de tre casene er det valgt markedstilpasset leie. Valgene ser ut til å være gjort etter ganske grundige utredninger.

Det er to forskjellige nivåer på kompleksitet ved prisfastsettelsen. Den ene modellen varierer prisen bare på beliggenhet og romfunksjon, mens den andre også bringer inn vurderinger om arealene er funksjonelle for tiltenkt bruk og i god stand.

Ettersom selve husleien er satt etter samme grunnleggende filosofi så er prisleiet temmelig likt både mellom alle casene, og i forhold til det eksterne markedet. Riktignok har leien i case 3 som har hatt arealeffektiviseringsgevinster, sakkert noe etter prisutviklingen for øvrig. Dette har allikevel ikke medført at prisnivået er urimelig lavt. Det er derfor vanskelig å se fra denne undersøkelsen hvor vidt prisen er av betydning for arealeffektivisering.

Det kan se ut til at der hvor modellen har den enkleste prissettingen, oppleves den som litt for komplisert, mens dette ikke har fremkommet som noen problemstilling i de to andre foretakene.

En mulig forklaring kan være at leietakerne i de foretakene som har mest komplisert modell hittil har hatt mindre fokus på kostnadssiden, ettersom den har vært sentralt fullfinansiert.

En annen mulighet kunne vært manglende informasjon til kundene i case 1 og 2, men det er ingen indikasjoner på særlige forskjeller fra case 3 på hvordan dette håndteres.

Det er et poeng ved fastsettelse av leien at størrelsen på husleien vil kunne være av ganske stor betydning for å kunne finansiere eventuelle nye, dyrere lokaler med eksisterende leie. Høy leie i utgangspunktet vil bety god evne til å betale husleie ved arealendringer.

Hva som inngår i leien.

I alle casene er det tydelig beskrevet hva som inngår i leien. Her er det valgt to litt forskjellige varianter. I case 1 og 2 er det lagt opp til en internhusleiekontrakt hvor fordeling av utleiers og leietakers kostnader er så å si identisk med en leiekontrakt i et åpent marked. Driftskostnader avregnes derfor og legges til den enkelte leietaker i noe større grad. Dette gjør det svært enkelt for alle parter å sammenligne interne leiepriser mot markedspris på tilsvarende lokaler.

I case 3 har man valgt å ta en del kostnader til drift inn i husleien. Dette kan muligens være årsaken til at leietaker mener å ha høyere internhusleie enn hva markedet kan tilby.

I Helse Bergen indikerer leietakeren at det er problemer med å finansiere nye lokaler over eksisterende budsjett, fordi husleien i de nye lokalene ble høyere enn i de gamle. For å ha råd til husleieøkningen må man da spare på noe annet. Dette kan nok til en viss grad henge sammen med at husleien ikke har blitt oppjustert siden den ble innført. Mens øvrige budsjetter har hatt en formidabel økning i samme perioden. Det samme gjelder også for markedsleie på private lokaler. Det oppstår da tydeligvis en ubalanse i systemet når byggekostnadene legges til grunn for ny leie.

Dette indikerer allikevel at det ikke er full sammenheng mellom internleien og dette foretakets totale eiendomskostnader. Dersom leietaker er av den formening at man betaler markedsleie og vel så det, men får dårlige lokaler fordi eier krever høy rente fra forvalter, så er dette uheldig for tilliten mellom bruker og forvalter.

Ettersom alle eiendomskostnader skal dekkes av internleien og den ikke er øket siden innføring av ordningen, eller i hvert fall ikke prosentvis tilsvarende foretakets øvrige utgifter, betyr det at man fra eiers side over tid har flyttet midler som i utgangspunktet lå i internhusleiesystemet over til andre områder i foretaket.

Dette bekreftes av forvalter, som mener at årsaken til at egen eiendomsmasse er alderstegen og med en tilstandsgrad noe lavere enn ønskelig, skyldes mangel på penger i systemet. Først og fremst til vedlikehold.

Det problemet som brukeren beskriver kan også henge sammen med at videreføringsmodellen for inntektssiden ble benyttet ved innføring av internhusleie, og kan ha flere årsaker:

- Virksomheten kan reelt sett ha hatt for små lokaler ved innføring av internhusleie, samtidig som videreføringsmodell for inntektssiden er benyttet. Man har da hatt for lavt budsjett til å dekke store nok lokaler helt fra internhusleie ble innført.
- Virksomheten kan ha hatt lokaler med lav husleie på grunn av dårlig standard på lokalene, samtidig som videreføringsmodell for inntektssiden er benyttet. Man har også her i realiteten hatt for lavt budsjett helt fra internhusleie ble innført.

Problemer vil da kunne oppstå fordi videreføringsmodellen ikke økte virksomhetens budsjett tilstrekkelig i utgangspunktet, fordi husleien var lav på grunn av for små eller dårlige lokaler. Mens man som leietaker allikevel må dekke alle kostnader ved nybygg. Utgiftene kan dermed bli høyere enn det som i utgangspunktet er finansiert.

Virksomheter som hadde for store, eller nye og dyre lokaler da internhusleie ble innført, vil derimot egentlig være overfinansierte.

Det er vanskelig å peke på en konkret årsakssammenheng i dette tilfelle. Men det synliggjør et problem som er kjent fra andre undersøkelser.

En mulig løsning kan være at når det i utgangspunktet er benyttet en videreføringsmodell for inntektssiden basert på markedsbasert funksjonsleie, kan man ha en tilpasningsperiode, for eksempel over 4 år, til en normtallbasert fastsette av inntektssiden, jfr. kapittel 3.4.2.

Men ettersom samlet andel av budsjett som benyttes til internhusleie oppgis å utgjøre 4,4 % i dette tilfellet, vil det allikevel være vanskelig å tenke seg at forholdet er kritisk for virksomheten. Det er et poeng at internhusleiemodellen skal være enkel og oversiktlig, og Helse Bergen HF har tydeligvis prioritert dette, slik at brukeren selv har måttet finansiere økningen i husleie, som jo når alt kommer til alt, er relativt marginal i forhold til virksomhetens totale budsjett.

5.5 Regeldelen

Leiekontrakt

I de tre foretakene består regeldelen først og fremst av husleiekontrakter med vedlegg. Kontraktene oppleves som tilstrekkelige til å regulere alle forhold av betydning mellom leietaker og utleier. Det er klart definerte ansvarsområder for partene. Det er i alle foretakene en form for monopol, ved at all leie av areal skal skje via forvalteren. Men tilleggssytelser på vedlikehold, utvikling og service kan kjøpes fra intern utfører. Det nevnes nærmest i en bisetning fra leietakeren i to av casene at det kanskje kunne vært fint å vite om egen eiendomsavdeling har rett prisnivå på lokalene, og om husleien blir benyttet til vedlikehold. Løpende benchmarking for

eksempel i en forvaltningsplan, gjøres ikke. Det kunne adressert det spørsmålet på en enkel måte.

Avtale mellom eier og forvalter

Der er ingen skriftlig avtale mellom eier og forvalter i noen av de tre foretakene. I eierkonsernet til case 1 og 2 er det laget en mal for en managementavtale mellom eier og forvalter. Den er ikke benyttet i noen av foretakene. Årsaken er ikke kjent. Dette må ansees som uheldig i forhold til teori, ettersom den regulerer en god del forhold ved eiendomsforvaltning som er viktige komplementar. Blant annet klare mål for eiendomsforvalter, beskrivelse av oppgaver og ansvar, foretakets eierskaps- og utviklingsstrategi for eiendommene, samt en beskrivelse av finansieringsstruktur som legger føringer for å sikre en mer langsiktig og forutsigbar disponering av midler til verdibevarende vedlikehold, investeringer og utvikling.

I case 1, hvor NTNU er part i et tingsrettslig sameie for en ganske stor del av eiendomsmassen på St. Olavs hospital, er managementavtale inngått.

I case 3 foreligger heller ingen skriftlig avtale mellom eier og forvalter.

Konsern- eller foretaksdirektiv

Revirtenking er en vanlig effekt at budsjettansvar føres lavere ned i et foretak eller et konsern. Den enkelte leder er rimeligvis ofte seg selv nærmest. I arealspørsmål kan dette i praksis gi seg utslag i at man nøler med å fristille ledig areal som man senere muligens kan få bruk for.

Dette er tilfelle i case 1 og 2. Der har ikke budsjettansvaret vært avgjørende, men en kultur som tilsier at myndighet over egne arealer er tillagt klinikken, tydeligvis uten at eier eller forvalter kan eller vil overstyre.

Foretaks- og konsernkultur er et topplederansvar som må kommuniseres tydelig og følges opp med handling. Det kan gjøres ved å utforme et foretaks- eller konserndirektiv og sørge for at det også følges opp.

