

Rapport 2008-011

**Modeller for
organisering av
eiendommer i
Helse Sør-Øst RHF**

Modeller for organisering av eiendommer i Helse Sør-Øst RHF

Utarbeidet for
Helse Sør-Øst RHF

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	4
1.1 Problemstilling: Vurdere overordnede modeller for organisering av eiendomsforvaltningen	4
1.2 Avgrensning.....	5
1.3 Metode og leseveiledning	6
2 TRENDER I EIENDOMSMARKEDET	7
2.1 Økte krav til fleksibilitet	7
2.2 Profesjonalisering av eiendomsforvaltning	7
2.3 Nye relasjoner	9
2.4 Helhetlige leveranser og byggtjenester.....	9
2.5 Krevende arealmessige transformasjonsprosesser av stor samfunnsmessig betydning	10
2.6 Internasjonalisering, konsentrasjon og restrukturering av eierskap.....	11
3 DAGENS SITUASJON I HELSE SØR ØST	12
3.1 Helse Sør Øst som konsern.....	12
3.2 Eiendomsmassens omfang og innhold.....	12
3.3 Internhusleie.....	13
3.4 Organisering av eiendommene	13
3.5 Ressursbruk.....	14
3.6 Dagens modell gir svakt grunnlag for optimalisering på konsernnivå	15
4 ANDRE STORE OFFENTLIGE EIENDOMSFORVALTERE.....	16
4.1 Statsbygg.....	16
4.1.1 Internhusleie.....	16
4.1.2 Organisering.....	17
4.1.3 Erfaringer og resultater	18
4.2 Forsvarsbygg.....	18
4.2.1 Internhusleie.....	19
4.2.2 Organisering.....	19
4.2.3 Erfaringer og resultater	20
4.3 Oslo kommune – Undervisningsbygg.....	21
4.3.1 Internhusleie.....	22
4.3.2 Organisering.....	22
4.3.3 Erfaringer og resultater	23
4.4 Locum AB.....	23
4.4.1 Husleie	24
4.4.2 Organisasjon	24
4.4.3 Resultater	24
4.5 Universiteter og høyskoler.....	25
4.6 Oppsummering – forskjeller og likheter	25
5 MÅL, STRATEGIER OG KRAV TIL MODELLER.....	29
5.1 Mål, strategi og krav for Bruker	31
5.2 Mål, strategi og krav for Leverandør	32
5.3 Mål, strategi og krav for Eier.....	32
5.4 Sammenfatning av mål, strategi og krav	34

6	MODELL BØR BASERES PÅ FIRE OVERORDNEDE PRINSIPPER.....	35
6.1	Helsefaglige hensyn skal alltid være førende	35
6.2	Styring på konsernnivå	35
6.3	Skille bruker og leverandør.....	35
6.4	Bruke internhusleie	36
6.4.1	Prinsipper for beregning av internhusleie.....	36
6.5	Eksisterende modeller i forhold til prinsipper	37
	VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE.....	39

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

I Helse Sør-Øst RHF forvaltes en av Norges største eiendomsporteføljer desentralt ved hvert av de 15 helseforetakene i konsernet. Organiseringen av eiendommene og relaterte tjenester varierer mellom foretakene. Det samme gjelder trolig kompetansen innen eiendomsforvaltning. Resultatet er i beste fall suboptimalisering på helseforetaksnivå. Vi foreslår at organiseringen av eiendomsporteføljen endres i tråd med fire prinsipper, hvorav flere allerede benyttes av en del av helseforetakene. Det viktigste nye prinsippet er at eiendommene bør styres på konsernnivå.

Bakgrunn

Flere rapporter har sannsynliggjort muligheter for en betydelig bedre bruk av eiendommene i Helse Sør-Øst. Dersom disse mulighetene utnyttes, kan det bli mulig å produsere mer spesialhelsetjenester med uendrede ressurser.

Den 18. desember 2007 vedtok styret i Helse Sør-Øst en målsetting om 10 prosent arealreduksjon, og 10 prosent effektivisering av eiendomsdriften for de resterende arealene.

Problemstilling

Econ Pöyry er bedt om å bidra i fase 1 av et prosjekt med i alt fire faser. Oppdraget består i å

- *beskrive og vurdere alternative overordnede modeller for organisering av eiendomsvirksomheten i Helse Sør-Øst.*

På dette innledende stadiet er det valgt å beskrive modellene i form av overordnede prinsipper som bør legges til grunn for en senere, mer detaljert modellutvikling. Prinsippene vurderes opp mot sannsynligheten for å lykkes med målsetting om

- arealreduksjon
- kostnadseffektivisering
- styrt investering innenfor tilgjengelige rammer.

Konklusjoner og tilrådinger

Eiendomsmassen i Helse Sør-Øst utgjør omtrent 2,2 mill kvm. Den har en bokført verdi på cirka 25 milliarder kroner og antas å representere nærmere 80 prosent av balansen ved foretakene. Arealbruk utgjør, selv om det ikke fullt ut synliggjøres i dagens regnskaper, med stor sannsynlighet den neste største regnskapsposten i driften.

Helse Sør-Øst må anses som et konsern, men eiendomsmassen forvaltes likevel av det enkelte helseforetak i konsernet, uten særlig samordning, koordinering eller styring på konsernnivå. I enkelte av helseforetakene er det innført skille mellom bruker og leverandør av bygg og eiendom. Det arbeides også med innføring av internhusleie på enkelte foretak. Det generelle bildet av dagens situasjon er at eiendom på de fleste foretakene har en organisatorisk plassering som ikke samsvarer med funksjonens betydning, både som ramme for all virksomhet og i forhold til den økonomiske verdi.

Dagens modell gir svak mulighet for å optimalisere eiendomsbruken på konsernnivå. Vi anbefaler at fire prinsipper legges til grunn for nærmere utforming av en ny modell. Prinsippene er forankret i generell organisasjons- og økonomilære, antatte mål, strategier og krav fra aktørene, samt i nær ensartede erfaringer fra organisering av eiendomsforvaltning i andre deler av offentlig sektor.

De fire prinsippene er slik:

1. *Helsefaglige hensyn skal alltid være førende:* Det må ikke levnes tvil om at eiendomsforvaltning er et virkemiddel, ikke et mål i seg selv for Helse Sør-Øst. Dette må gjenspeiles i styringsstruktur og -system (Corporate Governance) for Leverandøren.
2. *Styring på konsernnivå:* Dette vil legge tilrette for bedre ressursutnyttelse gjennom styrket porteføljestyring, koordinering og standardisering av bygg og prosesser. Det vil videre gi økt evne til å bygge kompetanse i hele konsernet, og vesentlig redusere sannsynligheten for suboptimalisering på helseforetaksnivå.
3. *Skille Leverandør og Bruker:* På denne måten kan hver av de to konsentrere seg om sin hovedoppgave. Det er avgjørende at Brukeren settes i forsetet, gjennom en klar bestillingsfullmakt som gir rett til bestilt leveranse.
4. *Innføring av internhusleie:* Brukerens betydning og troverdighet som bestiller, bør understøttes av økonomiske ressurser. Husleie sikrer også Leverandørens finansieringsmulighet for å imøtekomme Brukerens bestilling. Modellen bør innrettes slik at Brukeren kan omdisponere en betydelig del av innsparte midler fra husleie til andre formål. En andel av slike innsparinger bør likevel kunne disponeres på konsernnivå.

Prinsippene er ikke gjensidig avhengige. Det er likevel en innbyrdes sammenheng mellom dem, slik at de i betydelig grad vil støtte og forsterke hverandre. Vi mener bruk av disse prinsippene vil bidra til å oppfylle målene på følgende måte:

- *Arealreduksjon:* Dette målet støttes særlig av innføring av styring på konsernnivå og internhusleie. Ved porteføljestyring på konsernnivå blir det blant annet mulig å se ledige lokaler ett sted i forhold til lokalbehov et annet sted i konsernet. Ved innføring av internhusleie får bruker insentiv til å si fra seg arealer som ikke er regningsvarende i forhold til kostnaden.
- *Kostnadseffektivisering:* Dette målet støttes særlig av kompetansebygging og standardisering av eiendomsforvaltningen, herunder innføring av best praksis, på konsernnivå, og av at Brukeren gjennom innføring av internhusleie kan vurdere om tilgjengelige ressurser har størst effekt dersom de benyttes til eiendom eller til andre formål. Målet støttes også av at eiendom behandles som en strategisk ressurs på konsernnivå, jfr. også neste punkt. Anvendelsen av innsparinger og gevinster knyttet til eiendom kan på denne måten styres dit hvor effekten antas å være størst, uavhengig av om det måtte være (ny) eiendom eller andre innsatsfaktorer innen spesialisthelsetjenesten.
- *Styrt investering innenfor tilgjengelige rammer:* Dette målet støttes primært gjennom porteføljestyring av eiendommassen – herunder tilgang og avgang – på konsernnivå. Ved å behandle eiendom som en strategisk ressurs for konsernet, kan salg av eiendom i større grad utnyttes som en finansieringskilde for nye investeringer, og dermed øke den tilgjengelige rammen.

Selv om prinsippene vil støtte målene, er det foreløpig ikke mulig å vite om, og eventuelt når, de presise målene kan være nådd. Dette er først mulig å vurdere når det foreligger en mer detaljert modell, samt en tidsplan for innføring av modellen.

Neste steg

Dersom Helse Sør-Øst beslutter å legge de fire anbefalte prinsippene til grunn for det videre arbeidet, er det naturlige neste steget å utforme og vurdere et antall mer konkrete modeller innenfor de rammene prinsippene oppstiller. Sentrale tema i dette vil trolig være blant annet styringsstruktur og retningslinjer for virksomhetsstyring for eiendomsporteføljen, utforming av modell for beregning av internhusleie, valg av organisasjonsform for en sentral eiendomsenhet, organisering av den nødvendige lokale tilstedeværelsen, og regional, funksjonell eller verdikjedebasert organisering av porteføljen.

1 Innledning

Helse Sør-Øst har behov for en bedre samordning av eiendomsforvaltningen for bedre å kunne styre investeringsbehovet, foreta en arealeffektivisering gjennom planlagt og styrt avhending, og for å oppnå bedre kompetanseutnyttelse og ressursutnyttelse innen eiendom. Videre er det et behov for å tydeliggjøre rollene som eier, forvalter og bruker av eiendommene. Samlet er dette forventet å gi store besparelser, og bidra til en mer effektiv kjernevirksomhet.¹

Eiendomsmassen i Helse Sør-Øst utgjør omtrent 2,2 mill kvm. Den har en bokført verdi på cirka 25 milliarder kroner og forvaltes av hvert enkelt helseforetak, det vil si gjennom femten forskjellige organisasjoner. Det er om lag 700 egne ansatte som arbeider innen eiendom. Det er ingen samordning av eiendomsforvaltningen, selv om faglige utvekslinger skjer i et etablert nettverk. Standardisering har det også vært lite av. Bare omtrent halvparten av helseforetakene har felles og standardisert kontoplan for eiendom, for lettere å kunne følge opp kostnadene og sammenligne med hensyn til beste praksis. Det er etablert et felles prosjekt i samarbeid med ENOVA for å drive energisparing.

1.1 Problemstilling: Vurdere overordnede modeller for organisering av eiendomsforvaltningen

Helse Sør-Øst ønsker å sikre god areal- og ressursutnyttelse gjennom å organisere og samordne eiendomsvirksomheten på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Foreløpig målsetting er 10 prosent arealreduksjon og 10 prosent effektivisering av eiendomsdriften². "Effektivisering" skal i denne sammenheng forstås som kostnadsreduksjon for de resterende 90 prosent av arealene. Det er en målsetting å kunne stille bedre arealer til disposisjon for driften, slik at kjernevirksomheten kan drives mer effektivt. Gjennom en helhetlig, langsiktig og styrt eiendomsforvaltning skal etterspørselen etter investeringsmidler harmoniseres med tilgjengelige rammer.

Gevinstrealiseringen skal skje innenfor en fireårs periode, men vil være en kontinuerlig prosess hvor målene fornyes og fleksibilitet og tilpasning til nye betingelser vil være et mål i seg selv.

Det er etablert et prosjekt under ledelse av Helse Sør-Øst RHF bygg og eiendom, som skal utarbeide forslag til hvordan eiendomsområdet i Helse Sør-Øst kan organiseres for å nå de definerte målene, samtidig som det på sikt etableres en forvaltning av eiendomsmassen som ivaretar eiernes og brukernes interesser på en mest mulig kostnadseffektiv måte innenfor tilgjengelige rammer. Prosjektet skal også utarbeide en plan for gjennomføring.

¹ Case for Change, Helse Sør-Øst.

² Saksfremlegg Styret i Helse Sør-Øst 18.12.2007.

Prosjektet skal deles i faser for å kunne treffe valg og sikre beslutninger underveis:

- Fase 1: Vurdere alternative modeller for organisering av eiendomsvirksomheten i Helse Sør-Øst
- Fase 2: Nærmere utredning av den (de) modellen(e) for organisering Helse Sør-Øst ønsker å arbeide videre med
- Fase 3: Forberede gjennomføring av evt. ny vedtatt modell for organisering.
- Fase 4: Evt. gjennomføring av ny modell fra 1.1.2009.

Econ Pöyry er bedt om å bidra i fase 1 av prosjektet med å beskrive og vurdere alternative overordnede modeller for organisering av eiendomsvirksomheten i Helse Sør-Øst. På dette innledende stadiet er det valgt å beskrive modellene i form av overordnede prinsipper som bør legges til grunn for en senere, mer detaljert modellutvikling. Prinsippene vurderes opp mot sannsynligheten for å lykkes med målsetting om

- arealreduksjon
- kostnadseffektivisering
- styrt investering innenfor tilgjengelige rammer.

I samråd med oppdragsgiver er det besluttet at en egentlig gevinstrealiseringsplan først bør utarbeides på et senere stadium i prosessen. Econ Pöyry skal utarbeide en rapport som skal danne grunnlag for hvilke alternativer det skal arbeides videre med i fase 2.