Som forslag til innhold i et direktiv som sammen med en rett utformet internhusleiemodell vil adressere slik suboptimalisering kan nevnes:

- Det påligger kjernevirksomhetene å samarbeide om å finne løsninger for å utnytte arealer optimalt.
- Hver budsjettenhet i kjernevirksomheten bærer kostnadene for sitt ressursforbruk, også arealkostnader.
- Konsernet skal ha en virksomhetsplan med dertil koblet lokalressursplan – en strategisk handlingsplan for lokalressursene, med dokumentasjon av tilstand, nåværende kapasitetsutnyttelse, teoretisk kapasitet og mulig alternativ anvendelse.
- Lokalressursplanen skal inneholde prognose over fremtidig arealbehov fordelt på respektive kjernevirksomheter, samt mulige samordningsløsninger over tid.
- Kjernevirksomhetene skal alltid søke samordningsløsninger når det ikke forsemrer total kvaliteten i respektive virksomheter. Lav produksjonskostnad skal alltid veie tungt.
- Kjernevirksomheter skal i første hånd utnytte konsernets egne lokaler. Eksterne alternativ kan benyttes om dette beviselig medfører økt konsernnytte.
- Nye eller utvidete virksomheter skal søkes rommet i eksisterende lokaler, eventuelt etter nødvendig om- eller tilbygging.
- Ved hver ny bygning eller forandring i eksisterende, enten ved om- eller tilbygging, skal arealeffektivitet og samutnyttelse ha høy prioritet ved utforming av lokalene.
- Nye lokaler skal utformes for aktuell virksomhet, men også forberedes for framtidig alternativ anvendelse. Generalitet og fleksibilitet bygges inn.
- Investering i nye lokaler forutsetter et kvalifisert beslutningsunderlag som viser at kjernevirksomheten har et langsiktig lokalbehov og forutsetninger for å bære en økt lokalkostnad ved siden av andre ressursbehov.
- Beslutninger om eiendomsinvesteringer skal baseres på konsernets totale lokalbehov over

- tid, og ikke fattes ut fra hver enkelt virksomhets lokalbehov ved et gitt tilfelle.
- Ved valg mellom å bygge eller å leie eksternt eide lokaler skal det benyttes en metode for vurdering som gjør alternativkostnadene sammenlignbare.
 - Ved hver investering i ny- om- eller tilbygg skal det i beslutningsunderlaget redegjøres for framtidige konsekvenser for drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader samt effektene på kjernevirksomheten.
 - Om det råder usikkerhet om kjernevirksomhetens framtidige innhold, innretning og økonomiske forutsetninger skal om mulig lokalbehovet løses ved midlertidig leie av eksterne lokaler for å oppnå framtidig handlefrihet.
 - Om kjernevirksomhet har behov for mer arealer, og passende eksisterende lokaler vil bli ledige i løpet av fem år, skal lokalbehovet løses med midlertidig leie fra eksterne.
 - Ved samordningsløsninger skal beslutningsunderlaget beskrive samordningspotensial for så vel arealressurser som personal-, maskin-, innrednings- og utstyrsressurser.

Det hevdes av Sandgren og Lundström (1995) at erfaring fra svenske kommuner som har formulert konserndirektiv er gode. Ledelsen har vært nødt til å tenke gjennom og virksomhetene har fått rammer å forholde seg til. Blant annet kan innsparingskrav denne måten henledes direkte og i klartekst til konsernledelse og styre, slik at den enkelte mellomleder slipper å gjøre de vanskelige beslutningene på egen hånd.

I for eksempel Västfastigheter (2009) gjøres dette gjennom særlig to overordnede dokumenter. Det er først eierens, Vestre Götalandsregionens, strategi for eierskap av eiendommer, som er tatt inn som eget kapittel i regionens strategidokument. Dernest er det forvalterens, Västfastigheters, retningslinjer for lokalforsyning. I dokumentets innledningskapittel står, ”Grunnleggende för riktlinjerna är att lokalkostnaderna skall handteras utifrån ett regiongemensamt perspektiv. Regionnyttan är alltid överordnat den enskilda verksamhetens intresse och målet är alltid att optimera regionens lokalkostnader”.

5.6 Organisatorisk oppdeling

I prinsippet er rollene som eier, bruker og forvalter definert som beskrevet i kapittel 3. I casene er dette ikke formalisert i detalj. Pengestrømmene følger ikke den administrative oppdelingen fullt ut i noen av dem.

Alle rollene finnes innenfor et og samme foretak i alle tre case, og er derved relativt ”interne” med liten organisatorisk avstand, med tanke på at alle foretakene er datterselskaper i store konsern. Både skillet mellom eier / forvalter og mellom eier / bruker er ikke tydelig definert.

Årsaker til at det har blitt slik, er nok litt forskjellige. Case 1 har hatt internhusleie siden 2004. I konsernet som eier foretakene case 1 og 2 er det et visst fokus på internhusleie, og internhusleie ble utredet og vedtatt på konsernnivå i 2007, men innført på foretaksnivå. Tilsynelatende fordi datterforetakene ønsker å beholde eiendomsforvaltningen under lokal kontroll. Og muligens fordi noen av datterselskapene ikke har kommet like langt i innføringsprosessen som case 1 og 2. Målsettingen fra konsernet er allikevel å samle forvaltningen etter hvert.

I case 3 ble internhusleie utredet og innført før helsereformen. Initiativet og gjennomføringen ble helt og holdent drevet fram av foretaket selv. Og konsernet har senere ikke hatt fokus på internhusleie. Det virker derfor naturlig at rollene er fordelt internt i foretaket, og ikke i konsernet.

I all teori som er gjennomgått er viktigheten av en viss organisatorisk avstand og selvstendighet i roller poengtert. Internhusleieordningene i casene er interne. Arealeffektiviseringsgevinster ville være lettere å oppnå dersom ordningene ble hevet opp på konsernnivå med ytterligere ansvarliggjøring av aktørene ved bruk et tydelig eierdirektiv, klare avtaler mellom alle de tre

rollene og synlige kapitalstrømmer.

Like viktig som å definere rollene, er å beslutte hvilket innhold som tillegges dem. I det følgende er dette diskutert.

Eierrollen

I alle casene har eier besluttet at internhusleie skal innføres som styringsverktøy, samt hvordan systemet for internhusleie skal være bygget opp. Blant annet etter hvilke prinsipper som leiens størrelse skal settes, hvilken handlefrihet partene skal ha, hvor lange løpetider leieavtalene skal ha.

Det er ikke eier som fullt ut fatter beslutninger i eiendomssaker som langsiktig påvirker organisasjonens økonomi, f.eks. større beslutninger om kjøp, salg, nybygging, eksterne leieavtaler eller riving av bygninger. Investeringer av slik størrelse avgjøres på konsernnivå. Det vektlegges at langsiktige leieavtaler kan ha like store økonomiske konsekvenser som kjøp eller nybygging, og derfor bør besluttes av eier.

Det er også eier som bestemmer hvilke typer eiendomstilnyttet service som eventuelt skal konkurranseutsettes eller helt avvikles som egen virksomhet. I alle casene er det i praksis slik at forvalter har monopol på å levere lokaler. I praksis også eiendomsrelaterte tjenester til bruker. Selv om dette i case 1 og 3 leveres av annen intern avdeling/seksjon, under samme overordnede ledelse. Ingen kjøper slike tjenester fra eksternt leverandør. Ved monopol bør prisene fastsettes av eier, og det er i prinsippet tilfelle i alle tre case.

Forvalterrollen

I et forhold til en hierarkisk forvalterorganisasjon så fordrer organisering med kunde og leverandør en litt annen tilnærming. Det blir nødvendig å snu et produsentperspektiv til et konsumentperspektiv, hvor eiendomsorganisasjonen ser på seg selv som en tjenesteleverandør og opptrer som servicepartner og en kompetanseenheter som fører dialog med kjernevirksomhetene. Eiendomsenheten kan ikke ha en myndighetsrolle overfor kjernevirksomhetene slik som tidligere.

En slik innretning på virksomheten krever at man i stor grad undersøker hvilke service og tjenester rundt arealer som etterspørres, areal typer, tilgjengelighet osv. Og utformer aktiviteter og prosesser etter dette.

Det er inntrykket fra intervjuene at man i alle casene har tilnærmet seg denne tenkemåten.

Å forvalte foretakets eiendommer i samsvar med de målsettinger eier og konsernet har satt opp tilligger også forvalterrollen. Her inngår f.eks. å lage arealforvaltningsplaner som er tilpasset hver enkelt eiendoms framtidige bruk. Dette gjøres systematisk og samlet i case 3, men ikke i case 1 og 2.

I case 1, hvor det meste av eiendomsmassen er helt nybygget, vil dette i praksis være ivaretatt av den virksomhetsplanlegging med påfølgende programmering som ligger til grunn for det som er bygget. I case 2 foregår også arealplanlegging, men ikke på samme langsiktige, omfattende og overordnede måte, basert på foretakets virksomhetsplaner og strategier.

Det opplyses at en managementavtale mellom eier og forvalter er utarbeidet og vedtatt av konsernstyret for case 2, men ikke innført. En slik avtale vil kunne gi forvalter nødvendig forankring og støtte i sitt arbeid fordi den klargjør forventninger og overfører reell myndighet og ansvar til forvalter. Samtidig vil dette bety at eier må vise mer tilbakeholdenhet i forhold til sin styring i enkeltsaker, noe som muligens kan være vanskelig.

I forvalterrollen inngår vanligvis også anskaffelse og avvikling av lokaler i samsvar med eiers beslutninger. Dette ivaretas av forvalter i alle tre case. Unntaket er den store utbyggingen på St. Olavs Hospital, hvor Helsebygg Midt-Norge, et eget spesielt utbyggingsforetak er etablert.

Forvalter skal være husvert for forskjellige virksomheter som gjør bruk av foretakets lokaler. Hvilke konkrete oppgaver som ligger i denne funksjonen avhenger av i hvilken grad eier har

besluttet at drift og vedlikehold tilknyttet lokalene skal leveres av forvalter. Dette reguleres i alle tre case av et vedlegg til leiekontrakt. I case 1 har leietaker ansvar for indre vedlikehold, og kan selv bestille drift- og servicetjenester fra en annen intern avdeling. Selv om bruker kan bestille drift og vedlikehold, så kan forvalter stille krav til utførelsen.

Forvalter bør også ta initiativ til lokalsamordning som kan redusere konsernets samlede eiendomskostnader og samtidig hjelpe de øvrige virksomhetene med å tilgodese sitt lokalbehov. Dette kan handle om å hjelpe enkelte enheter i kjernevirksomheten med å minske sine kostnader til lokaler, gjerne ved å finne alternative plasseringer og gjennom samordning av arealutnyttelsen. Eller ved å bistå i framleie av lokaler som en enhet ikke lenger har behov for. Arbeidet med lokalsamordning er nok en funksjon hvor størrelse ikke tillater hver enhet å besitte slik kompetanse. Derfor er det viktig at forvalter ivaretar denne funksjonen.

Dette er oppgaver som henger nøye sammen med mulighet for å tilby alternative lokaler. Dersom alle lokaler alltid er fylt til randen, vil en hver rokade møte på store problemer. Både ved forhandlinger med berørte interne nabovirksomheter, og ved flytting i praksis. Det bør derfor til en hver tid være en viss ledighet i lokaler. En lokalbank. Dette vil også for så vidt være nødvendig for å kunne gjennomføre større innvendig vedlikehold. Ingen av casene har klart å få denne funksjonen opp på beskrevet nivå.

Brukerrollen

Bruker må selv bedømme hvilke lokaler som best tilfredsstiller sin virksomhets målsettinger ut fra leieprisen for de enkelte lokaler. Dvs. å avveie forholdet mellom leiekostnader og nytteverdi av arealer i forhold til andre innsatsfaktorer. For å ha forutsetninger for gode overveielser er det viktig at forvalter hjelper bruker med å peke på mulige alternativer eller tiltak for å minske utgiftene til lokaler. Dette etterlyses av bruker i case 2.

Bruker kan i alle tre case til en viss grad ha mulighet til å beslutte hvilken standard det skal være på deler av drift og vedlikehold. Det gjelder da egenbestilling av vaktmestertjenester osv, men ikke hvem som skal utføre den. Alt som er knyttet til eiendommenes langsiktige bruk og økonomi blir besluttet av eier og forvalter i alle tre case. Men brukerne som er leietakere sitter i adm. dir. sin ledergruppe. Det gjør ikke forvalter.

Økonomiske styringsverktøy, som internhusleie, må ha til hensikt å oppnå størst mulig samlet konsernnytte. Dette kan til en viss grad oppnås ved riktig prissetting av internhusleien, men vil ikke alltid være mulig å få til. Det er derfor viktig at bruker også til en viss grad er beredt til å gjøre oppofringer for helhetens beste, for eksempel i samband med en satsning på sambruk som kan innebære betydelige innsparinger for konsernet.

Som vist i kapittel 5.7.2 er dette i stor grad tilfelle i case 3, når det gjelder større endringer av strategisk karakter. Det skjer da konkret i forbindelse med at foretakets arealplan rulleres hvert fjerde år. Når det gjelder den løpende daglige driften har man ikke avtalefestet slike forpliktelser fra brukersiden. Og det er ikke vist til noen dokumentasjon av at brukerne aktivt søker slike effekter for å redusere sin husleie.

I både case 1 og 2 er det eksempler på at dette ikke alltid er tilfelle. Det finnes tvert i mot eksempler på at brukere aktivt har motsatt seg slike felles løsninger.

Dette stemmer godt med teorien som hevder at resepten for god og effektiv utnyttelse av arealer en kombinasjon av å ha flere tilgjengelige styringsverktøy, og at man faser dem inn og ut eller justerer dem etter behov. Dette er vurdert i neste kapittel.

5.7 Kompletterende verktøy for arealeffektivitet

I teorikapittelet er det nevnt en rekke kompletterende verktøy som har vist seg å påvirke arealeffektivitet. For hvert verktøy er det innledningsvis gjort en beskrivelse av hvordan det kan utformes og i hvilken sammenheng det kan og bør benyttes, slik at de kan bli en suksessfaktor. Dette kapittelet tar for seg hvordan internhusleiemodellene og organisasjonene i de tre casene forholder seg til disse.

5.7.1 Analyser

Nøkkeltall og benchmarkingprosess.

Særlig ved tøffe effektiviseringsprosesser etter konserndirektiv kan nøkkeltall fungere godt som styringsverktøy. ”Internhyran fungerer bra som trimroder i lätta vindar, medan nyckeltallsstyrningen ger handfast styrning i styv kuling”. (Sandgren og Lundström, 1995, s.50). Likeledes for å sikre at eiendomsenheter som har en monopolstilling innen et konsern ikke utvikler seg til å bli kostnadskrevenende eller lite effektive.

Nøkkeltall kan brukes for vanlig mål- og resultatstyring, men også inngå som element i en benchmarkingprosess. De kan uttrykkes i form av alarmsignaler, for eksempel rødt – gult – grønt lys ved overskridelse av forhåndsbestemte tall for total kostnad pr kvadratmeter, de kan uttrykkes som normalverdier eller som børverdier. Nøkkeltall blir benchmark når de uttrykker verdien for beste verdi for sammenlignbare ytelser. Det er tallet eller verdien man skal strekke seg etter.

Det er vanlig å se på nøkkeltall som nettopp tall for ting som er viktige å måle. Alle tall som kan måles behøver ikke å være nøkkeltall.

For å kunne brukes til noe må nøkkeltall også kunne sees i system. Sammen med andre tall over tid minsker feil og usikkerhet, og informasjonsverdien blir dermed høyere. Innen offentlig eiendomsforvaltning er det vanlig å skille ut nøkkeltall for tre områder, med det viktigste først, jfr. forvaltningsplan:

- Eiendomskapitalen
- Kjernevirksomhetenes utnyttelse og nytteeffekt av lokalene
- Forvaltning (drift og vedlikehold) av eiendomskapitalen

Når virksomhetsnøkkeltall skal brukes for å styre mot effektiv arealutnyttelse, kan det gjøres ved at de økonomiske rammene for hver budsjettansvarlig i virksomheten proporsjoneres ut fra forventet aktivitet, ikke ut fra hvor stort areal som brukes. Lædre et. al., (2009) beskriver dette som en produksjonsbasert modell for inntektssiden.

Eksempler på nøkkeltall som kan si noe om arealeffektivitet i sykehus kan for eksempel være:

- Foretakets kostnad for egne og innleide lokaler per DRG-poeng
- Foretakets lokalareal for egne og innleide lokaler per DRG-poeng
- Lokalkostnadenes andel av kjernevirksomhetens totalkostnad
- Fyllingsgrad som måler utnyttelsen av rommenes arealkapasitet
- Utnyttelsesgrad som måler utnyttelse av tidskapasiteten

Også nøkkeltall for risikovurdering ved investeringer i nye bygninger kan være av interesse. Særlig ved fastsettelse av internhusleie i nye bygninger og hvor kapitalelementet inngår i internhusleien.

I praksis kan det vurderes hvilken risiko som bør knyttes til et gitt objekts utforming ut fra to sammensatte nøkkeltall; graden av *funksjonalitet* og graden av *markedstilpassing* eller

generalitet.

Nøkkeltallene basert på begge fremkommer ved å gradere dem etter en viss skala, og danner grunnlag for å kunne bedømme hvilke forrentningskrav som skal settes i kalkylene.

Med høy *funksjonalitet* menes virksomhetstilpasning til pågående eller kjent framtidig virksomhet, som i rene formålsbygg. Utleie eller salg av en slik bygning vil kreve kostbar ombygging ved tilpassing til annen virksomhet.

Med høy *generalitet* menes at bygningen er attraktiv på det åpne markedet, enten ved salg eller utleie, ved at den kan nyttes til mange formål uten kostbare ombygginger.

I tillegg vurderes hvilken risiko som kan knyttes til *beliggenhet*.