1.2 Avgrensning

Modeller for organisering av eiendomsforvaltningen i Helse Sør-Øst som innebærer økt bruk av konkurranseutsetting og/eller privatisering er ikke vurdert, da dette foreløpig ikke anses som temaer med størst potensial. Årsaken er at Helse Sør-Øst i seg selv har en så stor eiendomsportefølje at den med hensiktsmessig organisering og styring bør gi grunnlag for en svært kompetent egen organisasjon.

Undersøkelser gjennomført på oppdrag fra tidligere Helse Sør og Helse Øst har avdekket et betydelig vedlikeholdsetterslep. En eventuell ny modell for organisering og styring av eiendomsvirksomheten kan legge tilrette for en mer effektiv ressursutnyttelse, men vil neppe i seg selv være tilstrekkelig til å fjerne et stort vedlikeholdsetterslep. Vedlikeholdsetterslepet må derfor håndteres utenfor, eller i tillegg til, modellen som velges.

1.3 Metode og leseveiledning

Rapporten er utarbeidet på bakgrunn av gjennomgang av interne og eksterne dokumenter og rapporter, jfr. litteraturliste, samt intervjuer med eksterne og interne informanter.

Følgende personer er intervjuet:

Tabell 1.1 Intervjuobjekter

<i>Virksomhet</i>	<i>Stilling</i>	<i>Navn</i>
<i>Interne</i>		
Helse Sør-Øst RHF	Viseadministrerende direktør	Atle Brynestad
Telemark Sykehus HF	Leder Sykehusservice	Alida B. Kjellsen
Telemark Sykehus HF	Seksjonsleder Eiendom	Einar Ramsled
Ullevål Universitetssykehus HF	Viseadministrerende direktør	Erik Hope
Ullevål Universitetssykehus HF	Eiendomsdirektør	Steffen Strømnes
<i>Eksterne</i>		
Forsvarsbygg	Eiendoms- og strategidirektør	Steinar Lie
Kunnskapsdepartementet	Underdirektør	Arne Hovden
Kunnskapsdepartementet	Seniorrådgiver	Rolf Petter Søvik
Oslo kommune Eiendoms- og byfornyelsesetaten	Direktør	Gunnar Leganger
Statsbygg	Stabsdirektør	Morten Lie

De eksterne informantene er valgt for å innhente synspunkter fra profesjonelle eiendomsforvaltere som driver i det offentlige eiendomsmarkedet, om erfaringer og oppnådde resultater med deres organisasjonsmodeller som bakgrunn for å vurdere modeller for Helse Sør-Øst. Intervjuguiden benyttet i både interne og eksterne intervjuer er inntatt som Vedlegg 1.

De ansattes organisasjoner er informert om prosjektet gjennom møte med konsern-tillitsvalgte og hovedverneombud den 18. januar 2008.

Vi har hatt løpende kontakt med oppdragsgiver underveis.

2 Trender i eiendomsmarkedet

Mange trekk ved de generelle drivkreftene i næringslivet gjenspeiles i eiendomsmarkedet. I dette kapitlet blir sterke trender i eiendomsmarkedet beskrevet. Enkelte av trendene kan ha mer direkte relevans for Helse Sør-Øst enn andre, men alle trender som er beskrevet er av betydning for å forstå det aktuelle markedet.

2.1 Økte krav til fleksibilitet

Markeder og behovet for offentlige tjenester endres hurtigere enn før, og dermed også utformingen av arbeidsplasser, -prosesser og -rutiner. Kontor- og produksjonsarealer må oftere ombygges, fleksibiliteten blir viktigere.

Bygg må tilpasses stadige endringer i brukerbehovene. Få virksomheter kan basere seg på langsiktige arealløsninger. Sannsynligvis vil aktivitetens omfang, arbeidsmåter og tekniske krav nødvendiggjøre hyppige endringer av kontor- og produksjonslokaler.

Svaret er dels en bygningsmasse med økt fleksibilitet i rominndeling, utforming av arbeidsplasser osv. Dels er svaret også en raskere avskrivning av bygningsmassen, gjenvinning og gjenbruk av bygningsmaterialer. Den økonomiske levetiden for moderne bygg må forventes å være vesentlig kortere enn hva som var tilfellet for næringsbyggene fra tidlig etterkrigstid.

Levetiden vil variere for ulike deler av konstruksjonen. Indre vegger, elektriske installasjoner osv. må trolig kunne endres langt mer hyppig enn ventilasjonsanlegg og lignende. Selve bygningsstrukturen må utformes slik at den tillater vesentlige endringer på andre områder uten at strukturen må endres.

2.2 Profesjonalisering av eiendomsforvaltning

Virksomheter med andre hovedoppgaver enn eiendom, skiller eiendomsvirksomheten ut i egne enheter eller selger eiendommene til profesjonelle eiendomsforvaltere, gjerne mot å få langsiktige leiekontrakter og eventuelt også tilbakekjøpsrett (salg og tilbakeleie). Dette gjør at virksomhetene kan ha full oppmerksomhet på og vie en større del av sine ressurser til hovedoppgaven.

Innen eiendomsforvaltning vil profesjonalisering si at tjenesteytingen spesialiseres. En økende del av utbyggingsprosjektene utføres av virksomheter med spisskompetanse innenfor svært begrensede deler av byggeprosessen. Profesjonalisering skjer på mange måter og ut fra ulike motiver, og byggeprosjektene stiller større krav til koordinering og samspill.

- *Mer fokuserte eiendomsvirksomheter:* Virksomhetene konsentreres om ulike funksjoner i verdikjeden, som utvikling, utbygging og forvaltning. En av årsakene er økte krav til teknologidelen av nybyggene, men viktigst er trolig troen å på at konsentrasjon om en del av verdikjeden gir økt verdiskapning, effektivitet og avkastning.
- *Rolledeling gjennom etablering av interne, spesialiserte og resultatorienterte eiendomsenheter:* Et alternativ til salg eller leie, er å skille ut eiendommer og eiendomsforvaltning i egne, heleide virksomheter. Stadig flere selskaper, staten,

kommuner og andre organisasjoner oppretter egne enheter for å ivareta sin bygningsmasse. Fordelen med utskillelsen er klarere rollefordeling, enklere styringsforhold og en mer fokusert organisasjon, både for eiendomsforvaltning og virksomhetens kjernevirksomhet. I tillegg kan de utskilte eiendomsenheterne ofte spille på et større marked.

- *Økt bruk av internprising:* I virksomheter med konsernorganisering og stor grad av interne leveranser, og innen deler av offentlig sektor hvor det i liten grad finnes et marked for tjenestene, benyttes internprising i økende grad som økonomisk insentiv for rasjonell adferd både hos leverandør og bruker. Dette gjøres blant annet i form av internhusleie,
- *Mer teknisk kompetanse og spesialisering:* Den teknologiske utviklingen og for eksempel sterkere fokus på IKT og inneklima har gjort at det lages stadig mer avanserte tekniske anlegg i bygg. Dette gjør at det kreves stadig mer spesialkompetanse også i drift og vedlikehold av byggene. Andelen som leveres som teknisk utrustning øker. Den teknologiske utviklingen gjør det for eksempel mulig å økonomisere med energi samtidig som man sikrer et kontinuerlig godt inneklima.
- *Offentlig – privat samarbeid:* I offentlig sektor finnes det en del eksempler på bruk av OPS (offentlig privat samarbeid) som innebærer en form for profesjonalisering. En privat aktør står for investering og drift av en kapitalintensiv virksomhet på vegne av offentlig sektor og gjør at typiske offentlige eller kollektive goder, skoler, veier og formålsbygg er blitt aktuelle private investeringsobjekter. Bestillerrollen skilles fra produsent- eller utførerrollen. Undervisningsbygg i Oslo Kommune har brukt OPS-modellen for oppgradering og drift av skolebygg i Oslo. Forøvrig er omsorgsbygg og sykehjem sektorer hvor det blir mer og mer vanlig å overlate bygging, finansiering og forvaltning til private aktører innenfor vedtatte kommunale omsorgs- og helseplaner. Motivasjonen for bruk av OPS kan gjerne være å finne et alternativ til offentlig finansiering, men effektiviseringspotensialet ligger i profesjonaliseringen.

Profesjonalisering kan gjelde ulike sider ved eiendomsforvaltningen som for eksempel byggherrefunksjonen, eierskap og finansiering, vedlikehold samt restverdihåndteringen. Fordelen med bruken av det eksterne markedet er at egen eksponering og involvering kan utformes svært fleksibelt. Flere organisasjoner velger å sette ut driften av egne bygg til eksterne leverandører.

Innen kommunal eiendomsforvaltning ble det konkludert slik i NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle:

En del mindre kommuner lar brukerne forvalte sine eiendommer. Dette innebærer at brukerne må foreta krevende prioriteringer mellom langsiktige hensyn, for eksempel et godt, forebyggende vedlikehold, og mer kortsiktige formål som har mer direkte relevans for brukernes primære oppgaver. Mulighetene for å bygge opp nødvendig fagkompetanse innenfor eiendomsforvaltning og mulighetene for å ivareta de øvrige kriteriene for god eiendomsforvaltning synes generelt å være dårligere ved denne organiseringen enn ved andre modeller.

2.3 Nye relasjoner

Samspillet mellom byggherre og entreprenør eller eiendomsutvikler, og mellom entreprenører og deres underleverandører endres i tråd med ideen om mer helhetlige verdikjeder. Partnerskapsrelasjoner er en trend, for en del forsterket av den økte virksomhetsfokuseringen, jfr. forrige punkt.

Enkelte av de største entreprenørene har de senere årene utviklet nye kundebetjeningskonsepter. Entreprenørene har lagt vekt på nye avtaleformer i retning av partnerskap og helhetsløsninger for brukere/kjøpere av bygg, det vil si et tilbud som omfatter både prosjektering/planlegging, bygging og driftsløsninger.

Partnerskap innebærer primært endret håndtering av risikoen i byggeprosjekter. Modellen er imidlertid ikke enhetlig og finnes i en rekke forskjellige former.

Hovedelementene er at byggeprosjektet defineres som et samarbeidsprosjekt og at partene sier seg villige til å gi hverandre full informasjon om utgifter og kostnader knyttet til prosjektet. Normalt innebærer partnering at partene deler risikoen ved prosjektet. Entreprenøren påtar seg en del av risikoen (både opp- og nedside) knyttet til for eksempel risikoen for behov for endringer i konstruksjon, brukerverdi osv., mens eieren av bygget påtar seg en del av risikoen knyttet til selve byggeprosessen.

Partnerskap vil normalt redusere begge parter risiko blant annet fordi risikoen knyttet til behovet for endringer i prosjektet underveis (for eksempel fordi man oppdager andre grunnforhold enn opprinnelig antatt) deles mellom partene. Begge får dermed et motiv for å redusere risikoen eller håndtere den mest mulig effektivt. Motivasjonen gir en atferd som reduserer samlet risiko for prosjektet. En annen fordel er at det å utsette visse elementer i planleggingen kan være mer akseptabelt.

Ideen med partnermodellen bygger på en erkjennelse av at ingen byggekontrakter er perfekte. Det vil alltid oppstå uforutsette begivenheter som krever tilpasning fra bestiller og leverandør. Modellen sikter særlig mot at uforutsette begivenheter skal kunne håndteres uten konflikter og at partene ikke skal forsøke å dra størst mulig fordel av begivenheter som setter den andre parten i en svak posisjon (for eksempel at entreprenøren utnytter den svake forhandlingsposisjonen hos en bestiller som ønsker å endre prosjektet underveis). Partnermodellen kan spare kostnader, men særlig kan den redusere usikkerhet.

Det ser ut til at det primært er næringslivet som har valgt å bruke partnermodell og totalleveranser fra én leverandør for å dekke sitt behov for bygg, men det finnes også enkelte eksempler fra offentlig sektor.

En utfordring med partnermodeller er at detaljert kontraktsregulering i større eller mindre grad erstattes av tillitt til den andre partens evner og åpenhet. Slik tillitt bygges best gjennom erfaring fra tidligere relasjoner, og etableres derfor best mellom profesjonelle parter som ofte er involvert i byggeprosjekter.

2.4 Helhetlige leveranser og byggtjenester

Koordineringsansvar og risiko må plasseres der forutsetningene for effektiv risiko-håndtering er best. Dette gjør at en større del av gjennomføringsansvaret både når det

gjelder pris og kvalitet plasseres hos leverandøren – ikke hos byggherren. Dette åpner for mer helhetlige leveranser fremfor oppsplitting på delentrepriser og enkeltfunksjoner.

Med helhetsløsning mener vi to ting, dels at en bestilling omfatter en helhet som f.eks. hele byggleveransen, hele det integrerte vedlikeholdet under en kontrakt osv. Motsatsen vil være delentrepriser, det vil si oppsplitting av leveransen på en rekke aktører. Det andre er at bestilleren inngår en kontrakt med én leverandør for flere eller alle funksjonene i verdikjeden over tid, for eksempel prosjektering/planlegging, bygging og FDV (forvaltning, drift og vedlikehold) over et visst antall år. En ytterlighet er at kontrakten dekker de nevnte funksjonene og i tillegg restverdi/realisering og dermed i praksis blir en langsiktig leiekontrakt.

Enkelte entreprenører kan tilby de fleste tjenestene, men det vanligste er at entreprenøren går sammen med andre leverandører for enkelte av tjenestene som kunden har behov for. Entreprenørtjenestene anskaffes i økende grad basert på langsiktige samarbeidsavtaler og partnerlignende relasjoner.

Fordelen med helhetlige leveranser fremfor delentrepriser er at koordineringsansvaret og -risikoen overlates til én leverandør. De relative kompetansemessige forutsetningene kan tilsi at det er en rasjonell risikoplassering.

Fordelen med langsiktige kontrakter over flere deler av verdikjeden er f.eks. at hensynene til byggprosessen og senere FDV blir innarbeidet i prosjektering og planlegging, samt at bestilleren ikke behøver å samordne aktivitetene til flere leverandører. Dette kan gi en enklere innkjøpsprosess samt redusere levetidskostnadene for bygget.

Når delentreprenører sikter mot å tilby helhetsløsninger, innebærer ikke dette noen klar tendens til at entreprenørene reduserer sin bruk av underleverandører. Enkelte av entreprenørene beveger seg riktignok i retning av å bli mer vertikalt integrert, for eksempel ved at de produserer en større del av tjenestene og vareinnsatsen i den samlede sluttleveransen i enheter som de selv kontrollerer, men andre spesialiserer seg på å betjene kundene i sluttbrukermarkedet, det vil si eierne av byggene og med mindre egenproduksjon av innsatsvarer og andre underleveranser.