Dersom hvert av disse tre nøkkeltallene for eksempel gis en verdi mellom 0,8 og 1,2, og multipliseres med hverandre oppnås verdier fra 0,51 til 1,74 som et nøkkeltall for nødvendig krav til forrentning (yield).

Om man har et gjennomsnittlig forrentningskrav på 10 % så vil dette da kunne variere fra 5,1 % for et enkelt bygg med fleksibel planløsning og god beliggenhet, til 17,4 % for et installasjonstett bygg med mye innredning av en type hvor teknisk utvikling går raskt.

Ingen av respondentene viser til at nøkkeltall og benchmarking benyttes som verktøy i tilknytning til løpende arealsaker og internhusleieordningene. Det er ikke gått inn på årsakssammenhenger i forhold til hvorfor dette ikke er gjort. Dette kan dermed være et potensial som ligger uutnyttet.

På den annen side kan det også være en liten mulighet for at dette er vurdert og valgt bort i casene, uten at dette har fremkommet i intervjuene eller er beskrevet i gjennomgåtte dokumenter fra utredningene som er gjort før innføring.

Men som ledd i den overordnede, strategiske arealplanlegging benyttes nøkkeltall.

I Helse Bergen HF fremgår det av det bedriftsinterne dokumentet *Arealplan08* at der foregår en ganske utstrakt bruk av nøkkeltall i arealplanen som revideres hvert fjerde år. Særlig som verktøy ved valg av organisatorisk konsept for nye eller endrede funksjoner. Dette er videre omtalt i kap. 5.7.2.

Det er ikke fremkommet indikasjoner på at tilsvarende bruk av nøkkeltall i overordnede planer foregår i case 1 og 2. Det er allikevel ikke sikkert at det ikke er tilfelle. Erfaringsmessig blir i hvert fall litt større endringer og ombygginger ved de fleste sykehus gjort etter en vurdering av flere konsepter. Det foregår som regel en programmeringsøvelse hvor både funksjonsprogram og romprogram utarbeides ved hjelp av eksterne konsulenter. Disse har ofte god kjennskap til sykehus og nøkkeltall for arealbruk. Både på rom- og funksjonsnivå. Ettersom St. Olavs hospital så å si er nytt, er dette øvelser som etter all sannsynlighet nylig er gjort. Men dette har ikke fremkommet i intervjuene. Årsaken til det kan muligens være at man ikke tankemessig har koblet data og prosesser fra utbyggingen og forvaltningen.

Arealrevisjon/utnyttelsesanalyse.

Om nøkkeltall og benchmarks skal utarbeides, så må det gjøres på grunnlag av serier med analyserte størrelser. Og når nøkkeltallene skal benyttes som målestokk, så må foretakenes egne tall fremskaffes. Da må det gjøres arealrevisjoner/utnyttelsesanalyser. Dette er en metodikk for å undersøke hvordan arealressursene utnyttes. Arealrevisjon og utnyttelsesanalyse er samme sak, men benevnelsene brukes henholdsvis når initiativet kommer oppe- eller utenfra, og når initiativet kommer fra kjernevirksomheten.

Konseptet innebærer at man innen et foretak eller konsern gjør en systematisk gjennomgang av lokalene (1-3), utnyttelsen av dem (4-9) og eiendomsforvaltningen (10-11). Først og fremst bør det letes svar på følgende spørsmål:

1. Hvilke lokaler – egne og innleide – finnes i konsernet.
2. Hvilken kvalitet har de ulike lokalene.
3. Hvordan er eiendomsmassen utformet i forhold til forventede virksomhetsendringer – art og volum – for eksempel forandret pasientantall ved planlagt utvidelse av et opptaksområde eller behov for færre senger ved at det planlegges å gjøre større andel av operasjoner poliklinisk.
4. Hvem bruker de ulike lokalene, og når er de i bruk.
5. Hvilke samordningsmuligheter i lokaler finnes i teori og praksis mellom ulike virksomheter.
6. Hvor stor del av totalt tilgjengelig tid benyttes lokalene – dels redegjøres bruk i vanlig primærtid og dels i øvrige tidsrom.
7. Når lokalene brukes – hvordan fylles de i forhold til teoretisk kapasitet.
8. Når lokalene bookes – hvordan utnyttes de reelt i forhold til bookingen.
9. Kjenner lokalbrukerne respektive eiendomsorganisasjonen til den faktiske utnyttelsen.
10. Hvor høye er kostnadene for forvaltning, drift og vedlikehold – dels i absolutte tall og dels i forhold til sammenlignbare lokaler andre steder.
11. Hvordan er eiendomsorganisasjonen utformet og bemannet – dels i målbare størrelser og dels i relasjon til sammenlignbare organisasjoner.

Det må gjerne gjøres et valg når tallmaterialet i analysen skal bringes til veie. Man kan satse på frivillig rapportering fra brukerne, noe som er enkelt og billig, men som kan gi en slagside i rapporteringen dersom egen interesse står på spill. Eller man kan benytte særskilte ressurspersoner gjøre målinger på stedet, som oftest som stikkprøver. Måleenhetene som benyttes kan være fyllingsgrad, utnyttelsesgrad, bookinggrad og bookingfrekvens. Med rett utvalgprinsipp og statistisk bearbeiding kan man utarbeide et bra planleggingsunderlag for samordning, ombygginger og nybygging.

Alle de undersøkte foretakene har god oversikt over sine lokaler, og hvem som er leietakere og dermed brukere. Det gjøres løpende endringer i leiekontrakter. Informantene er ikke spurt direkte om de har oversikt over reell utnyttelse. Det er allikevel et generelt inntrykk at man ikke har systematisk oversikt over dette i noen av casene.

5.7.2 Planlegging og planer

Virksomhetsplanlegging.

Dette er nærmest en selvsagt forutsetning for at det skal være mulig å få til en effektiv planlegging og håndtering av eiendommer og lokaler. Virksomhetsplanlegging kan sees på som en intern markedsanalyse.

Den har samme vesentlige betydning for de strategiske eiendomsbeslutninger som en markedsanalyse har for investorer på det ordinære eiendomsmarkedet.

En velfungerende virksomhetsplanlegging må være grovmasket. Omgivelser som forandrer seg raskt gjør at nøkkelfaktorer må prioriteres for å skape handlingsberedskap og muligheter til smidig parering av endrede behov.

I praksis forutsetter arbeidet med å oversette virksomhetsbehov til en lokalressursplan at man evner å etablere en nær dialog og gode tillitsforhold mellom virksomhetsansvarlige og de som forestår lokalplanleggingen. Dette står i en viss grad i konflikt med internhusleieordninger, særlig om spillet med kjøper- og selgerroller drives alt for langt.

Lokalressursplanlegging.

Her skal flere overordnede ambisjoner sammensmeltes – virksomhetsplanleggingen, det eksisterende innehavet av lokaler og foretakets eller konsernets finansielle bæreevne i forhold til investeringer.

I lokalressursplanleggingen må det tas stilling til mulig samnytte av lokaler, krymping av arealer, behov for bedre inn klima m.m. Lokalplanleggingen skal gi grep over dagens og morgendagens behov og utnyttelse av lokaler. Ved hjelp av virksomhetsanalyser og arealrevisjoner beregnes virksomhetenes nåværende arealbruk og utnyttelse av- og framtidens behov for lokaler. Gjerne i et ti – års perspektiv framover. Det hevdes at selve planene ikke er det primære, men at planleggingsprosessen er vel så viktig. Særlig dialogen mellom kjernevirksomheter, konsernledelse og eiendomsenhet. Sammen vrir og vender man på bitene i puslespillet som utgjøres av behovene og lokalene. Det innebærer at man omdisponerer, kompletterer ved midlertidig innleie, faser inn ulike virksomheters behov til samordnede ombygginger og faser ut avviklingseiendommer. En sentral faktor er å skape en tillitsfull dialog med de virksomhetsansvarlige og å få dem interessert i lokalspørsmål på et mer helhetlig plan. Det er antagelig når de ansvarlige for ulike kjernevirksomheter sammen legger seg i selen at man virkelig kan skape arealeffektive løsninger.

I Helse Bergen HF utføres hvert fjerde år et ganske grundig og omfattende arbeid med revidering av foretakets arealplan. Det arbeides med bredt sammensatte grupper som trolig bidrar til å sikre god involvering og forankring, og at alle relevante forhold behandles.

I planleggingen foregår der en ganske utstrakt bruk av nøkkeltall, særlig ved valg av organisatorisk konsept for nye eller endrede funksjoner. Det sammenlignes for eksempel med Århus sykehus og Ahus når det skal velges mellom organisatoriske konsepter som blir førende for hvor mange dagkirurgiske operasjonsstuer man skal ha. Man har i dette konkrete eksemplet valgt å samorganisere funksjoner, og får på den måten fram arealeffektive løsninger. Det finnes flere eksempler på samdrift og felles løsninger. Selv om det ikke er mulig å tallfeste, så kan det leses ut fra arealplanen at flere av de valg av felles løsninger og organisatoriske konsepter som er gjort, vil virke positivt inn på foretakets arealkostnader. Det fremgår også av intervju med forvalter at arealplanen er nyttig ved at en del forhold er besluttet. Det må antas at den både gir retning og forutsigbarhet.

Ved St. Olav og Helse Nord-Trøndelag har man ikke samme tilnærming til dette.

Det er ganske naturlig på St. Olav. Der har man i stor grad planlagt og programmert et nytt sykehus. Men selve prosessen, som er vel så viktig som plandokumentene, har ikke foregått i regi av de aktørene som nå er parter i internhusleiemodellen. Dette er en naturlig følge av all nybyggingen som har foregått i regi av en egen utbyggingsorganisasjon. Tildeling av lokaler er selvsagt basert på funksjonsplaner beregnet på bakgrunn av prognoser om framtidige behov for helsetjenester. Og det er grunn til å forvente at det er forholdsvis liten etterspørsel etter utvidelser i en slik situasjon. Der er også grunn til å anta at St. Olav Eiendom har nødvendig kompetanse til å iverksette disse prosessene etter hvert som eiendomsmassen ferdigstilles.

I Helse Nord-Trøndelag HF har man ikke denne formen for langtidsplaner for areal. Det er samtidig et klart inntrykk fra intervjuene i de tre casene at her har trykket fra kjernevirksomheten for å få tildelt mer areal vært høyest. Sykehusarealene oppleves av forvalter å være fullt utnyttet. Det skyldes nok delvis at inntektssiden har vært utformet med fullfinansiering av all arealbruk for brukerne fram til 2009.

Ettersom det ikke foreligger noen analyse med sammenligning av arealbruk i forhold til produksjon, så er det ikke grunnlag for å vurdere om Helse Nord-Trøndelag HF eller enkelte klinikker reelt sett har mye eller lite areal i utgangspunktet.

Men det er grunn til å anta at med en planleggingsprosess som beskrevet over, så vil foretakets ledelse ha gode forutsetninger for å gjøre de viktige, langsiktige prioriteringer mellom funksjonene i foretaket. Og de virksomhetsansvarlige og eiendomsansvarlige vil ha et forum for virkelig å samarbeide om å skape arealeffektive løsninger.

Forvaltningsplan.

Forvaltningsplaner er et utbredt og gjennomprøvd verktøy som benyttes i mange større svenske virksomheter, inkludert Locum (2009) Västfastigheter (2009) Akademiska hus (2009) og i en

rekke kommuner. I forvaltningsplanen skal man forsøke å samle elementene fra virksomhetsplanleggingen og lokalressursplanleggingen. Den er selve grunnstammen i et informasjons- og styringssystem omkring objektene – bygningene og eiendommene. Hensikten med planen er at foretaket eller konsernet skal ha et godt grep omkring sine objekter og deres utnyttelse.

Forvaltningsplanen som instrument for informasjon og kommunikasjon er viktig som støtte når både kjernevirksomheter og støttefunksjoner arbeider med kontinuerlig forandringer og under begrensede økonomiske rammer.

Gjennom forvaltningsplaner kan informasjonen om den strategiske ressurs som eiendommene utgjør, utnyttelse, kostnader og utviklingspotensial, økes og forbedres. Økt informasjon forbedrer også muligheten til å føre beslutningstakingen ut nærmere de enkelte kjernevirksomhetene. Bedre informasjon gir bedre beslutningsunderlag, økt beredskap for å gjøre tiltak ved endrede behov, og bør skape merverdi i foretaket som overstiger de kostnader som forbindes med planleggingsprosessen. Dette er antageligvis tilfelle i Helse Bergen, der man har revidert sin arealplan for andre gang, med ganske stort timeforbruk fra mange ansatte, slik som beskrevet tidligere.

Selve dokumentet som utgjør forvaltningsplanen kan med fordel være kortfattet og utformet først og fremst ved hjelp av nøkkeltall.

Arealutnyttelsen for de enkelte virksomhetene og de kostnadene som hører med grupperes og systemiseres objektvis og for ulike eiendoms kategorier. Oppfølging skjer langsiktig, minst tre år tilbake i tid, for hvert objekt.

Et handlingsprogram – en forvaltningsplan – for den langsiktige utnyttelsen av eiendommene, minst tre år fram i tid, formuleres i dialog mellom eiendomsansvarlige og ansvarlige for kjernevirksomhetene. I denne prosessen kan det for eksempel formuleres mål for:

- Omfang av kjernevirksomhetenes lokalbruk
- Servicenivåer og kvaliteter på de eiendomsrettede tjenestene
- Samordning av andre omkringliggende tjenester for eksempel datanett, sentralbord, sikkerhet m.m.
- Drift og vedlikehold – ressursforbruk og kostnader – for eiendommene
- Utvikling av eiendoms kapitalen. Investerings- og reinvesteringsbehovet samt behovet for avvikling
- De kapitalverdier som tilhører eierskapet

Dersom forvaltningsplaner utarbeides for samtlige objekter, kan de utgjøre grunnstammen i et system for kapitalforvaltning; kjøp, salg, ny-, til- og ombygging, riving, nedlåsing, inn- og utleie. Gjennom en samlet oversikt over alle lokaler, eide og leide, skapes også et underlag for effektivisering av både virksomhetenes arealutnyttelse og den løpende eiendomsforvaltningen.

Langsiktig effektiv økonomisk styring forutsetter ofte en generell kompetanseheving i organisasjonen, et moderne elektronisk støttesystem, og et virkelig krafttak i form av informasjonsinnhenting når det etableres.

Helse Bergen HF har i prinsippet alle planleggingsverktøyene som er beskrevet i dette kapitlet. En egen forvaltningsplan som inneholder den eiendomsrelaterte essensen av arealplanprosessen er ikke utarbeidet. Men det er gjort et godt og omfattende arbeid som tangerer både foretakets strategiske føringer, virksomhetsplaner, arealplaner og finansielle bæreevne. Alt er lagt inn i en stor arealplan som man har ambisjoner om å revidere hvert fjerde år. Planen ble første gang utarbeidet i 1999, revidert i 2003 og på ny i 2008. Det er tydelig at foretaket finner at det faktisk smaker mer enn det koster å lage planen.

5.7.3 Lokalbankfunksjon

En lokalbank er nevnt i teorikapittelet som et mulig verktøy for arealeffektivitet. Den skal være en organisatorisk hjemmehavn for overskuddslokaler i foretaket. Den kan ordnes som en sentral funksjon. Og kan fungere som en økonomisk sikkerhetsventil når internhusleie benyttes, ved at det blir mulig å levere fra seg lokaler innenfor en rimelig tid, og derved spare husleiekostnader.

Dette er nemlig en grunnleggende forutsetning for at kjernevirksomhetene skal søke å rasjonalisere sitt arealforbruk. Likeledes må kjernevirksomhetene ha en viss sikkerhet for at det er mulig å oppdrive lokaler når nye behov oppstår.

Tilsvarende er det nødvendig at eiendomsorganisasjonen ikke rammes av inntektstap når man medvirker til konsernnyttene ved å bidra til arealeffektiviseringer.

Ingen av de undersøkte casene har en slik ordning. Men i alle tre er det forholdsvis greit for leietakerne å få levert tilbake arealer. Oppsigelsestiden i kontraktene praktiseres fleksibelt. Dette vil kunne bety at forvalteren kan gå glipp av leieinntekter. I praksis har det å få tilbakeleverer ikke vært nevnt som et problem fra noen av brukerne, noe som antakeligvis skyldes at det har vært vekst i foretakets aktivitet, som vist i fig. 2.1.

I case 1 og 2 har derimot en del brukere arealer som ikke benyttes, eller som i hvert fall kunne vært fristilt, men som ikke tilbakeleveres. Forvalter mener dette skyldes brukers redsel for at når det senere blir behov for areal, så er ingenting tilgjengelig. I begge casene har også lokaler vært "gratis" for bruker fram til 2009, og kan forklare hvorfor de ikke avleveres.

Kostnadene til tomgangsleie i tomme lokaler bør bæres sentralt når de tilfredsstillende krav til art og omfang som kan fristilles. Disse kravene bør beskrives på forhånd.

I lokalbanken bør lokalene og eiendommene graderes i ulike kategorier. For eksempel:

- Enheter som skal foredles, bygges om til ny bruk.
- Enheter som skal selges.
- Enheter som skal rives.
- Enheter som skal leies ut eksternt eller internt.
- Enheter som skal "legges i møllpose" i påvente av videre utredning.

I tilknytning til en eventuell lokalbankfunksjon bør det finnes profesjonell kompetanse i markedsanalyser og markedsføring. Arbeidet i lokalbankfunksjonen må skje i tett kontakt med både det eksterne og interne markedet.