2.5 Krevende arealmessige transformasjonsprosesser av stor samfunnsmessig betydning

Utbygginger av nye arealer i byene skjer ikke lenger på jomfruelig mark, men i tett bebygde områder innenfor etablert byggesone. Offentlige utbygginger har ofte en sentral rolle i transformasjonen av byområder.

Kravet til fleksibilitet har sammenheng med tilgangen på nye arealer. Arealtilgangen blir mer og mer knapp, spesielt i de store byene. Sentrumsområdene er spesielt presset. En realisering av tomteverdiene vil gjerne forutsette en endring av bygningsmassen.

Ofte vil endringsprosessene i et område foregå i et samspill mellom mange enkeltprosjekter. Etablering av en stor ny bygningsenhet kan påvirke områdets karakter, skape økt attraktivitet, mer publikum i området, og dermed endre verdien av arealene ellers i området. Det vil si at enkeltprosjekter kan utløse større transformasjonsprosesser hvor de enkelte byggeprosjekter gjensidig hever verdiene av øvrige prosjekter. Operaen, Vestbanetomten, flyttingen av Rikshospitalet, jernbanegodsterminalen i Trondheim,

havneforvaltningen i Oslo og Kristiansand er noen eksempler. Reguleringsmyndigheten skal sørge for at den gjensidige påvirkningen blir positiv.

Slike transformasjonsprosesser er viktige for å øke kvalitet og verdiskaping i byene, men samtidig også kompliserte. En rekke eierinteresser er normalt involvert, eksisterende infrastruktur – kommunikasjon, vann og avløp kommer under press. Samtidig er partene gjerne svært lite villige til å bidra til den nødvendige oppgraderingen i området.

For private aktører er løsningen gjerne å være langsiktig og tålmodig. Ved å kjøpe opp enkeltbygg legges sten på sten for mer helhetlig kvartals- og områdeutvikling. Enkelte steder er også kommunen eller Staten interessert i å bidra ved å se egne arealer i sammenheng med private for å legge grunnlag for helhetlig regulering og omforming. Operabygget, Fornebu og havnearealene er elementer i transformasjonen i relativt store bydeler. Lignende problematikk finnes i en rekke byer og tettsteder i Norge.

2.6 Internasjonalisering, konsentrasjon og restrukturering av eierskap

Eierskapet i eiendomsbransjen konsentreres og internasjonales. Internasjonale eiendomsinvestorer/-fond har økt interesse for de nordiske markedet. På tilbudssiden i det norske markedet finnes det et meget stort antall aktører. Man kan skille mellom enkelte grupper av selskaper:

- *Internasjonale virksomheter:* Selskaper som har aktivitet og/eller eierskap i flere land.
- *Landsdekkende virksomheter:* Selskaper som tilbyr de fleste bygg- og anleggs-tjenester stort sett over hele landet. Det er relativt få slike virksomheter i Norge.
- *Regionale foretak:* I de fleste regioner finnes det mellomstore selskaper med et bredt tjenestespekter, men med begrenset geografisk virkefelt.
- *Fokuserte, landsdekkende selskaper:* Det finnes en del selskaper som har et begrenset produktspekter, men som dekker hele landet. Spesialiteter kan være betongkonstruksjoner, spesielle stålkonstruksjoner osv.
- *Små, lokale virksomheter:* I tillegg er det et stort antall selskaper med et begrenset produktspekter og som kun er aktive i begrensede geografiske områder.

Samlet sett er konsentrasjonen imidlertid fremdeles lav i eiendomsbransjen. For enkelte oppdrag kan likevel antall aktuelle tilbydere være begrenset. Dette skyldes at de fleste selskapene er aktive kun i begrensede segmenter eller regioner. For de største prosjektene er det kun få aktuelle kandidater som hovedentreprenør.

Når de største selskapene er blitt internasjonalesert, styrker dette kunnskapsoverføringen fra utlandet. Læring gjennom internasjonaleseringen er trolig en viktig drivkraft bak tendensene til profesjonaleseringen og utviklingen av nye kontraktsformer.

3 Dagens situasjon i Helse Sør Øst

I dette kapitlet gir vi en overordnet beskrivelse og vurdering av organiseringen av eiendomsforvaltningen i Helse Sør Øst, eiendomsmassens omfang og innhold, samt ressursbruk.

3.1 Helse Sør Øst som konsern

Vårt utgangspunkt er at Helse Sør Øst er å betrakte som et konsern og bør styres deretter.

Boks 3.1 Konsern eller holdingselskap

Ifølge caplex.no betyr

Konsern (av eng. *concern*, bedrift), sammenslutning av bedrifter; flere selskaper med felles finansiell ledelse, definert som en bestemt forbindelse mellom et moderselskap og ett el. flere datterselskaper.

Holdingselskap (av eng. *holding company*), selskap som ikke driver egen virksomhet, men eier større aksjeposter i andre selskaper.

På bedin.no gis en utfyllende definisjon av konsern i henhold til aksjeselskapsloven:

(1) Et morselskap utgjør sammen med et datterselskap eller datterselskaper et konsern.

(2) Et aksjeselskap er et morselskap hvis det på grunn av avtale eller som eier av aksjer eller selskapsandeler, har bestemmende innflytelse over et annet selskap. Et aksjeselskap skal alltid anses å ha bestemmende innflytelse hvis selskapet: eier som mange aksjer eller andeler i et annet selskap at de representerer flertallet av stemmende i det andre selskapet, eller har rett til å velge eller avsette et flertall av medlemmene i det andre selskapets styre.

Selv om ordbruken i Boks 3.1 er rettet mot aksjeselskaper, gjelder det sentrale innholdet forholdet mellom selvstendige juridiske enheter. Vi mener derfor at det ikke kan være tvil om at Helse Sør-Øst er et konsern.

Det tilsier en noe mer utstrakt styring enn i et rent holdingselskap, hvor de eide selskapene gjerne har mindre innbyrdes likheter og sammenheng. Virksomhetene i et holdingselskap kan optimaliseres på virksomhetsnivå, virksomhetene i et konsern må optimaliseres på konsernnivå, ellers oppstår suboptimalisering.

3.2 Eiendomsmassens omfang og innhold

Eiendomsmassen i Helse Sør-Øst utgjør omtrent 2,2 mill kvm. Den har en bokført verdi på cirka 25 milliarder kroner og forvaltes av hvert enkelt helseforetak. Eiendom antas å representere nærmere 80 prosent³ av balansen ved foretakene, og arealbruk utgjør, selv om det fullt ut ikke synliggjøres i dagens regnskaper, med stor sannsynlighet den neste største posten i driften.

Det er stor variasjon i kvaliteten på byggene, som kan variere fra helt nye og moderne bygg, til utrangerte og uegnede. Vedlikeholdet er også varierende. Ved den statlige

³ Basert på vurderinger fra tidligere Helse Sør i rapporten Helse Øst 2005: Arealeffektivisering og rasjonalisering ved rolleavklaring og brukerbetaling.

overtakelsen var det registrert en stor behov for vedlikehold, stipulert til 7-8 milliarder kroner. Det har vist seg å være vanskelig å komme à jour med vedlikeholdsetterslepet, som i enkelte tilfelle utvikler seg til å påvirke miljøet negativt. Vedlikeholdsetterslepet skaper også et ønske om og behov for å erstatte gamle bygg med nybygging. Investeringsbehovet er stadig økende. Med begrensede investeringsrammer, vil det være en økende utfordring å tilpasse bygningsmassen til nye behov innenfor tilgjengelige rammer. Flere bygg fremstår allerede i dag som lite egnet til kjernevirksomheten, blir dårlig utnyttet og utgjør dermed et unødvendig merareal. Disse arealene ønsker Helse Sør-Øst å avhende for å bidra til en arealeffektivisering.

Hovedbildet er at planmessig vedlikehold og utvikling bør styrkes. Dagens kostnader til disse oppgavene er lave i forhold til svenske og norske anbefalinger.

3.3 Internhusleie

Det er ikke innført internhusleie for eiendomsforvaltningen i Helse Sør-Øst, men spørsmålet har vært utredet av en prosjektgruppe i tidligere Helse Øst, som anbefalte innføring av dette.⁴ Forslaget var at husleien skulle være basert på prinsippet om kostnadsdekkende leie, det vil si omfatte alle kostnader knyttet til å stille egnede lokaler til disposisjon for brukerne. Brukeravhengige driftskostnader (energi, vann, avløp, renovasjon) skulle avregnes etter forbruk. Renhold og andre eiendomsrelaterte service-tjenester skulle brukere kunne kjøpe av forvalter direkte. Eventuelle avkastningskrav og beregningen av kapitaldelen av husleien skulle vurderes nærmere.

Det er eksempler fra helseforetak i Helse Sør-Øst der det er innført varianter av internhusleie. Eksempelvis innførte Sykehuset Telemark HF i 2003 en form for internhusleie, ved at det ble fastsatt en kostnad på kr 1000 pr. kvm på kontorer. Dette ble gjort fordi etterspørselen etter kontorlokaler økte sterkt, og det var behov for å synliggjøre og bevisstgjøre brukerne på kostnadene knyttet til kontorlokaler. Virkningen var at etterspørselsøkningen stoppet opp. Vurderingen er at internhusleien førte til endrede og mer kostnadsbevisste holdninger. Husleieordningen er ikke formalisert.

Ved Ullevål Universitetssykehus HF utredes for tiden innføring av internhusleie for administrative lokaler, mens beregning av leie for mer spesialiserte lokaler foreløpig anses for som for komplisert til å være praktisk gjennomførbart.

3.4 Organisering av eiendommene

Eiendom forvaltes i dag av hvert enkelt helseforetak, det vil si gjennom femten forskjellige organisasjoner.

Det generelle bildet er at eiendom på de fleste foretakene har en organisatorisk plassering som ikke samsvarer med funksjonens betydning, både som ramme for all virksomhet og i forhold til den økonomiske verdi. Dette er basert på en vurdering av foretakene i tidligere Helse Øst i 2005⁵. Det samme hovedbildet antas også å gjelde for de foretakene som tidligere hørte under Helse Sør. Det antas at de største sykehusene har en mer profesjonalisert eiendomsforvaltning enn mindre sykehus. Eksempelvis har

⁴ Helse Øst 2005: Arealeffektivisering og rasjonalisering ved rolleavklaring og brukerbetaling.

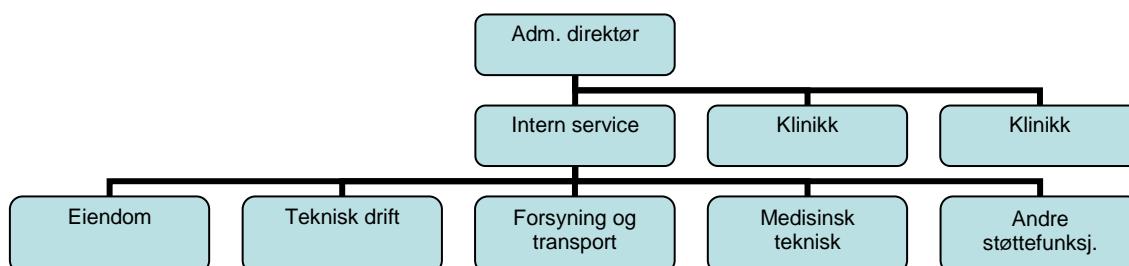
⁵ Vedlegg til styresak nr 126-2005 Helse Øst; Orienteringssak: Arealeffektivisering ved avhending, rolleavklaring og brukerbetaling.

Ullevål sykehus de siste par årene profesjonalisert eiendomsvirksomheten, blant annet ved å samle eiendomsvirksomheten under felles ledelse som rapporterer direkte til viseadministrerende direktør.

På de fleste foretakene er de eiendomsrelaterte funksjonene organisert som to enheter inn under Intern service; en eiendomsavdeling (ansvar for forvaltning, vedlikeholdsplanlegging og utvikling) og en teknisk avdeling (ansvar for teknisk drift og utførelse av vedlikeholds- og utviklingsoppgavene). Vårt inntrykk er at det krevende grensesnittet mellom teknisk avdeling og eiendomsavdelingen er noe ulikt håndtert i de forskjellige HFene. Dette omfatter blant annet fordeling av ansvar for teknisk utstyr som er delvis integrert i byggene. Det kan være lang vei opp til øverste beslutningsnivå. Eiendomsavdelingen har som regel budsjettansvaret for forvaltning, større vedlikeholdstiltak og utvikling av bygningsmassen. Generelt oppleves at disse funksjonene prioriteres lavere enn drift og service. Det medfører stramme rammer. Midlene planlegges disponert ved begynnelsen av året. Det er gjennomgående lite systematisk håndtering av nye behov som oppstår i løpet av året.

Dagens organisering ved de fleste foretakene er illustrert i Figur 3.1.

Figur 3.1 Illustrasjon: organisasjonskart for eiendomsvirksomheten i de fleste foretakene



3.5 Ressursbruk

Det finnes ingen samlet oversikt over ressursbruk til eiendomsforvaltningen. Det er omlag 700 egne ansatte som arbeider innen eiendom. Mange av disse har også andre oppgaver, men ressursfordelingen registreres ikke. Innen eiendomsforvaltningen synes det å være relativt store forskjeller både i bemanningen, totale ressursene og hvordan disse disponeres.

Det har vært en positiv utvikling av eiendomsforvaltning i mange foretak siden den statlige overtakelsen. Generelt er det økende fokus på eiendom og eiendomsrelaterte kostnader. Flere av foretakene har samlet ressursene for å få mer slagkraftige enheter. Med statlig overtakelse har det blitt vesentlig større fokus på kostnadene, også innen eiendom. Ved investeringer i nye prosjekter er det betydelig større fokus på totaløkonomien i prosjektet, ved at det i større grad utarbeides nåverdiberegninger som en del av beslutningsgrunnlaget og det er utarbeidet klare prosedyrer for håndtering av investeringsprosjekter.