5.7.4 Informasjon

Informasjonsstrategi

Det bør utformes en informasjonsstrategi i alle offentlige organisasjoner. Det viktigste i informasjonssammenheng er hvilken informasjon som skal samles, analyseres og presenteres, samt hvor mye dette skal koste. Selv om det ikke er uvesentlig så er det langt mindre viktig hvilke datamaskiner og programvare som skal benyttes.

Informasjonsstrategi tilknyttet arealutnyttelse og internhusleie må bygge på et velfungerende eiendoms- bygnings- og arealregister. Opp mot dette registeret kobles andre støttefunksjoner som virksomhetsplanleggingen, forvaltningsplaner, investeringsrutiner, osv. Det er bra om systemet kommuniserer med organisasjonens ordinære økonomisystem.

For at et informasjonssystem på lang sikt skal tjene sin hensikt og kunne utvikles, kreves det en kontrollfunksjon. Den vil ha som oppgave å samle inn, analysere og fordele relevant informasjon til beslutningstakerne i organisasjonen, og er en forutsetning for at et

informasjonssystem skal fungere bra innen en offentlig eiendomsenhet.

Det er også viktig å ha en strategi for hvordan man når ut med informasjon og kunnskap om lokaler og lokalkostnader til rette personer og målgrupper.

Selv i organisasjoner hvor internhusleie har vært en realitet i mange år så er det normalt bare et fåtall av medarbeiderne som kjenner til leieordningen, og ennå færre kjenner til hvorfor man har den. For at incentiver skal få full effekt regnes det som en fordel at både budsjettansvarlige beslutningstakere og mer operativt personell hos leietakeren er klar over de økonomiske konsekvensene av å bruke areal, og har et visst fokus på det. Det er en viktig oppgave for eiendomsenheten i et konsern å informere om hva lokaler koster, og hvilke konsekvenser dette har for det økonomiske handlingsrommet og også å informere om hvilke muligheter det er for å gjøre effektiviseringer til gode for resten av virksomheten.

Målgruppe 1 er styre og toppledelse. Dette er den viktigste gruppen. Det er en forutsetning for et fruktbart arbeid med arealeffektivisering at denne gruppen har kunnskap og innsikt i lokalspørsmål. Det er gode erfaringer i Svenske kommuner med å organisere egne interne eiendomsseminarer for denne gruppen, der hvor egne tjenestemenn komplettert med eksterne forelesere informerer kommuneledelse og kommunestyre.

I case 1 er denne målgruppen grundig informert. I case 2 og 3 er det ikke gjort samme satsning på å informere denne gruppen særskilt, men de fleste leietakere er toppledere.

Målgruppe 2 er strategiske nøkkelpersoner. Ansatte og tillitsvalgte i kjernevirksomhetene. Formålet må være å skape et fundament av felles forståelse av utfordringer og muligheter, for å få til en konstruktiv dialog. En temadag for denne gruppen, med informasjon fra eiendomsenheten, og med dialog mellom eiendomsenheten og de øvrige deltakere.

Overfor denne gruppen er det ikke gjort målrettede informasjonsfremstøt i noen av casene. I case 3 vil dette allikevel i en viss grad skje gjennom rullering av arealplan.

Målgruppe 3 er ansatte i konsernet. Det er også viktig å nå denne målgruppen fordi det er ute ”i marka” man ofte kan komme på de mest kreative løsningene.

Dette er en gruppe hvor det heller ikke er satset på målrettet informasjon i noen av casene.

Forvalter i case 3, det foretaket som oppgir å ha oppnådd arealeffektivisering, opplyser at det av kapasitetshensyn ikke i særlig grad har vært mulig å arbeide med informasjon eller støtte til mellomledere. Men at dette er forvalterens første prioritet for å få økt fokus på ordningen og sånn sett få til en økt arealeffektivitet. Det er mulig å oppnå mer arealeffektivisering også som en del av løpende drift, dersom det settes mer fokus på det ved god informasjon til ansatte også lenger ut i organisasjonen. Informasjon til denne gruppen kan gjøres med artikler i intern avis, på intranett, ved å gi kort informasjon på avdelingsmøter osv. Og gjennom støtte fra forvalteren for å finne arealeffektive løsninger i enkeltsaker.

Også forvalter i case 2 framholder det som svært viktig å få ut informasjon om ordningen også til ledere på lavere nivå enn klinikksjefer, som er de formelle kundene.

For å få et tilstrekkelig fokus på internhusleie og arealeffektivitet vil det være fordelaktig at alle nivåene som kan påvirke arealeffektiviteten i organisasjonen er informert og involvert.

Det er et generelt inntrykk at hos leietakere, og til en viss grad på eiernivå, så er internhusleie noe man ikke har særlig aktivt forhold til. Unntaket er ved driftsendringer som krever arealtilpasninger og eventuelle investeringer.

5.8 Om investeringer

I Helse Bergen HF opplevde leietaker at ordningen hadde svakheter ved at flytting til nye og bedre lokaler ble dyrt, og tungt å finansiere over klinikkens egne uendrede budsjetttramme. Det kan muligens henge sammen med flere årsaker.

En delforklaring kan være at internhusleien har vært for lav i utgangspunktet, den har virket lenge, og samtidig ikke er noe tema i toppledelsen. Man kan derfor ha opplevd konkrete problemer hvor ordningen ikke har blitt opplevd å være dekkende. Dette er antydning av respondenten, men ikke gått nærmere inn på i intervjuet.

I en internhusleieordning er en større investering spesiell på den måten at konsernets totale kostnader vil øke. Dersom det er snakk om en reinvestering så skulle derimot kostnadsbildet i konsernregnskapet bli som før. I det minste dersom avskrivningstider i regnskapet samsvarer med teknisk slitasje og aldring av bygningsmassen.

Et internhusleiesystem som har riktig kalibrert leienivå, inkludert finansiering av myndighetsinitierte forbedringer, vil dermed gå i balanse. Det forutsetter vanligvis at ikke ligger innenfor den eksisterende internhusleien å finansiere større investeringer som følge av at konsernet beslutter å øke sin aktivitet. Noe som kan få konsekvens for konsernets totaløkonomi.

Slike investeringer må dermed bli gjenstand for en egen beslutningsprosess. Beslutninger om investeringer, særlig større investeringer som innebærer langsiktig kapitalbinding, krever godt beslutningsunderlag.

5.8.1 Beslutningsunderlag for nyinvesteringer

Det er muligens beslutningene som blir tatt ved hver enkelt eiendomsinvestering som har størst innvirkning på arealeffektiviteten i et konsern. Uten et godt beslutningsunderlag i disse situasjonene er det vanskelig å oppnå arealeffektiv utnyttelse av lokalene på lang sikt. Som grunnleggende filosofi gjelder det å bedømme en hver eiendomsinvestering både ut fra de langsiktige nytteverdiene for kjernevirksomheten, og de årskostnader som er knyttet til investeringen. Størrelsen på selve investeringen er i denne sammenheng ikke et direkte beslutningsunderlag.

Hver kvadratmeter som ikke bygges kan sees på som en 100-prosents innsparing. Men investeringstiltaket handler i tillegg til direkte penger også om nytteeffekter som er vanskelige å måle. Hver investering i nye eller forandrede bygninger kan sees som en mulighet til både å forbedre kvaliteten i kjernevirksomheten, og til å bedre utnyttelsen av arealer. Særlig i tilfeller hvor det kan resultere i at arealer eller personal sambrukes og integreres. Dette er grunnen til at Sandgren og Lundström (1995), s. 56 peker på at det bør foreligge særskilte rutiner for eiendomsinvesteringer. Dersom man tegner et idealisert bilde av hvordan industrien håndterer slike investeringer, så kan fremgangsmåten oppsummeres i noen punkter. Man er særlig oppmerksom på hvilke konsekvenser langsiktig kapitalbinding har, og:

- Man stiller svært strenge krav på lønnsomheten (nyttien) av hver enkelt investering.
- Man tester hver investering opp mot en kalkylerente som er satt ut fra investeringens risikoeksponering.
- Det gjøres rede for alle drifts- vedlikeholds- kapital- og personalkonsekvenser og alle alternativ utredes grundig.
- Ved enhver investering tas det hensyn til hvilke effekter en bedret støttetjeneste får på kjernevirksomheten.
- Beslutningene fattes på høyeste nivå i konsernet.

Ny- til- og ombygginger er strategiske tiltak som skal omfattes av særskilte rutiner. Langtidsleie

av eksterne lokaler likestilles med egne investeringer når det gjelder konsekvensene av kapitalbinding. Planlagt vedlikehold av stort omfang er ofte strategiske spørsmål som påvirker kapitalen. Ofte handler det om hvordan et begrenset vedlikeholdsbudsjett best skal fordeles innenfor eiendomsmassen. Slike beslutninger krever at man tar stilling til hvilke bygninger som har en langsiktig bruksverdi, hvilke som har en verdi på et fritt leiemarked, og hvilke som bør avvikles ved riving eller salg.