Det er ingen samordning på konsernnivå av eiendomsforvaltningen, selv om faglige utvekslinger skjer i et etablert nettverk. Standardisering har det også vært lite av. Bare omtrent halvparten av helseforetakene har felles og standardisert kontoplan for eiendom, for lettere å kunne følge opp kostnadene og sammenligne med hensyn til beste

praksis. Det er etablert et felles prosjekt i samarbeid med ENOVA for å drive energisparing.

3.6 Dagens modell gir svakt grunnlag for optimalisering på konsernnivå

Dagens organisering legger i for liten grad legger til rette for optimal bruk av eiendomsmassen i Helse Sør-Øst og for kostnadseffektivisering relatert til helsefaglige behov. Kombinasjonen av følgende forhold gir klare indikasjoner på dette:

- En lite koordinert eiendomsorganisering ved femten helseforetak kan gi grunnlag for optimalisering av eiendomsmassen ved det enkelte helseforetak, men gjør det vanskelig å ta ut effekter på tvers av foretakene.
- Svak styring på konsernnivå, herunder ingen porteføljestyring. Det har til nå kun vært ett årsverk dedikert til eiendomsforvaltning i konsernstaben. Dette er i ferd med å bli utvidet til to årsverk.
- Mange relativt små helseforetak gjør det krevende å utvikle en profesjonell eiendomsforvaltning på HF-nivå, fordi det er vanskelig å utvikle attraktive og robuste kompetansemiljø som kan tiltrekke seg den beste kompetansen.
- Internhusleie er kun i ganske begrenset grad innført.

De største helseforetakene har en størrelse og beliggenhet som gir bedre forutsetninger for å kunne utvikle en profesjonell eiendomskompetanse enn mindre helseforetak. På grunn av sin lokalisering og størrelse besitter disse foretakene også svært verdifulle arealer, som ved en eventuell realisering kan gi betydelige tilskudd til foretakenes økonomi. Tilsynelatende svak lojalitet til konsernmodellen gjør at disse foretakene kan motsette seg at deres økonomiske verdier og eiendomskompetanse benyttes i andre deler av konsernet, uansett om dette kan gi bedre total effekt for konsernet.

4 Andre store offentlige eiendomsforvaltere⁶

I dette kapitlet beskrives hvordan andre store offentlige eiendomsforvaltere har organisert sin eiendomsforvaltning, og hvilke overordnede erfaringer som er gjort med de ulike modellene. Vi presenterer modellene for følgende aktører: Statsbygg, Forsvarsbygg, Oslo kommune v/Undervisningsbygg, Locum AS (Stockholms Län) og organisering av universiteter og høyskoler som er underlagt Kunnskapsdepartementet.

4.1 Statsbygg

Statsbygg er statens sentrale rådgiver i bygge- og eiendomssaker, byggherre, eiendomsforvalter og eiendomsutvikler. Statsbyggs visjon er å være "statens førstevalg".

Statsbygg er en statlig forvaltningsbedrift med utvidede fullmakter. Statsbygg skal tilby gode og funksjonelle lokaler til statlige virksomheter, og å realisere vedtatte samfunnspolitiske mål i forhold til arkitektur, statlige planinteresser, kulturminnevern og miljø.

Statsbygg skal gi råd ved kjøp og leie av lokaler, være byggherre på vegne av staten, og sørge for god forvaltning av eiendommene som er knyttet til den statlige husleieordningen. Statsbygg skal også sikre statlige interesser i større eiendomsutviklingsprosjekter.

Som den største offentlige byggherren i sivil sektor, er det en målsetting for Statsbygg å være av de beste på planlegging og gjennomføring av byggeprosjekter i Norge. Statsbygg organiserer, planlegger og gjennomfører om lag 200 prosjekter til enhver tid, hvorav 10-20 blir ferdigstilt hvert år. Eiendomsforvaltningen forvalter, drifter og vedlikeholder en rekke eiendommer i inn- og utland, totalt cirka 2,3 millioner kvadratmeter.

Statsbygg måles på en rekke indikatorer: driftsresultat (inklusive kapitalkostnad) i forhold til budsjett, utleiegrad, byggekostnadsutvikling og energiforbruk. I tillegg gjøres kvalitative vurderinger knyttet til miljø, arkitektur, universell utforming. Det gjennomføres i tillegg kundeundersøkelser som måler brukertilfredshet hos leietakerne, og som legger grunnlag for forbedringsarbeid.

4.1.1 Internhusleie

Statlig internhusleie ble innført i 1993 og er blitt gradvis innført for ulike type bygg. Husleieordningen gir grunnlag for å tenke mer langsiktig på eiendommene og gjøre porteføljevurderinger, fremfor å spre midlene på eiendommene hvert år. Tilstanden på de byggene som har internhusleie med et kapitalelement er bedre enn de uten et slikt element. Det varierer om leietakerne har en husleie som innbefatter kapitalelementet eller ikke. Når kapitalelementet kommer med blir verdisetningen av eiendommene en diskusjon. Årsaken er at det for flertallet av byggene i Statsbyggs portefølje ikke kan finnes referansepriser i markedet.

⁶ Basert på intervjuer med representanter fra virksomhetene (unntatt Locum AS, hvor vi ikke fikk respons på våre forespørsler), hjemmesider og prosjektrapport Helse Øst 2005: Arealeffektivisering og rasjonalisering ved rolleavklaring og brukerbetaling.

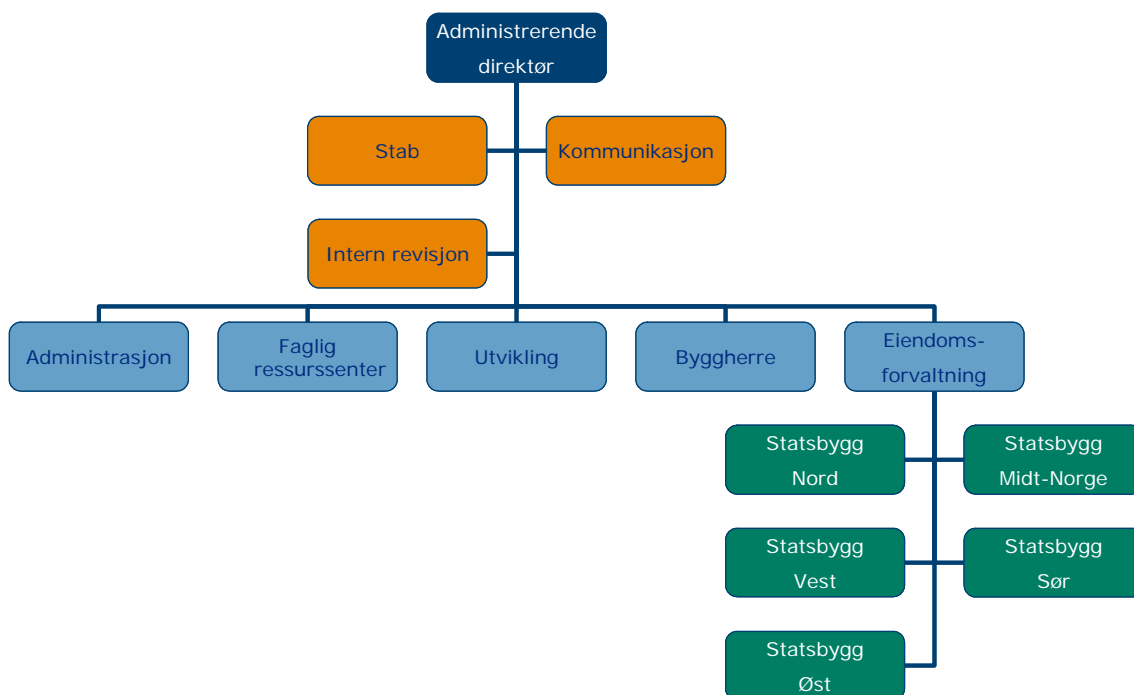
Husleien for slike spesialbygg fastsettes individuelt, etter en gjennomgang av det enkelte bygg. Det tas hensyn til FDV-elementet etter nøkkeltall og diskusjoner med bruker. Kapitalelementet vurderes også. Hvis vurderingen er at det ikke er noen alternativ anvendelse av spesialbygget avskrives hoveddelen av spesialtilpasningen i løpet av første leieperiode – noe som gjenspeiles i leien – og risikoen blir deretter vurdert som lav.

En bruker som har kontrahert et nytt bygg av Statsbygg må forbli leietager i første leieperiode. Ved fornyelse av leieforholdet står leietakerne imidlertid i prinsippet fritt til å velge Statsbygg eller andre leverandører. I slike situasjoner skjer det at Statsbygg kommer i konkurranselignede situasjoner. Dersom en alternativ leverandør er kostnadsmessig og faglig sett rasjonelt sett fra statens side, kan Statsbygg ikke motsette seg slike løsninger.

4.1.2 Organisering

Statsbygg er organisert med hovedkontor i Oslo og fem regionkontorer i Oslo, Porsgrunn, Bergen, Trondheim og Tromsø. Av de totalt rundt 670 ansatte er 300 knyttet til hovedkontoret, om lag 370 til regionkontorene og til drift og vedlikehold på eiendommene.

Figur 4.1 Organisasjonskart Statsbygg



Stabenes hovedoppgave er å bistå administrerende direktør i arbeidet med helhetlig styring av Statsbygg knyttet til strategisk styring, virksomhetsplaner, kvalitetssystemer, HMS, kommunikasjon og administrasjon.

Faglig ressurscenter med en ressurs-pool som tilfører faglige ressurser til alle Statsbyggs avdelinger og stiller faglige krav til eksterne rådgivere, entreprenører og leverandører med mer.

Byggherrefunksjonen har det gjennomgående ansvaret for byggeprosjektene i Statsbygg. Byggherre gjennomfører også rådgivningsoppdrag for departementene og deres underliggende etater ved lokalanskaffelser. Byggvirksomheten er sentralisert, men små prosjekter knyttet til FDV er lagt til regionene.

Utviklingsavdelingen har et utadrettet preg med ansvar for å bistå Statsbyggs oppdragsgivere, brukere og kunder med kompetanse innen markedsanalyser, areal- og samfunnsplanlegging, eiendomsutvikling generelt og utvikling av kulturhistoriske eiendommer.

Eiendomsforvaltningen forvalter, drifter og vedlikeholder en rekke eiendommer i inn- og utland, totalt 2,3 millioner kvadratmeter. Avdelingen er organisert i fem regionkontorer: Nord, Midt-Norge, Sør, Øst, Vest.

4.1.3 Erfaringer og resultater

Tradisjonelt har regionene vært sterke enheter, men Statsbygg vurderer nå behovet for endringer i organiseringen. Eksempelvis vurderes det å organisere eiendomsporteføljen etter type bygg, som for eksempel fengsler og høyskoler, istedet for geografi. Fordi fysisk nærhet til brukerne er viktig for å sikre oversikt og løpende vedlikehold, vil det fortsatt være lokal tilstedeværelse på større eiendommer. Det vurderes også å sentralisere flere støttefunksjoner. Disse kan da enten legges til Statsbygg sentralt eller legges til et regionalt ledd (eksempelvis skjer fakturahåndtering for hele Statsbygg i dag fra Porsgrunn).

Samlet sett har modellen gitt bedre vedlikehold og kontroll på etterslepet. Denne vurderingen deles av både brukerne, Riksrevisjonen og Statsbygg selv. Fordelene ved dagens regionale modell er nærhet til eiendom og lokale/regionale brukere. Nærheten til brukerne bidrar til å øke bevisstheten om eiendomsforvaltningens betydning for primærvirksomheten. Brukernes foresatte er departementene, og dette kan ved store byggeprosjekter være krevende å håndtere for Statsbygg. Lokal/regional bruker og eierdepartement vil kunne ha ulike oppfatninger om behov, og tilsvarende kan Statsbygg sentrale og lokal/regional organisasjon ha ulike synspunkter på hvordan behovene best ivaretas gjennom bruk av bygg og eiendom. Ulempene med dagens modell er at man fortsatt har for lite enhetlige standarder og at dette fører til variasjoner i kvalitet og måten Statsbygg leverer tjenester på overfor brukerne. Statsbygg har også utfordringer knyttet til å kunne tiltrekke seg den riktige kompetanse. Årsaken til dette finnes først og fremst i de lønnsmessige begrensningene en forvaltningsbedrift en underlagt.

4.2 Forsvarsbygg

Forsvarsbygg ble etablert i 2002 og er et forvaltningsorgan med eget styre, underlagt Forsvarsdepartementet. Forsvarsbygg er en profesjonell, offentlig eiendomsaktør, som bygger, drifter og selger eiendommer. Forsvaret er største og viktigste kunde, men Forsvarsbygg har også kunder i andre offentlige markeder.

Forsvarsbygg skal operere forretningsmessig til kundenes, eierens og samfunnets beste, og løse offentlige eiendomsoppgaver i balanse mellom forvaltning og forretning. Gjennom unik innsikt og kompetanse ønsker Forsvarsbygg å tilby sikre og effektive eiendoms løsninger, som gir Forsvaret en betydelig arealreduksjon, mindre husleie, økt

levetid og lavere kostnader på Forsvarets materiell. Forsvarsbygg forvalter en bygningsmasse på ca 3,8 mill kvm.

4.2.1 Internhusleie

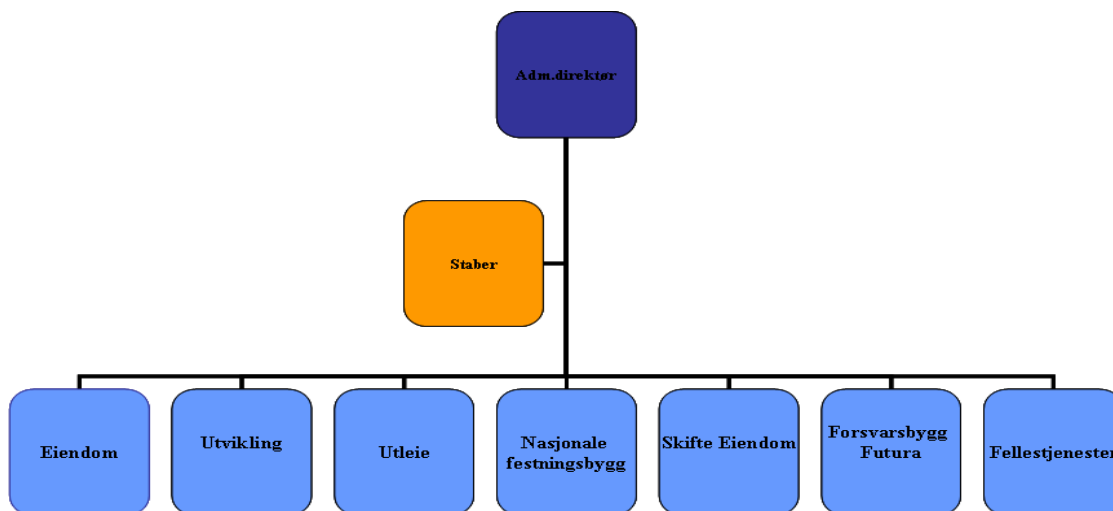
Forsvarsbygg har innført kostnadsbasert husleie. Forsvarsdepartementet gir virksomhetene direkte midler til husleie, noe som etter Forsvarsbyggs oppfatning bidrar til å ødelegge dynamikken for å oppnå kostnadseffektiv drift. Dette skyldes at brukerne eller leverandøren i et slik system ikke får beholde gevinsten av redusert ressursbruk. Vurderingen er at det hadde vært en fordel å være forvaltningsbedrift med balanse.

Innføringen av internhusleie fremholdes likevel som et helt sentralt element i modellen med tanke på å identifisere og dermed kunne ta ut effekten av endringene. Fordi det i perioden etter etablering av Forsvarsbygg også er gjennomført betydelige struktur- endringer i Forsvarets totale virksomhet, er det vanskelig å isolere effekten av at internhusleie ble innført. Vi får likevel opplyst at 10 prosent arealreduksjon kan være rimelig treffende.

4.2.2 Organisering

Forsvarsbygg har en samlet bemanning på omtrent 1276 årsverk og er inndelt i syv forretningsområder som styres etter en konsernmodell med interne styrer for hvert forretningsområde. De viktigste virksomhetseksterne interessentene er representert i disse styrene.

Figur 4.2 Organisasjonskart Forsvarsbygg



Forsvarsbygg Eiendom har en overordnet, strategisk og koordinerende rolle og utøver Forsvarsdepartementets eieransvar for eiendommer, bygg og anlegg (inkl. porteføljevurderinger) Enheten er ansvarlig for at eiendommene til enhver tid dekker brukernes behov, samt at eiendommenes balanseverdi utvikles positivt over tid.

Forsvarsbygg Utvikling bygger funksjonelle og rasjonelle eiendommer, bygg og anlegg for Forsvaret, og tar hånd om oppgaver innenfor helhetlig planlegging, tidligfasevurdering, innkjøp, bygging, kjøp, leie og overtakelse.

Forsvarsbygg Utleie tar seg av alle oppgaver innenfor utleie, drift, vedlikehold, renhold og utvikling av kundens eiendommer, bygg og anlegg.

Skifte Eiendom utvikler for salg og avhender eiendommer, bygg og anlegg som Forsvaret ikke lenger har bruk for, og ble etablert som egen enhet fordi volum på salg har vært stort. Endringer i Forsvarets oppgaver og oppgaveløsning er viktige årsaker til salgsvolumet. Salg skjer i hovedsak til markedsvilkår og i åpen konkurranse.

Nasjonale Festningsverk har i oppgave å forvalte, ta vare på og utvikle festningsverk som Forsvaret ikke lenger skal benytte seg av.

Forsvarsbygg Fellestjenester leverer administrative støttetjenester til alle avdelingene internt i Forsvarsbygg.

Forsvarsbygg Futura er opprettet som en rådgivningsenhet med høy spisskompetanse innenfor et antall kompetanseområder. Forretningsområdet har kompetansesentre innenfor beskyttelse og sikring, forskning og utvikling, miljø og juridiske tjenester. Omtrent halvparten av oppdragene er rettet eksternt. I hovedsak er dette oppdrag for Forsvarsdepartementet og Forsvarets militære organisasjon, men enkelte oppdrag ligger også utenfor Forsvaret. I tillegg til dette utfører forretningsområdet oppdrag for andre avdelinger og fagområder internt i Forsvarsbygg.

4.2.3 Erfaringer og resultater

Forsvarsbygg har siden etableringen hatt fokus på å utvikle struktur på hvilke tjenester virksomheten skal levere og på kostnadsreduksjoner. Det siste året har det vært fokus på profesjonalisering av service. Erfaringen med regionalisering er at den har gitt en kortsiktig effekt på nærhet og forankring, men har ført til at det har blitt for lite fokus på tjeneste-/produktutvikling og standardisering.

Forsvarsbygg måles på om verdien av eiendomsporteføljen opprettholdes, resultat i samsvar med budsjett og kundetilfredshet (gjennomfører grundige kundeundersøkelser).

Ifølge Forsvarsstabens vurderinger har opprettelsen av Forsvarsbygg blant annet bidratt til følgende positive effekter:

- Reduksjon i arealbruk med 2,159 mill kvm [Fra Econ Pöyrys side vil vi bemerke at en stor del av denne reduksjonen skyldes strukturendringer i Forsvaret, og således ikke kun er en effekt av Forsvarsbygg.]
- Reduksjon i EBA-kostnadene på ca 800 mill kr pr år
- Synliggjøring av kostnader ved bruk av EBA og derigjennom økt kostnadsbevissthet
- Skapt rom for en valgfrihet i Forsvarets anvendelse av ressursene
- Bidratt til et mer målrettet samspill mellom Forsvaret og Forsvarsbygg
- Krevende brukere har gitt Forsvarsbygg større bevissthet i forhold til hva de ulike tjenestene faktisk koster og inneholder.

Selv om det er gjennomført betydelige forbedringer siden etableringen, er det likevel styrets vurdering at det kan bli vanskelig å nå effektiviseringskravet på 10 prosent innen 2008, jfr. Årsrapport 2006. Dette effektiviseringskravet gjelder regnskapsmessige nøkkeltall i forhold til forvaltet areal, ikke til arealreduksjon.

4.3 Oslo kommune – Undervisningsbygg

Oslo kommune vedtok en eiendomsreform i 1998. Utgangspunktet var en bygningsmasse på 3,6 mill kvm gulvareal. Kommunens byggherre- og forvalteroppgaver var spredt på over 50 virksomheter, herunder kommunale tjenesteprodusenter. Kommunen hadde stort arealforbruk og manglende synliggjøring av eiendomskostnadene. Oversikten over eiendomsmassen var dårlig og det var et stort vedlikeholdsetterslep. Hovedmål med reformen var:

- Oslo kommunes eiendom skal være en effektiv innsatsfaktor i den kommunale tjenesteytingen
- Forvaltningen av kommunens eiendommer skal være kostnadseffektiv
- Realverdien av kommunens eiendommer skal ivaretas.

Reformen førte til at Oslo har organisert eiendomsforvaltningen i tre kommunale foretak og en ordinær kommunal etat:

- **Undervisningsbygg Oslo KF** som er kommunal forvalter av skolebygg. Eiendomsmassen består av omlag 1,2 millioner kvm fordelt på 170 skoler og 750 bygninger.
- **Omsorgsbygg Oslo KF** som er kommunalt foretak som eier, forvalter og utvikler kommunens omsorgsbygg, institusjoner og barnehager, samt eiendommer innenfor næring og kultur. Bygningsmassen utgjør ca 770.000 kvm og består i all hovedsak av bydelenes sykehjem, bo- og rehabiliteringssentre, barnehager og barnepark, kommunalt eide institusjonsbygg knyttet til rusmiddelomsorg, kultur, barnevern og psykiatri samt Legevakten.
- **Boligbygg Oslo KF** som eier, forvalter og utviklinger boliger. Bygningsmassen består av 11 500 kommunale boliger.
- **Eiendoms- og byfornyelsesetaten** er den kommunale etaten som er kommunens grunneier. Etaten forvalter ca 12 prosent av Oslos grunn innenfor bygrensen. Etaten leier og fester ut tomter i tillegg til å være utleier av torg og gateplasser i sentrum og på Økern torg.

Vi redegjør nærmere for **Undervisningsbygg Oslo KF** da denne har størst relevans med hensyn til størrelse på eiendomsmassen.

Undervisningsbygg Oslo KF er et kommunalt foretak eid av Oslo kommune, som skal utvikle, bygge, drifte og vedlikeholde skolebygg. Undervisningsbygg Oslo KF ble opprettet 1. januar 2002. Foretaket er Oslos største eiendomsforvalter med cirka 1,3 millioner kvadratmeter fordelt på 175 skoler og 750 bygninger. 70.000 elever og 8.000 lærere er daglige brukere av Undervisningsbyggs lokaler.

Foretakets formål er å:

- Utvikle skoleeiendommene slik at de er tilrettelagt for en effektiv tjenesteproduksjon og overordnede pedagogiske forutsetninger
- Forvalte realverdien som eiendommene representerer i henhold til forretningsmessige prinsipper
- Ivareta kostnadseffektivt vedlikehold, drift, forvaltning, utfasing og utvikling av skoleeiendommene

Undervisningsbyggs visjon er Et skolebygg å være stolt av! Forretningsideen er at Undervisningsbygg skal levere kundetilpassede læringsarenaer med tilhørende service-tjenester.

Undervisningsbygg har som mål å være Norges største og mest attraktive leverandør av læringsarenaer. En rekke saker i media den senere tiden⁷ kan tyde på en viss motstrid når det gjelder hvordan et godt undervisningsbygg skal utformes. Stridens parter er på den ene siden Undervisningsbygg og politisk nivå i kommunen og på den andre siden det pedagogiske personalet på skolene.

I tillegg er målsettingen at etterslep på vedlikehold på eiendommene skal være innhentet innen 2014. Foretakets tjenester inkluderer kjøp, salg og utbygging av eiendommer for skoleformål, utvikling, drift, vedlikehold og rehabilitering av eiendomsmassen og utleie av arealer til skolene og andre brukere. Undervisningsbyggs kunder er Utdanningsetaten og den enkelte skole.

De enkelte skoler etterspør tilpasninger av eksisterende bygg for moderne undervisning. Nybygg og nye skoler bygges også på en annen måte enn før. Undervisningsbygg ønsker derfor å kjennetegnes ved høy sikkerhet, stor gjennomføringsevne, riktig pris og kvalitet, tillit, kompetent personell.

Undervisningsbygg måles på flere dimensjoner: økonomi, kvalitet på bygg, gjennomføringsevne knyttet til prosjekter, kundefokus, konkurransedyktige priser, sikkerhet, ytre miljø og arbeidsmiljø.

4.3.1 Internhusleie

Kostnadsdekkende husleie ble innført fra 2004. Årskostnader beregnes etter NS 3454-standarden som en annuitet og består av: Årlige kostnader gjennom brukstiden (FDV) og kapitalkostnader for bygninger og tomt.

Når det gjelder den delen av kommunens samlede portefølje som ble forvaltet av bydelene på det tidspunktet internhusleie ble innført, får vi opplyst at innføring av husleie i løpet av relativt kort tid førte til 10 prosent reduksjon av arealbruken.

4.3.2 Organisering

Selskapet har i dag cirka 80 medarbeidere, holder til på Helsefyrtårnet, og er organisert i avdelinger i henhold til verdikjeden, det vil si Utvikling, Utbygging og Eiendom:

Utviklingsavdelingen hovedoppgaver er å utvikle ideer og skisseprosjekter samt planlegge undervisningslokaler i Oslo på et overordnet nivå. De er førende i utviklingen av forprosjekter og skal også sørge for at pedagogiske forutsetninger ligger til grunn for planlegging og gjennomføring av prosjekter.

Utbyggingsavdelingen har ansvaret for selve gjennomføringen av Undervisningsbyggs investeringsprosjekter. Prosjektporteføljen er variert og består av både små og store prosjekter. Eksempler på dette er rehabiliteringsprosjekter, ombygginger, tilbygg og nybyggprosjekter.

⁷ Se for eksempel aftenposten.no 7. januar 2008.

Eiendomsavdelingen består av tre seksjoner; forvaltning, drift/vedlikehold og teknisk stab. Alle fellesfunksjonene er plassert under teknisk stab – dette gjelder blant annet ENØK og energioppfølging, drift av dataprogrammet for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV), samt brannvern. Denne staben har også ansvaret for inngåelser av rammeavtaler og lignende. Bygningene befinner seg i hovedsak innenfor Oslo kommunes grenser.

4.3.3 Erfaringer og resultater

Eiendomsreformen i Oslo kommune er evaluert⁸. Hovedkonklusjonen er at reformen har vært riktig og at kommunen ved å samle eierskapet av kommunens eiendomsmasse i et fåtall enheter har lagt grunnlaget for en mer kostnadseffektiv kommunal eiendomsforvaltning. Reformen har også bidratt til en bedre ivaretagelse av eiendomsmassen. Evalueringen peker på følgende utfordringer framover:

- Etablere et omforent syn på rolle- og ansvarsdelingen mellom kommunen som eier og de kommunale eiendomsforetakene.
- Kommunen som eier må bidra til at foretakene gis rammebetingelser som setter dem i stand til å ivareta realverdiene på en bedre måte og som stryker deres konkurranseevne. [Econ Pöyry vil her bemerke at Undervisningsbygg for noen år siden ble instruert av finansbyråden om å endre regnskapsprinsipp, slik at virksomheten fremstod med større overskudd. Formålet var trolig å saldere kommunens eget regnskap.]
- Kommunen må lykkes i å videreutvikle bruker/bestillerkompetansen.
- Kommunen må legges til rette for tiltak som kan bidra til en ytterligere effektivisering av eiendomsforvaltningen

4.4 Locum AB

Locum AB er et aksjeselskap heleid av Stockholm län gjennom holdingsselskapet Landstingshuset i Stockholm AB, og er en av Sveriges største eiendomsforvaltere med 2,2 millioner kvadratmeter lokaler i Stockholms län. Ca 60 prosent av leietakerne er helsebygg, 14 prosent er private og ikke-läneide leietakere. Locum ble etablert i 1991 for å ivareta eiendomsforvaltningen for alle eiendommer eid av Stockholm län. Selskapet er ledet av et eget styre med fokus på selskapets utvikling.