I et kvalifisert beslutningsunderlag bør det fremgå:

- Årsaken til at investeringsbehovet er aktualisert og hvilken nytte investeringen har for den aktuelle virksomheten og for konsernet som helhet. Her redegjøres hvilke kvalitetsforbedringer og/eller forandringer som oppnås i kjernevirksomheten.
- Planleggingshorisonten for den aktuelle virksomheten og graden av usikkerhet i virksomhetsanalysen og prognosen for arealbehov.
- Økonomiske konsekvenser på kort og lang sikt. Både for den aktuelle virksomheten og for hele konsernet. Her gjelder det investeringskostnaden, forslag til finansiering samt økonomiske konsekvenser for drift, vedlikehold, kapital og personale over tid.
- Hvordan arealkostnadenes andel av de totale kostnadene for den primære tjenesteproduksjonen forandres ved at investeringen gjennomføres.
- Graden av konsernnytte. Beslutningsunderlaget bør ikke utelukkende beskrive en enkelt virksomhets delbehov, men dette bør settes inn i konsernets totale arealbilde og bør stemme overens med konsernets arealstrategi, konserndirektiv og for øvrig følge virksomhetsplaner og lokalressursplanen.
- Hvilke mulige alternative investeringer som finnes, og med deres konsekvenser.
- Motivering av valget av egne respektive innleide lokaler.
- Hvilken grad av risikoeksponering som investeringen medfører og hvilken kalkulasjonsrente som er benyttet.
- Hvordan restverdien er beregnet.

For å utforme et beslutningsunderlag i nærheten av det beskrevne, kreves det at sakene håndteres av sterke, ansvarsfulle og kompetente medarbeidere, gjerne med en styringsgruppe for lokaler som en slags ”målvakt” som sørger for at alle ønsker om lokaler er utredet og evaluert etter alle kunstens regler før de legges fram til endelig beslutning i konsernledelse og styre. Det forutsetter imidlertid at styringsgruppen er rett sammensatt og har mandat til å gjennomføre sitt arbeide. Det vil ellers antakelig være naturlig at saksbehandling gjøres i en sentral stabsenhet.

Framtidsscenarioer

I alle beslutninger som innebærer kapitalbinding i mer enn fem år bør det finnes en tanke om hvorledes tjenesteproduksjonen kommer til å utvikle seg. Det kan for sykehus sin del for eksempel gjelde endring av folkemengde og alderssammensetning i opptaksområdet, endring av behandlingsmetoder, ny teknikk, nye medisiner, osv.

En beredskap i slike situasjoner

6. Konklusjon

6.1 Hvilke modeller som finnes

Det er undersøkt hvilke alternative modeller for internhusleie som er utviklet og tatt i bruk i Helse Bergen HF, St. Olavs hospital HF og Helse Nord-Trøndelag HF. Det benyttes samme modell i de to sistnevnte foretakene, slik at det er undersøkt to modeller og tre organisasjoner.

Begge de to internhusleiemodellene som benyttes i de tre casene er i prinsippet av samme type og karakteriseres av følgende:

- Det benyttes markedsbasert funksjonsleie.
- Leiekontraktene er tydelige og dekkende.
- Det er benyttet en videreføringsmodell ved innføring.
- Inntektssiden til leietaker er frikoblet fra arealbruk.

6.2 Fordeler og ulemper ved modellene

Ved undersøkelsen er det tatt hensyn til selve modellen, men også lagt vekt på organisering og kompletterende verktøy. Ettersom de to undersøkte modellene i prinsippet er like, gjelder samme fordeler og ulemper. Det er valgt å peke på forbedringspotensial i stedet for å beskrive ulemper. Det er også valgt å peke på at internhusleieordninger kan ha to ambisjonsnivåer. Det første nivået er å benytte internhusleie som middel til å skaffe oversikt over arealbruk og synliggjøre kostnadene ved det. Det andre nivået er å benytte internhusleie som middel og verktøy for arealeffektivisering. Fordeler og forbedringspotensial for ordningene ved hvert nivå er behandlet i kap. 6.3 og 6.4.

Når det eventuelt besluttes å benytte internhusleie i andre helseforetak vil det være nyttig å utforme modellene som da tas i bruk slik at man automatisk får fram en del nøkkeltall, for på den måten å kunne sammenligne effektiviteten i arealbruk og eiendomsforvaltning mellom flere foretak. Særlig følgende bør da utformes på samme måte som i en av de eksisterende modellene:

- Det bør benyttes samme oppdeling av funksjonsarealer og fellesarealer.
- Husleiekontrakten bør ha samme innhold, særlig i forhold til hva som inngår i leien og hva som er felleskostnader og leietakerens kostnader.
- Kundene bør være oppdelt på samme organisatoriske nivå.
- Forvalter bør føre gårdsregnskap basert på NS 3454 for å vise sammenlignbare kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold.

6.3 Informasjon om arealbruk og kostnader

Ettersom de to internhusleiemodellene som benyttes i de tre casene er i prinsippet av samme type vil de ha samme nytte som informasjonsverktøy for å fremskaffe oversikt over arealbruk og synliggjøre kostnader.

Begge modellene virker å være nøye gjennomtenkt etter svært grundig forarbeid. De vil utvilsomt virke tilfredsstillende når målet er å oppnå reell oversikt over hvilke kostnader som brukes på lokaler hvert år, og hvor de brukes.

I modellen fra case 1 og 2 er det priset noen flere areal typer, og fordeling av felleskostnader er

mindre flat. Denne modellen vil dermed gi noe mer detaljert oversikt over hvordan kostnadene fordeler seg.

6.4 Arealeffektivisering

Når målet er arealeffektivisering gir undersøkelsen grunn til å hevde at begge modellene som er undersøkt vil kunne gi effekter også i andre konsern og helseforetak.

Og effektene vil sannsynligvis kunne forsterkes ytterligere ved hjelp av noen små endringer i selve modellene, samt innføring av kompletterende verktøy kombinert med organisatoriske tilpasninger. I hovedsak:

6.4.1 Endringer i modellene

Eierdirektiv.

Internleiemodellenes regedel, som består av leiekontrakter med vedlegg, bør støttes av et eierdirektiv eller konserndirektiv. Det skal være et levende dokument og benyttes som kompass for alle involverte i de løpende bestrebelsene på høyest mulig konsernnytte. Det bør utarbeides og følges opp av toppledelsen, som må tenke gjennom forholdene. Virksomhetene får klare rammer å forholde seg til. Innsparingskrav henledes direkte og i klartekst til konsernledelse og styre, slik at den enkelte mellomleder slipper å gjøre de vanskelige beslutningene på egen hånd. Forslag til innhold i konserndirektiv er beskrevet i kap. 5.5.

Avtale mellom eier og forvalter.

Managementavtale, som utarbeidet i case 1 og 2 men ikke iverksatt, bør iverksettes. Den vil gi langsiktig retning og forankring av de prosesser og beslutninger som forvalter skal ta initiativ til og iverksette. Samtidig vil det gi forvalter en nødvendig forutsigbarhet for hvilke ressurser som disponeres, og hva de forventes benyttet til.

6.4.2 Kompletterende verktøy

Virksomhets- og arealplanlegging.

Dette er en svært viktig forutsetning for å effektivisere arealbruk i sykehus, fordi valg av driftskonsept for kjernevirksomhetene, hver for seg og samlet, kan ha så stor betydning for arealbehovet. Her kan arbeidet og prosessene som planmessig gjennomføres i Helse Bergen HF stå som modell. Arealplanen der rulleres hvert fjerde år. Det er mulig at en enda hyppigere rulling av planen kan gi ytterligere spareeffekt. Men det er ressurskrevende å revidere en slik plan, slik at kost – nytteeffekten må vurderes nøye.

Nøkkeltall og benchmarking.

Helse Bergen HF benytter i sin arealplan nøkkeltall ved vurdering av arealbehov for forskjellige driftskonsepter.

Dersom bruk av nøkkeltall systematiseres innen et regionalt helseforetak, eller aller helst samlet for alle foretakene vil dette være et nyttig hjelpemiddel i forhold til å finne beste praksis. Og til håndfast styring der hvor internhusleieordningen eventuelt ikke oppnår full effekt.

Det bør gjøres vurderinger av:

- enkeltfunksjoners areal
- arealeffektivitet i de forskjellige bygningskompleks

- de enkelte forvalteres kostnadseffektivitet
- risikovurdert internrente for de forskjellige funksjonsarealer ved investeringer, som beskrevet i kap. 5.7.1.

Som beskrevet i kapittel 5.7.2 finnes det en velprøvd og enkel måte å dokumentere nøkkeltall på. Både Locum og Västfastigheter, to av de store svenske forvaltere av sykehuseiendommer benyttet forvaltningsplaner som dokumenterer de viktigste nøkkeltall for de siste årene. Og de tilsvarende planlagte og prognostiserte tall fram i tid. Dette kan gjøres forholdsvis overordnet, uten alt for stor bruk av ressurser.