Locums forretningsidé er kunder innen helse- og omsorgssektoren som blir tilbudt verdiskapende tjenester og tilpassede lokaler. Eierens avkastningskrav tilgodeses gjennom effektiv forvaltning og utvikling av eiendomsmassen. Kundenytt, kvalitet og kretsløpstekning er styrende verdier.

Locum har tatt i bruk balansert målstyring, der de har etablert måleindikatorer i fem perspektiver: kunde, eier, samfunn, medarbeider og prosessperspektivet (Status og mål på de ulike indikatorene er tilgjengelig på nettet, se www.lucum.se). Det gjennomføres regelmessige kundemålinger for å måle leietakernes oppfatninger av tjenester og produkter. Resultatene legges til grunn for dialogen med leietakerne og arbeidet med å forbedre intern effektivitet. Det gjennomføres prosjektmålinger når et rehabiliterings- eller utviklingsprosjekt er gjennomført og tilfredshet med nye lokaler måles tre til seks

⁸ Oslo kommune, Byrådet, Byrådssak 66/06.

måneder etter innflytting. Målinger knyttet til kvalitet på driftstjenester gjennomføres også.

4.4.1 Husleie

Läneiede leietakere står fritt til å leie hos andre enn Locum. Det er innført en markedsmessig leie med en basisavtale som presiserer ansvar og leveranser. Leie fastsettes som et resultat av forhandlinger mellom leietaker og Locum. Ved uenighet om leiefastsettelsen kan det ankes til et landstingsinternt hyresråd. Locum kan bistå leietakere med å leie hos andre eiendomsaktører.

4.4.2 Organisasjon

Locums operative virksomhet er inndelt etter tre eiendomsområder: Universitets-sykehus, Akuttisykehus og "Närsjukvård", det vil si porteføljeinndeling etter funksjon. Hensikten er at Locums organisasjon skal reflektere helsetjenestens organisasjonsstruktur. Eiendomsområdene har det samlede kunde og forvaltningsansvaret for sine respektive bygg/eiendommer. Dessuten har de ansvaret for kjøp og ledelse av investerings- og vedlikeholdsprosjekter av eiendommene. Støtte og styring til kjernevirksomheten er organisert i en eiendomsavdeling og en økonomiavdeling. Administrerende direktør har i tillegg en stab med ansvar for spørsmål knyttet til virksomhetsstyring, informasjon, kvalitetssystem, juridisk, eiendomssalg, personal og opplæring. I tilknytning til staben er det også et prosjektkontor som er ansvarlig for bygging av et nytt universitetssykehus på Karolinska.

4.4.3 Resultater

Selskapsdannelsen førte til økt forretningsmessig fokus der konkurranse skulle være en viktig drivkraft. Det ble utviklet en bestiller-utfører modell hvor man valgte å skille mellom eier/forvalter og de som utførte drift og vedlikehold av eiendommene. Dette medførte etablering av et eget Locum Drift AB. Dette selskapet ble etter hvert en konkurransedyktig aktør i markedet og ble solgt til et privat Facility Management-selskap. Det opprinnelige forvaltningsselskapet, Locum, ble omdannet til et aksjeselskap (Locum AB), som fortsatt er 100 % eid av länet. Ledelsen i Locum⁹ har understreket betydningen av at Locum og Locum Drift ble etablert som aksjeselskap. Denne selskapsformen gir virksomheten et klarere økonomisk og juridisk ansvar, setter stort fokus på inntektssiden og at ressursene utnyttes best mulig.

I tidsskriftet "Locum Tid&Rum december 2001" opplyses det at leiens andel i forhold til sykehusdriften er redusert fra 18 prosent til 7 prosent i løpet av 8 år, at investeringer i fast eiendom økte i samme periode og at forvaltet areal er redusert fra 3,3 mill kvm BTA til 2,2 mill kvm. Tallene som er presentert av Locum må tolkes i lys av at det har skjedd en sterk utvikling i sykehusenes drift og kostnadsnivå. Videre er husleien i perioden satt ned og deler av kostnadene til eiendom finansieres direkte fra länet. Dokumentasjonen viser at det har skjedd en betydelig arealeffektivisering og kostnadsreduksjon innen eiendomsforvaltningen. Gjennom omleggingene har en blant annet oppnådd:

⁹ Referat fra møte Lars Abrahamsson med prosjektgruppen 13.11.2005 som utarbeidet rapporten Helse Øst 2005: Arealeffektivisering og rasjonalisering ved rolleavklaring og brukerbetaling.

- 30 prosent reduksjon av driftskostnadene (utgjør ca 50 mill. svenske kroner pr år)
- 10 prosent reduksjon av kostnadene til varme.

Det er betydelig fokus på reduksjon av energiforbruket (i 2004 var det 224 kWh/kvm).

4.5 Universiteter og høyskoler

Eiendomsforvaltningen for universiteter og høyskoler er fordelt mellom Statsbygg og Kunnskapsdepartementet. Syv institusjoner – hvorav de tre store universitetene i Oslo, Bergen og NTNU – er selvforvaltende og direkte underlagt Kunnskapsdepartementet, men Statsbygg er byggherre for institusjonene. Kunnskapsdepartementets begrunnelse for at disse institusjonene er selvforvaltende er eiendommenes/bygningenes strategiske betydning for utvikling av kjernevirksomheten – det vil i denne sammenheng si utdanningsfaglige og strategiske behov. Det er særlig behovet for fleksibilitet ved å kunne gjøre bygningsmessige tilpasninger som vektlegges, og vurderingen er at det derfor ikke er hensiktsmessig med et klart skille mellom forvalter og bruker.

Det er etablert en husleieordning på universitetene som inkluderer kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold. De styringsmessige insentivene er i hovedsak de samme som for en statlig internhusleie. Fra 2007 skal kapitalkostnadene også aktiveres. Institusjonene får en bevilgning som dekker dette. Ved behov for nybygg må det gis egen bevilgning (slik som for Statsbygg). Mens helseforetakene bruker regnskapsloven, bruker Kunnskapsdepartementet en såkalt forpliktelsesmodell som er resultat- og budsjettmessig nøytral (krever ikke kontantstrømmer for avskrivning). Sum tilsvarende eiendelen legges inn som en forpliktelse istedenfor et lån/egenkapital-disposisjon. Formålet er å bidra til å synliggjøre kostnadene til eiendomsforvaltningen – ved at man i regnskapet både viser de faktiske kostnadene/kapitalslit og balanseutviklingen.

Kunnskapsdepartementets vurdering er at eiendommene forvaltes på en profesjonell måte og at universitetenes bygningsmasse ikke er dårligere vedlikeholdt enn Statsbyggs portefølje, når det tas hensyn til at universitetene til dels har en eldre og mer komplisert bygningsmasse enn Statsbygg. Etter at nettobudsjetting ble innført, er midlene til eiendom økt betraktelig de siste årene – og gjennomsnittet er betydelig høyere enn for Statsbygg. Departementet mener derfor at det ikke er belegg for å si at eiendommene misligholdes. Det kan imidlertid ikke dokumenteres om de høyere kostnadene skyldes eldre og mer kompliserte bygg eller mindre effektivt forvaltning.

Modellens styrke er etter Kunnskapsdepartementets oppfatning nærheten mellom bruker og forvalter. Modellens svakhet er faren for at utdanningsfaglig virksomhet prioriteres på bekostning av eiendomsfaglige vurderinger.

4.6 Oppsummering – forskjeller og likheter

Vi har presentert fire offentlige eiendomsaktører som har valgt å organisere eiendomsvirksomheten i egne virksomheter. I tillegg har vi presentert modellen for forvaltning av de selvforvaltende universitetene. "Universitets-modellen" er den modellen som kommer nærmest dagens "helseforetaksmodell" i Helse Sør Øst. Det er imidlertid viktige forskjeller som det er av betydning å være klar over:

- Byggherrefunksjonen er sentralisert til Statsbygg – det er kun forvaltning, drift og vedlikehold som er lagt til universitetene.
- Universitetene er geografisk mer spredt enn Helse Sør Østs eiendomsportefølje.
- De enkelte universitetene er noe mer spesialisert i sitt utdanningstilbud, enn helseforetakene er i sitt helsetilbud, jfr. for eksempel NTNU i Trondheim og Universitetet i Oslo. Dette reduserer muligheten til å oppnå funksjons- og eiendomsmessige samordningsgevinster.
- Det er innført en form for internhusleie som ikke Helse Sør-Øst har.

Når det gjelder de fire øvrige aktørene som har valgt å skille eiendomsvirksomheten ut i egne virksomheter, har disse følgende viktige likhetstrekk:

- De opererer i hele verdikjeden, det vil si utvikling, utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold (inkl avhending av eiendom). Unntaket er Locum, som har valgt å outsource FDV.
- Det er innført organisatoriske skiller mellom eier, forvalter og bruker.
- Det er etablert husleieordninger (enten markedsleie eller ulike varianter av kostnadsdekkende internhusleie).
- Alle har oppnådd betydelige positive effekter i forhold til de mål som er satt for etablering av virksomheten, selv om målfokus og måloppnåelse varierer mellom aktørene.

Noen viktige forskjeller mellom aktørene er:

- Selskapene har valgt ulike tilknytningsformer (aksjeselskap, forvaltningsorgan, forvaltningsbedrift, kommunalt foretak).
- Noen har et landsdekkende ansvar, andre har et mer begrenset geografisk ansvar.
- Selskapene har valgt ulike prinsipper for intern organisering av virksomhetene: verdikjede (utvikling, bygging, FDV), geografi eller type eiendom/bygg.

Forskjeller og likheter mellom aktørene er oppsummert i Tabell 4.1.

Tabell 4.1 Oppsummering av kjennetegn ved de fem eiendomsaktørene

<i>Kjennetegn</i>	<i>Statsbygg</i>	<i>Forsvarsbygg</i>	<i>Locum AB</i>	<i>Undervisningsbygg</i>	<i>Universiteter og høyskoler¹⁰</i>
Virksomhets-eier	Fornyings- og administrasjonsdepartementet	Staten v/Forsvarsdepartementet	Stockholms Län	Oslo kommune	Kunnskapsdepartementet
Selskapsform	Forvaltningsbedrift	Forvaltningsorgan	Aksjeselskap	Kommunalt foretak	Selvforvaltende på FDV. Kunnskapsdep. / Statsbygg for utvikling/-prosjekter
Etablert	1993/1999	2002	1991	2002	-
Bygningsmasse	Ca 2,3 mill kvm	Ca 3,8 mill kvm	Ca 2,2 mill kvm	Ca 1,3 mill kvm	-
Antall ansatte ¹¹	Ca 670	Ca 1270	Ca 200	Ca 80	-
Bruker/kunder	Statlige leietakere i mange segmenter (unntatt markedsbygg som er skilt ut til Entra Eiendom)	Primært forsvaret	Primært offentlige leietakere hvorav ca 60 % av leietakere i helsebygg, 14 % av leietakerne er private – eller ikke landstings-eide foretak	Utdanningsetaten og den enkelte skole	Syv universiteter og høyskoler (øvrige høyskoler leier av Statsbygg)
Intern-husleie	Inkluderer både FDV og kapitalelement. Er innført gradvis for ulike segmenter av kunder Bruker står i prinsippet fritt til å leie hos andre	Inkluderer kun FDV-mentet. Kapitalkostnad under innføring Bruker står i prinsippet fritt til å leie hos andre?	Markedsleie Bruker står fritt til å legge hos andre	Inkluderer både kostnads- og kapitalelement	Forpliktelsesmodell (en form for intern husleie)
Geografisk dekning	Hele landet	Hele landet	Stockholms län	Oslo kommune	Hele landet
Organisering	FDV desentralisert i fem regioner. Øvrige funksjoner sentralisert.	Seks forretningsområder: Eiendom, Utvikling, Utleie, Skifte Eiendom, Rådgivning, Nasjonale Festningsverk, Fellestjenester	Inndelt etter tre eiendomsområder med samlet kunde- og forvaltningsansvar: Universitets-sykehus, Akuttisykehus og "Nærsvjukvård". Eget prosjektkontor	Inndelt i tre avdelinger: Utvikling, Utbygging, Eiendom (forvaltning og drift)	Den enkelte universitet/høyskole er selvforvaltende

¹⁰ Har ikke dokumentasjon på antall ansatte og bygningsmasse

¹¹ Tallene er ikke sammenliknbare – da de blant annet gjenspeiler ulik policy på kjøp av eksterne tjenester.

- Econ Pöyry -
Modeller for organisering av eiendommer i Helse Sør-Øst RHF

<i>Kjennetegn</i>	<i>Statsbygg</i>	<i>Forsvarsbygg</i>	<i>Locum AB</i>	<i>Undervisningsbygg</i>	<i>Universiteter og høyskoler¹⁰</i>
Resultater ¹²	Bedre vedlikehold Kontroll på etterslep	Arealreduksjon Kostnadsreduksjoner	for bygging av nytt universitetssykehus. Redusert husleie Arealreduksjon Reduserte driftskostnader	Kostnads-effektivitet Bedre ivaretagelse av eiendommene	Bedre vedlikehold

¹² Basert på intervjuer, jfr. avsnitt 1.3.

5 Mål, strategier og krav til modeller

I dette kapitlet utleder vi krav som senere legges til grunn for vurdering av ulike modeller. Kravene utledes av antagelser om de ulike aktørenes mål og strategier.

Vi vurderer bare mål og strategier hos *aktører*, det vil si organisasjoner, institusjoner eller personer som har en legitim rolle, myndighet og ansvar i forhold til problemstillingen. Motsvarende vil vi ikke vurdere mål og strategier til *interessenter*, som ikke har legitimiteten, myndigheten og ansvaret som kreves for å karakteriseres som aktør. Interessenter kan likevel ha interesse av og forsøke å påvirke utfallet av den aktuelle prosessen.

I NOU 2004:22 Mer velholdte bygg til alle er ulike parters interesser i forhold til mål sammenfattet slik det fremgår av Tabell 5.1.

Tabell 5.1 Samfunnets, brukernes og eiernes interesser i forhold til ulike mål

Mål	Samfunnet	Eieren	Brukerne
Funksjonalitet	<ul style="list-style-type: none"> - Sikre tilstrekkelig kvalitet i offentlig tjenesteyting - Sikre tilgjengelighet/universell utforming for alle brukere 	<ul style="list-style-type: none"> - Oppfylle relevante offentlige krav og normer til ulike typer offentlige bygg og lokaler 	<ul style="list-style-type: none"> - Funksjonelle og driftseffektive lokaler til enhver tid - Riktig beliggenhet - God tilgjengelighet/universell utforming for alle brukere - Lett tilgang og kvalitet på fdv og brukerservicetjenester iht. eget behov
Ytre miljø og ressurser	<ul style="list-style-type: none"> - Bærekraftig bygging og forvaltning, herunder optimal ressursutnyttelse og minimal forurensning 	<ul style="list-style-type: none"> - Overholde lovhjemlede krav til eiendommen 	<ul style="list-style-type: none"> - Overholde lovhjemlede krav til brukers drift
Helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet/universell utforming	<ul style="list-style-type: none"> - Forebygge helse-skader, sikre tilfredsstillende arbeidsmiljø og sikkerhet - Positiv utvikling av statistiske indikatorer for helse, miljø og sikkerhet (HMS) og tilgjengelighet/universell utforming 	<ul style="list-style-type: none"> - Overholde lovhjemlede krav 	<ul style="list-style-type: none"> - Overholde lovhjemlede krav til lokalene - Tilfredsstillende inneklimate- God fysisk tilgjengelighet, universell utforming - Lav risiko for skader på personer og tap av andre verdier - Omgivelser som ikke har negative helsemessige effekter
Kulturarv	<ul style="list-style-type: none"> - Ivaretagelse av kulturarv, bevaring av kulturminner m.m. 	<ul style="list-style-type: none"> - Overholde lovhjemlede krav - Positivt image, bekrefte identitet 	<ul style="list-style-type: none"> - Mulig positivt bidrag til image og identitet - Minst mulig begrensninger i forhold til bruksfunksjoner

<i>Mål</i>	<i>Samfunnet</i>	<i>Eieren</i>	<i>Brukerne</i>
Estetikk, identitet og representasjon (image)	- Gode, representative og trivselsfremmende omgivelser	- Estetisk riktig vedlikehold av bygninger og tekniske installasjoner - Sikre estetisk kvalitet i utvikling av eiendommen	- Representativ image og identitet - Tilfredsstillende standard på lokaler og eiendommer - Trivsel
Økonomi	- God økonomisk forvaltning av samfunnets ressurser og felles kapital, herunder optimal ressursutnyttelse, blant annet effektiv utnyttelse av arealer over tid	- Ivaretagelse og utvikling av real-kapitalen - Oppnå størst mulig økonomiske avkastning av egenkapitalen, gjennom tilfredse, betalingsdyktige leietakere og effektiv fdvu - Ha formålstjenlige lokaler i forhold til de forutsatte bruksformålene og deres brukere	- Lokaler som gir best mulig total- økonomi for bruker, - Tilstrekkelig funksjonelle og drifts-effektive lokaler til enhver tid - Tilfredsstillende beliggenhet - God tilgjengelighet/ universell utforming for alle brukere - Kostnadseffektive, lett tilgjengelige og tilstrekkelige fdv- og brukerservicetjenester - Lavest mulig kostnader som belastes brukers økonomi

Kilde: NOU 2004:22

Vi anser tre parter som sentrale aktører i valget av modell for eiendomsforvaltningen i Helse Sør-Øst:

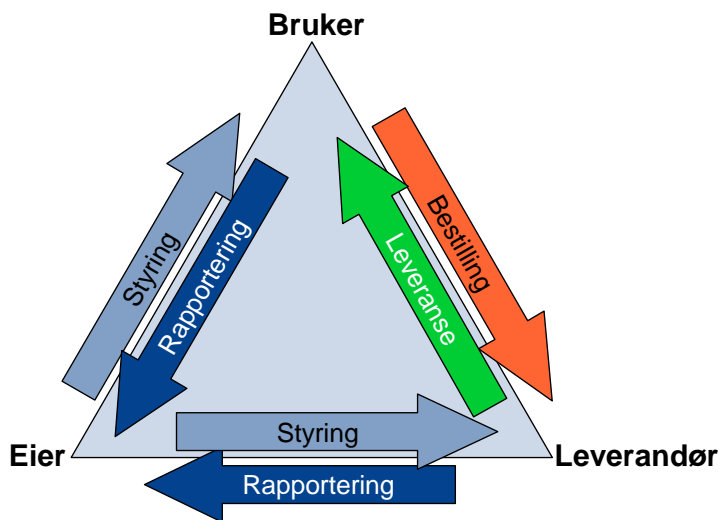
- *Bruker:* Den som benytter de aktuelle eiendommene. Denne gruppen omfatter også pasienter og pårørende. Av praktiske hensyn må imidlertid deres interesser forutsettes å bli ivarettatt av det helsefaglige personellet ved HFene i Helse Sør-Øst.
- *Leverandør:* Den som har ansvaret for bygg- og eiendomsrelaterte oppgaver.
- *Eier:* Den som har det overordnede ansvaret for leveranser av varer og tjenester, helsemessige så vel som bygg- og eiendomsmessige.

Hvem som er Eier i dette trekantforholdet er avhengig av perspektivet for analysen. Legges perspektivet på HF-nivå, er det naturlig å definere det enkelte HF som Eier. Siden problemstillingen for analysen er knyttet til eiendomsmassen i konsernet Helse Sør-Øst, kan det imidlertid ikke være tvil om at det er RHFet som er Eier. Sett fra konsernnivå blir det enkelte HF representant for Bruker.

Eierrollen for bygg og eiendom kan plasseres enten hos RHFet eller hos Leverandøren. For å tydeliggjøre rollene, er denne eierrollen i det følgende forutsatt lagt til Leverandøren. Leverandøren eies imidlertid av Eier, enten formelt eller ved at Leverandøren er integrert i Eiers organisasjon. I en eventuell senere detaljering av modeller, kan det tenkes en rekke ulike løsninger av dette forholdet. For eksempel kan RHFet beholde eierskapet til bygg og eiendommer, men Leverandøren kun leverer tjenester.

Figur 5.1 viser hovedtrekkene i forholdet mellom disse aktørene.

Figur 5.1 Aktører



I det følgende beskrives den enkelte aktørens mål og strategier.

5.1 Mål, strategi og krav for Bruker

For Bruker er det vesentlig for kjernevirksomheten til enhver tid å disponere formåls- og kostnadseffektive lokaler. En god strategi for dette er at Bruker har tilgang til fremragende bestillerkompetanse, løpende vurderer sin lokalbruk i forhold til endringer i virksomhet og arbeidsformer og inngår mest mulig fleksible avtaler. Vi antar at bruker vil vektlegge to strategiske elementer: Det ene er produktet som skal tilveiebringes, her definert som formåls- og kostnadseffektive lokaler. Det andre er måten det skal tilveiebringes på; her definert som fremragende bestillerkompetanse.

- *Nærmere om formåls- og kostnadseffektive lokaler:* Med formåls- og kostnadseffektive lokaler menes lokaler med en utforming, det vil si romdisposisjon, arealeffektivitet, klima og estetikk som understøtter en høy produktivitet i Brukers virksomhet.
- *Nærmere om fremragende bestillerkompetanse:* Uansett om leverandøren for bestillingen er intern eller ekstern i forhold til Bruker, må den helsefaglige brukeren være i stand til å definere og beskrive sitt behov på en så presis og hensiktsmessig måte at det sikrer en god leveranse. Med fremragende bestillerkompetanse menes en kompetanse som kan understøtte Bruker i å sikre leveranse av de lokalene som best kan understøtte en høy produktivitet i Brukers virksomhet. Bestillerkompetansen må knyttes til en økonomisk bestillingsfullmakt for å få full effekt. Bestillingsfullmakt og bestilling skal sikre at Brukerens interesser prioriteres – innenfor gitte rammer – og at Brukeren selv kan vurdere om tilgjengelige midler bør brukes til bygg- og eiendom eller innen andre områder.

For Bruker er det vesentlige kravet å kunne forhandle frem løsninger hvor resultatet er optimalt i forhold til ressursanvendelsen, det vil si at det må være likeverdighet mellom Bruker og Leverandør. Samtidig innebærer en eiendomsportefølje med betydelig innslag av høyt spesialiserte bygg at det må være transaksjonsplikt. Alternativet til dette er svært lang leieperiode eller meget høy leie. For å stimulere til best mulig anvendelse

av ressurser fordelt på ressurser til husleie og ressurser til kjernevirksomheten bør det være etablert incitament for bruker.

- *Nærmere om likeverdighet mellom bruker og eier:* Med likeverdighet menes at den ene part ikke kan instruere den andre, det vil si at avtaler skal representere et balansert forhold mellom oppgaver og tilgjengelige ressurser, og oppfattes å være i tråd med begge interesser innenfor rammen av transaksjonsplikten.
- *Nærmere om transaksjonsplikt:* Med transaksjonsplikt menes at når det er vedtatt at Bruker skal leie et høyt spesialisert bygg, har Bruker og Forvalter plikt til å finne frem til en løsning, forhandle og inngå en avtale som begge parter finner hensiktsmessig. Transaksjonsplikt kombinert med likeverdighet krever naturlig en tvisteløsningsmekanisme, i dette tilfellet RHFet.

5.2 Mål, strategi og krav for Leverandør

For Leverandør av bygningsmassen og dermed leverandør av eiendomstjenester til Bruker, som har et forretningsmessig ansvar for eiendomsverdiene, er det av vesentlig betydning å kunne maksimere nytteverdien av eiendomsporteføljen gjennom løpende tilpassing av denne til Brukerens behov, verdibevarende vedlikehold og fornyelse. Likeledes er det viktig å ha finansiell fleksibilitet, for å kunne foreta strategiske kjøp og salg i markedet.

- *Nærmere om finansiell fleksibilitet:* Med finansiell fleksibilitet menes Leverandør-ens mulighet til å finansiere kjøp som fremmer muligheten til å imøtekomme Brukerens behov for formålsbygg på en rask og effektiv måte. Salg av bygg- og eiendom er en av flere mulige finansieringskilder.

For Leverandøren er det vesentlige kravet å ha attraktivt fagmiljø for å tiltrekke seg dyktige medarbeidere, ha gode resultatmålingssystemer for å sikre resultatoppnåelse og ha finansieringsmuligheter som gjør Leverandøren i stand til å kunne imøtekomme det behov Brukeren skal dekke gjennom bestillingsfullmakten.

- *Nærmere om attraktivt fagmiljø:* Med attraktivt fagmiljø menes et arbeidsmiljø som bevirker at de ansatte får høy tilhørighet til Eiers virksomhet og at det fremmer rekruttering av den kompetansen Eier har behov for.
- *Nærmere om gode resultatmålingssystemer:* Med gode resultatmålingssystemer menes bedriftsinterne systemer som anvender relevante styringsparametere for å måle resultatoppnåelse i forhold til de mål som er fastsatt for Eiers virksomhet.
- *Nærmere om finansieringsmulighet i forhold til Brukerens bestillingsfullmakt:* Med finansieringsmulighet menes Eiers mulighet til å finansiere kjøp som fremmer Eiers muligheter til å imøtekomme Brukerens behov for formålsbygg på en rask og effektiv måte.

5.3 Mål, strategi og krav for Eier

For Eier er best mulig totaløkonomi det vesentligste. For Helse Sør-Øst vil det bety best mulige helsetjenester per budsjettkrone. Eier må derfor løpende vurdere om budsjettmidlene har størst nytte dersom de brukes til bygg- og eiendomstjenester eller til andre virkemidler for å fremme produksjonen av spesialisthelsetjenester. Det betyr at Eier må sikre at Bruker har tilgang til nødvendig kompetanse også innen bygg og eiendomsfag. Om en slik kompetanse best etableres hos eller utenfor Bruker, er avhengig av størrelsen på Brukerens behov for slik kompetanse.

En mulighet er å etablere en sentral profesjonell rådgivningskompetanse som kan medvirke til at anskaffelser skjer under hensyn til Eiers overordnede interesser. Fokus på best mulig totaløkonomi med profesjonell rådgivningskompetanse forutsettes her å være Eiers strategiske fundament for effektiv bygningsforvaltning, gitt den rolleutformingen på Bruker og Leverandørsiden som det er redegjort for. I Staten er slik rådgivningskompetanse plassert hos den interne leverandøren, Statsbygg. Denne rolleblanding har, blant annet av Statsbyggs eierdepartement, blitt ansett som problematisk.

- *Nærmere om best mulig totaløkonomi:* Med best mulig totaløkonomi menes at summen av Brukers kostnader til husleie og øvrige kostnader er lavest mulig sett i forhold til et gitt produktivitetsnivå.
- *Nærmere om profesjonell rådgivningskompetanse:* Med profesjonell rådgivningskompetanse menes kompetanse som kan bistå Bruker i, på faglig uavhengig måte, å analysere behov for de lokaler som best kan understøtte en høy produktivitet i Brukers virksomhet. For å sikre at rådgiver utelukkende tjener Brukers interesser, bør rådgiveren være uavhengig av andre leverandører i prosessen.

For Eier er det vesentlige kravet at aktørene opptrer rasjonelt ut fra egne mål og rammer. Ett problem er at de ansatte i offentlige institusjoner normalt ikke opplever fordeler av bedret resultatoppnåelse. Årsaken er at eventuelle effektiviseringsgevinster gjerne trekkes inn ved fastsettelsen av senere perioders budsjett-tildelinger. Dette vanskeliggjør delegering av myndighet til alternativ ressursanvendelse. Dersom positive insentiver ikke kan etableres med troverdighet, kan det alternativt etableres en controllerfunksjon for å overvåke ressursbruken og sikre at Eier har kapasitet til å vurdere kvaliteten på forvaltningen av eiendomsformuen. Klargjøring av roller ved å skape administrative og økonomiske skiller mellom de ulike rollene og rasjonelle samhandlingsmønstre kan kompensere for mangelen på insentiver.

Likeledes er det viktig at Eier som betydelig eiendomsinvestor ivaretar sitt behov for profesjonell eiendomsutviklingskompetanse. For å sikre at Bruker dimensjonerer sitt behov for lokaler på en optimal måte i forhold til virksomhetens formål, er det viktig at Bruker har tilgang en sentral rådgivningsvirksomhet som kan gi nøytrale råd på et høyt kvalitetsnivå.