6.4.3 Organisatoriske tilpasninger

I de tre casene er rollene som eier, bruker og forvalter ikke eksplisitt formalisert, og de er del av samme foretak. De er derved relativt "interne". Hverken skillet mellom eier / forvalter eller mellom eier / bruker er tydelig definert. Pengestrømmene følger ikke den administrative oppdelingen fullt ut i noen av dem.

Gjennomgått teori poengterer viktigheten av en viss organisatorisk avstand og selvstendighet i roller. En nylig gjennomført studie i 19 kommuner og 7 landsting i Sverige antyder Lindqvist (2005) at vidtgående desentralisering av beslutningsmyndigheten kan gi oppsiktsvekkende arealgevinster.

Arealeffektiviseringsgevinster ville trolig være lettere å oppnå dersom ordningene i casene ble hevet opp på konsernnivå med ytterligere ansvarliggjøring av aktørene.

Ved bruk et tydelig eierdirektiv som følges opp, klare avtaler mellom alle de tre rollene og synlige kapitalstrømmer.

Dette ville også vært fordelaktig med tanke på sambruk av kompetente ressurspersoner ved gjennomføring av tiltakene som er foreslått i kapittel 6.2.2.

6.5 Oppgavens bidrag til kunnskap på området

Oppgaven tilfører ingen ny viten om internhusleiemodeller med kompletterende verktøy. Det har heller ikke vært ambisjonen.

Det er allikevel til en viss grad bekreftet at kjent teori og praktiske erfaringer som er beskrevet fra andre sammenhenger, særlig fra svenske offentlige virksomheter som er konsernorganisert, også ser ut til å gi samme effekter når de benyttes ved norske helseforetak. Resultatene bør også være overførbare til andre offentlige virksomheter med stort innslag av formålsbygg i sin eiendomsportefølge.

Referanseliste

Andreassen, M. (2009) *Bare tall – eller markedsorientering i ny innpakning*. Presentasjon på Velferdskonferansen 2009. Lastet ned 16.3.2009 fra:
http://www.sfso.no/templates/Page_____1933.aspx

Bjordal, N. A. (2008, 01) *Notat innføring av husleie i foretaksgruppen*. Upublisert Trondheim: Helse Midt-Norge RHF.

Carlsson, C. M. og Mebius, C. (1998) *Offentlig sektor och fastighetshandtering på Nya Zeeland – en analys av reformer*. Stockholm: Kungl. Tekniska Högskolan.

Charpentier, Claes. (1992) *Ekonomisk styrning av statliga affärsverk*. Stockholm: Handelshögskolan i Stockholm.

Cock, R. og French, N. (2000) Internal rents and corporate property management. A study into the use of internal rents in UK corporate organisations. *Journal of Corporate Real Estate*, 3(3), 270-285.

Finansdepartementet, (oppdatert 21.12.2005) *Reglement for økonomistyring i staten*. Lastet ned 6.6.2009 fra: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/statlig_ekonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten.html?id=438887

Forsvarsbygg (oppdatert 14.7.2008) *Dette er Forsvarsbygg*. Lastet ned 6.11.2008 fra:
<http://www.forsvarsbygg.no/newsread/news.asp?N=5118>

Frenckner, P. og Psilander, K. (1993) *Internhyror inom offentlig fastighetsförvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Frenckner, P. (1954) *Internprestationersom företagsekonomiskt bedömningsproblem*. Stockholm: Nordstedt.

Halvorsen D. (2008) *Innføring av internhusleie – Leiemodell Forsvarsbygg*. Lastet ned 5.12.2008 fra: <http://www.reinertsen.no/index.php?c=114&kat=Internhusleie>

Hellström, M. (2002) *Resultatenheter i kommunalteknisk verksamhet*. Lund: Lund Business Press.

Helse Sør-Øst RHF (oppdatert 21.9.2008) *Sak 68-2007 samlet program for utvikling og omstilling av Helse Sør-Øst*. Lastet ned 8.10.2008 fra http://www.helse-sorost.no/modules/module_123/proxy.asp?D=2&C=49&I=58&mids=a182a149a

Helse Sør-Øst RHF (oppdatert 12.2.2008) *Handlingsplan – 3.4 – Eiendom – 2008-02-12*. Lastet ned 9.1.2009 fra: http://www.helse-sorost.no/modules/module_123/proxy.asp?C=118&I=704&D=2&mids=a182a155a226a

Johnstad, T., Klausen, J. E. og Mønnesland, J. (2003) *Globalisering, regionalisering og distriktpolitikk*. Lastet ned 9.2.2009 fra:
<http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/rapport76/index.html>

Multiconsult og PricewaterhouseCoopers (2008) *Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde*. Lastet ned 13.2.2009 fra:
<http://www.be.no/beweb/kobe/kompetansebilder/kildetop.html>

Landstingsrevisorerna (2004) *Internhyran och incitamenten för optimering av lokalkostnader*. Prosjektrapport. Lastet ned 28.4.2009 fra:
www.sll.se/handlingar/landstingsstyrelsen/2005/2005-04-19/sam0200.pdf

Lilledahl, G. og Wehn, H. (2000) *Kvalitativ metode*. Forelesningsnotat fra UiO. Lastet ned 29.5.2009 fra: (<http://www.giaever.com/sosiologi/KM.htm>)

Lind, H. (1997) Internhyra i sammandrag. Hur det er tenkt, och hur det kan fungera. *Minirapport om offentlig fastighetsføretagande från U.F.O.S*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Lind, H. og Lindquist, T. (2005) Real estate management in the Swedish public sector. *Journal of Corporate Real Estate*, Vol. 7 No. 2, s. 178-190.

Lindqvist, T. (2005) *Marknad kontra hierarki: en kvasiexperimentell utvärdering av modeller för fastighetshantering i offentlig sektor*. Lastet ned 16.5.2009 fra:
<http://www.infra.kth.se/BYFA/publikationer/meddelandenOchAvhandlingar/61Uppsats1.pdf>

Næspe, B. (2008) Veileder om husleieordninger. *Veileder utarbeidet for Kommunal og regionaldepartementet*. Porsgrunn: Norsk kommunalteknisk forening og Forum for kommunal eiendom.

Næspe, B. (2007) *Fra skippertak til systematisk vedlikehold av kommunale bygninger. Kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger*. Lastet ned 22.1.2009 fra:
http://intern.nedre-eiker.kommune.no/Innsyn/getfile.aspx/ephdoc/?db%3DEPHORTE%26ParamCount%3D2%26DL_DOKID_DB%3D13474%26DL_JPID_JP%3D2862

Psilander, K. og Lind, H. (1994) *Internhyra! Möjligheter och fallgropar med internhyra i offentlig fastighetsförvaltning*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Rohn, H. (2008) *Viktigheten av klare mål og felles forståelse*. Lastet ned 9.1.2009 fra:
<http://www.reinertsen.no/index.php?c=114&kat=Internhusleie>

Rohn, H. (2008) *Eierkompetanse -hva innebærer det?*. Lastet ned 9.1.2009 fra:
<http://www.reinertsen.no/index.php?c=114&kat=Internhusleie>

Sandgren, U. og Lundstrøm, S. (1995) *Fullt hus. Styrverktøy for effektivt lokalutnyttjande*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Saunders, M. N. K., Lewis, P. og Thornhill, A. (2007) *Research Methods for Business Students* (4. utgave). Harlow, England: Pearson Education Limited.

Saxon, R. (2005) Be Valuable. A guide to creating value in the built environment. *Constructing Excellence*. London: Constructing Excellence

Sintef (2008) *SAMDATA. Sektorrapport for somatisk spesialisthelsetjeneste 2007 3/08*. Lastet ned fra:
<http://www.sintef.no/project/Samdata/rapporter/Sektorrapport%20for%20somatisk%20spesialisthelsetjeneste%202007.pdf>

Statsbygg (2003) *Leiekontrakt*. Lastet ned 24.2.2009 fra:
<http://www.statsbygg.no/Dokumenter/Juridiske-dokumenter-Kontrakter/>

St. Olavs hospital (2007) *St. Olav eiendom, årsrapport for 2006*. Lastet ned 6.11.2008 fra:
<http://www.stolav.no/stolav/resources/5711%20st.%20olav%20eiendom%20rapp%2006.pdf>

Universitetet i Oslo (2000) *Sosiologi Hovedfag UiO Kvalitativ metode, Forelesningsnotat*.
Lastet ned 6.10.2008 fra: <http://www.giaever.com/sosiologi/KM.htm>

Västra Götalandsregionen (1999) *Internprissättning av lokaler i Västra Götalandsregionen*.
Utredning. Lastet ned 9.1.2009 fra: <http://vastfast.vregion.se/sv/Vastfastigheter2/Om-oss/Riktlinjer-och-policyer/>

Aasrud, R. (2008) *Helsereformen – Veien videre*. Presentasjon fra konferanse 21.3.2008. Lastet
ned 6.6.2009 fra:
http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/aktuelt/taler_artikler/politisk_ledelse/statssekretar_rigmor_aasrud/2008/helsereformen---veien-videre.html?id=498222