- *Nærmere om å ivareta Eiers behov for eiendomsutviklingskompetanse:* Med Eiers behov for eiendomsutviklingskompetanse menes behov for den kompetanse som er nødvendig for å legge strategiske langtidsplaner, betjene kunder, kjøpe de beste leveranser og følge opp kontrakter med leverandører i det private marked
- *Nærmere om sentral rådgivningsvirksomhet:* Den sentrale rådgivningsvirksomheten skal støtte Bruker ved å tilføre kompetanse om særlige krav og forhold ved Eiers bygningsbruk, fungere som et bindeledd og ”tolk” mellom Bruker og andre rådgivningsmiljøer og bistå Bruker i vurdering av løsningsforslag.

5.4 Sammenfatning av mål, strategi og krav

Tabellen nedenfor sammenfatter forslag til mål og strategi for hver av aktørene.

Tabell 5.2 Sammenfatning mål, strategi og krav

<i>Kjernerolle</i>	<i>Mål</i>	<i>Strategi</i>	<i>Krav</i>
Bruker	Til enhver tid å disponere formåls- og kostnadseffektive lokaler	Effektive innkjøp Økonomisere med lokalene	Likeverdighet mellom bruker og forvalter Transaksjonsplikt Incitament for Bruker som stimulerer til best mulig anvendelse av ressurser Tilgang til relevant eiendomsfaglig rådgivningskompetanse
Leverandør	Kostnadseffektiv eiendomsmasse	Løpende tilpasse porteføljen til Brukernes behov Sørge for verdibevarende vedlikehold/fornyelse Strategiske kjøp og salg	Attraktivt fagmiljø Gode resultatmålingssystemer Finansieringsmulighet i forhold til Brukers bestillingsfullmakt
Eier	Best mulig totaløkonomi	Klare ansvarsforhold Egen profesjonell rådgivningskompetanse Utnytte samordningsmuligheter	Administrativt og økonomisk skille mellom de ulike rollene Ivareta behov for eiendomskompetanse

Strategier, mål og krav i Tabell 5.2 er generelt formulert, men for øvrig helt i tråd med de mer spesifikke og situasjonsbestemte målene som er fastsatt for Helse Sør-Øst, jfr. avsnitt 1.1.

6 Modell bør baseres på fire overordnede prinsipper

De foregående kapitlene gir klart grunnlag for å utlede fire overordnede prinsipper som bør legges til grunn for en mer detaljert utforming av en modell for organisering av eiendomsforvaltningen i Helse Sør-Øst.

Prinsippene kan forankres både i generell organisasjons- og økonomilære, mål og strategier for aktørene og i nær ensartede erfaringer fra andre deler av offentlig sektor.

6.1 Helsefaglige hensyn skal alltid være førende

Dette prinsippet sikrer ivaretagelse av Brukers mål om til enhver tid å disponere formålseffektive lokaler og Eiers mål om best mulig totaløkonomi.

Prinsippet innebærer at Brukers behov – innenfor tilgjengelige rammer – til enhver tid får forrang, og må blant annet gjenspeiles i styringsstruktur og -system (Corporate Governance) for Leverandøren.

6.2 Styring på konsernnivå

Dette prinsippet sikrer Eiers mål om best mulig totaløkonomi og at investeringer styres innenfor tilgjengelige rammer.

Behovet for sterkere styring på konsernnivå kan blant annet forankres i SINTEF (2005), hvor det slås fast at utbyggingsprosjektene i Helse Øst ikke var samordnet. Det fremholdes videre at beregninger som er gjort viser betydelig rom for omfordeling innen konsernet av funksjoner og arealer. Av SINTEF (2007) fremgår det videre at det er en betydelig, teoretisk overkapasitet av senger innen Helse Sør-Øst. Svak koordinering i konsernet gjør imidlertid at denne kapasiteten er vanskelig å realisere.

Prinsippet vil legge tilrette for bedre ressursutnyttelse gjennom styrket porteføljestyring, koordinering og standardisering av bygg og prosesser. Det vil videre gi økt evne til å bygge kompetanse i hele konsernet, og vesentlig redusere sannsynligheten for sub-optimalisering på helseforetaksnivå.

Styring på konsernnivå kan innebære at enkelte foretak i konsernet får svekkede rammebetingelser, for eksempel ved at verdier som realiseres ved et foretak investeres et annet sted i konsernet. Dersom nytten av investeringer er større der, vil en slik beslutning likevel være riktig med tanke på å maksimere konsernets samlede evner og resultater.

6.3 Skille bruker og leverandør

Dette prinsippet sikrer Brukers og Leverandørs evne til å konsentrere seg om kjernevirksomheten, og dermed øke den relevante kompetansen. Dette bidrar til realisering av Leverandørens mål om kostnadseffektiv eiendomsmasse, og dermed også til Brukers mål om kostnadseffektive lokaler. Prinsippet bidrar dermed også til ivaretagelse av Eiers mål om best mulig totaløkonomi.

Ved innføring av et skille mellom Bruker og Leverandør, er det avgjørende å ivareta prinsippet om at helsefaglige hensyn alltid skal være førende. Leverandøren må organiseres med tanke på dette. Dette innebærer blant annet at det må legges stor vekt på Leverandørens tilgjengelighet, fleksibilitet og leveringsevne.

Det er avgjørende at Bruker settes i forsetet, gjennom en klar bestillingsfullmakt som gir rett til bestilt leveranse.

6.4 Bruke internhusleie

Internhusleie bidrar til likeverdighet mellom Bruker og Leverandør, og sikrer Leverandørens finansieringsmulighet i forhold til Brukerens bestillingsfullmakt. Ved å knytte bestillingsfullmakten til økonomiske ressurser, økes fullmaktens – og dermed Brukerens – betydning og troverdighet.

Innføring av internhusleie kan gi Bruker insitamenter til best mulig anvendelse av ressursene, og dermed til eiers mål om best mulig totaløkonomi. Denne effekten forutsetter imidlertid at bruker helt eller delvis kan omdisponere ressurser fra husleie til andre formål innenfor sin virksomhet. Dersom slike mekanismer ikke kan etableres, må det vurderes å innføre en controllerfunksjon på konsernnivå, jfr. avsnitt 5.3.

6.4.1 Prinsipper for beregning av internhusleie

Det er utviklet en rekke modeller for beregning av internhusleie. For bygg og anlegg hvor det finnes et marked, er markedspriser trolig det beste grunnlaget. For en rekke typer spesialiserte bygg, finnes det imidlertid ikke noe marked. Man har da i utgangspunktet to muligheter:

- *Beregne leie med utgangspunkt i historiske kostnader:* Løsningen lar Leverandøren velte sine kostnader over på Brukeren, slik at Brukeren får risikoen, mens Leverandøren har styringen. Løsningen gir dermed Leverandøren svake insitamenter til effektivisering. Supplering med et sjablonmessig effektiviseringskrav – ”x prosent per år” – kan i en viss grad avhjelpe dette.
- *Beregne leie med utgangspunkt i beste praksis:* Dette prinsippet plasserer både risiko og styring hos Leverandøren, og gir dermed riktige insitamenter til effektivisering. Prinsippet forutsetter imidlertid at beste praksis er identifisert, og vil derfor ofte forutsette at det først gjennomføres en periode med registrering og analyse.

Større eiendomsporteføljer vil alltid inneholde en kombinasjon av ulike typer bygg. Modell for beregning av internhusleie bør i slike tilfeller ikke baseres på et ”minste felles multiplum”, hvor det som er mulig for det mest spesialiserte bygget får bestemme prinsippet for hele leieberegningen. Slike porteføljer bør i stedet deles i markedsbygg, bygg hvor det finnes beste praksis og bygg hvor det ikke finnes beste praksis, slik at de respektive leiemodellene kan benyttes.

På sikt viser det seg ofte at kun en svært liten del av eiendomsporteføljen er så spesiell at verken markedsleie eller beste praksis ikke kan finnes.

6.5 Eksisterende modeller i forhold til prinsipper

I Tabell 6.1 vurderes modellene som er beskrevet i kapitlene 3 og 4 i forhold til prinsippene som er beskrevet over.

Tabell 6.1 *Modeller og prinsipper*

<i>Modell</i>	<i>Brukers kjernevirksomhet førende</i>	<i>Konsernstyring¹³</i>	<i>Skille bruker og leverandør</i>	<i>Internhusleie</i>
Helse Sør-Øst (dagens løsning)	?	Nei	Delvis, desentralt	Delvis, desentralt
Universiteter og høyskoler	?	Nei	Nei	Ja, tilnærmet
Statsbygg	Ja	Ja	Ja	Ja
Forsvarsbygg	Ja	Ja	Ja	Ja
Locum	Ja	Ja	Ja	Ja ¹⁴
Oslo kommune	Ja	Ja	Ja	Ja

Tabellen viser at de profesjonelle eiendomsforvalterne følger prinsippene fullt ut, mens de virksomhetene som har eiendomsfunksjonen integrert i den ordinære styringslinjen, i betydelig mindre grad følger prinsippene. Fordi rollene som Bruker og Leverandør ikke er tydelig adskilt, er det vanskelig å vurdere i hvilken grad kjernevirksomheten er førende hos disse.

Det fremkommer også av tabellen at skillet mellom bruker og leverandør samt bruk av internhusleie er innført ved noen av HFsene i Helse Sør-Øst. Selv om prinsippene er benyttet, er så vel omfang – det vil si hvor stor og hvilken del av eiendommassen som belastes internhusleie, som det organisatoriske skillet mellom Bruker og Leverandør, varierende mellom de enkelte foretak.

Tabellen illustrerer også at de fire prinsippene bare i begrenset grad er en meny det kan velges fritt fra. Tvert imot virker prinsippene gjensidig støttende, slik at for eksempel internhusleie langt på vei er en forutsetning for på en effektiv måte å kunne skille bruker og leverandør, og slik at et skille mellom bruker og leverandør langt på vei er en forutsetning for at bygg og eiendom skal kunne brukes aktivt som et virkemiddel i konsernstyring.

¹³ Her i betydningen sentralisert eiendomsfunksjon.

¹⁴ Husleie, siden Locum ikke er en intern leverandør.

Litteraturliste

Arealeffektivisering ved avhending av eiendommer. Helse Øst, 2005.

Arealeffektivisering og rasjonalisering ved rolleavklaring og brukerbetaling. Helse Øst 2005.

Evaluering av Oslo kommunes eiendomsreform. Selmer advokatfirma, 2006.

Framskrivning og kapasitetsanalyse for Helse Sør-Øst RHF, somatikk og psykisk helsevern Sluttrapport. SINTEF Helse, 2007.

Helse Øst 2025 – delprosjekt arealeffektivisering. SINTEF Helse, 2005.

Konsekvenser av ulike løsninger for statens bygge- og eiendomsvirksomhet – fase 1. ECON-notat 2004-078.

Konsekvenser av ulike løsninger for statens bygge- og eiendomsvirksomhet – fase 2. ECON-notat 2005-005.

Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning. Rapport fra interdepartementalt utvalg, 2005.

Modernisering innen Statsbyggs område. ECON-rapport 85/02.

Organiseringen av eiendomsfunksjonen i Bærum kommune. ECON-rapport 100/02.

Oslo kommunes eiendomsforvaltning. Direktør Oslo kommune Eiendoms- og byfornyelsesetaten Gunnar Leganger, PowerPoint-presentasjon (udatert).

Prosjekt Ulrik Sluttrapport fra gruppe Eiendom. Ullevål Universitetssykehus/ Rikshospitalet 2007.

Scenarier Helse Øst 2025 – betydning for bygg og eiendom. ECON-rapport 2006-053.

Velholdte bygninger gir mer til alle. NOU 2004:22.

VEDLEGG 1: Intervjuguide

Intervjuguide – organisering av EBA i Helse Sør-Øst RHF

Helse Sør-Øst RHF (HSØ) har engasjert Econ Pöyry for å utrede alternative overordnede modeller for organisering av eiendomsvirksomheten i foretaket. Arbeidet skal danne grunnlag for nærmere utredning av en eller noen få modeller.

Eiendomsmassen i Helse Sør-Øst utgjør omtrent 2,2 mill kvm, og beskjeftiger cirka 700 ansatte. Eiendomsvirksomheten i HSØ er i dag tillagt hvert enkelt helseforetak i konsernet, uten samordning eller gjennomførte felles standarder på konsernnivå.

Intervjuer med ulike interessenter og aktører vil danne et viktig grunnlag for besvarelsen. Vi vil spørre om:

- Deg og din virksomhet
- Erfaringer med modellen som er valgt for din virksomhet
- Eventuelle råd til HSØ.

Intervjuene er i utgangspunktet anonyme.

1 Om respondenten og egen virksomhet

1.1 Navn, stilling og/eller interesse i saken

Svar:

1.2 Tidligere relevante oppgaver og posisjoner

Svar:

2 Om organisering av EBA i din virksomhet

2.1 Beskriv hovedtrekkene i organisering av EBA i din virksomhet

Svar:

2.2 Benyttes internhusleie, evt. hva dekker den og hvilke erfaringer har dere med systemet?

Svar:

2.3 Kan brukerne velge andre leverandører – og hva er ditt synspunkt på den situasjonen?

Svar:

2.4 Hvilke insentiver gir modellen for bruker og leverandør? (Hva får leverandøren igjen for å gjøre en god jobb, og hva får brukerne igjen for rasjonell bruk av EBA?)

Svar:

2.5 Hva er de største styrkene og svakhetene ved EBA-modellen?

Svar:

2.6 Hvordan måles resultatene av EBA-virksomheten og hvilke indikatorer benyttes? (Eksempler: Nøkkeltall for økonomi, kundetilfredshet, tilstandsgrad, eieravkastning.)

Svar:

2.7 Hva er de kritiske suksessfaktorene i den valgte modellen? (Eksempler: Lojalitet til valgt løsning, brukernes økonomi, brukernes bestiller-kompetanse.)

Svar:

2.8 Hvordan vurderer du selv virksomhetens suksess – og hva er avgjørende faktorer for den situasjonen?

Svar:

3 Har du noen råd til HSØ i deres situasjon?

Svar:

4 Åpen post

Svar: