

KIRSTEN ARGE

Strategisk porteføljeforvaltning av kommunal eiendom

Forprosjekt

Prosjektrapport 11

2008



SINTEF Byggforsk

Strategisk porteføljeforvaltning av kommunal eiendom

Forprosjekt

Prosjektrapport 11 – 2008

Prosjektrapport nr. 11

Kirsten Arge

Strategisk porteføljevaltning av kommunal eiendom

Forprosjekt

Emneord:

Strategisk eiendomsvaltning, kommunal eiendomsutvikling og kommunal eiendomsporteføljevaltning

Prosjektnr. 51004700

ISSN 1504-6958

ISBN 978-82-536-1007-8

pdf-format

Innmat: 100 g scandia

Omslag: 240 g trucard

© Copyright SINTEF Byggforsk 2008

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med SINTEF Byggforsk er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Adr.: Forskningsveien 3 B
Postboks 124 Blindern
0314 OSLO

Tlf.: 22 96 55 55

Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08

www.sintef.no/byggforsk

Innholdsfortegnelse

FORORD	4
1. DEFINISJONER	5
2. FAGLIGE PROBLEMSTILLINGER OG UTFORDRINGER I KOMMUNAL EIENDOMSPORTEFØLJEFORVALTNING.....	8
2.1 KOMMUNAL EIENDOMS- OG PORTEFØLJEFORVALTNING I NORGE	8
2.1.1 <i>Eiendomsforvaltningens omfang og funksjoner.....</i>	8
2.1.2 <i>Roller i eiendomsforvaltningen</i>	9
2.1.3 <i>Interesser i kommunal eiendomsforvaltning.....</i>	9
2.1.4 <i>Generelle kriterier på god eiendomsforvaltning i kommunene</i>	11
2.2 ET ALTERNATIVT PERSPEKTIV PÅ INTERESSENE I KOMMUNAL EIENDOMSFORVALTNING.....	11
2.3 FAGLIGE PROBLEMSTILLINGER KNYTTET TIL POLITISKE, BRUKERRETTEDE OG ØKONOMISKE INTERESSER I KOMMUNAL EIENDOMSFORVALTNING.....	13
2.3.1 <i>De politiske interessene.....</i>	13
2.3.2 <i>De finansielle interessene.....</i>	15
2.3.3 <i>Brukerinteressene.....</i>	17
2.4 FIRE FREMTIDSSPOR NÅR DET GJELDER UTVIKLING OG FORVALTNING AV EIENDOM	19
2.4.1 <i>Det finansielle ressurssporet.....</i>	19
2.4.2 <i>HR- ressurssporet.....</i>	20
2.4.3 <i>Det fysiske ressurssporet.....</i>	20
2.4.4 <i>Informasjonsressurssporet</i>	21
2.5 USABILITY	21
3. NORSKE KOMMUNALE EIENDOMSFORVALTERES SYN PÅ UTFORDRINGENE.....	22
3.1 FOU-SEMINAR DESEMBER 2006.....	22
3.2 EIENDOMSUTVIKLING OG –FORVALTNING I NOEN UTVALGTE KOMMUNER	24
4. FOU-PROBLEMSTILLINGER.....	27
4.1 TEMA A: EIENDOM SOM PRODUKSJONSMIDDEL, SOM SKAL BIDRA TIL EFFEKTIVE TJENESTER.....	27
4.2 TEMA B: EIENDOM SOM FORRETNING	29
4.3 TEMA C: ORGANISASJONS- OG STYRINGSMODELLER FOR EFFEKTIV KOMMUNAL PORTEFØLJEFORVALTNING	30
5. REFERANSER	31
6. LISTE OVER INTERVJUOBJEKTER.....	31

Forord

Da KoBE sekretariatet hadde sin første utlysning vedrørende prosjektstøtte la Sintef Byggforsk inn forslag til flere prosjekter. Forslagene var i følge programstyret for omfattende i forhold til programmets formål og økonomiske rammer.

I stedet ble Sintef Byggforsk bedt om å utarbeide et forprosjekt om kommunal eiendomsporteføljeforvaltning.

Formålet med prosjektet har vært å definere begrepet kommunal eiendomsporteføljeforvaltning og drøfte hvilke problemstillinger innenfor dette området som kan være egnet for forskning og utredning.

Rapporten bygger på en gjennomgang av utvalgte skriftlige kilder og intervjuer med utvalgte eiendomssjefer i store norske kommuner, samt innlegg på forskningsseminaret som NTNU Metamorfose med støtte fra KoBE-programmet arrangerte i Trondheim 7. desember 2006. Notatet er skrevet av seniorforsker og professor II Kirsten Arge. Professor Siri Hunnes Blakstad har bistått med faglige råd og innspill.

Vi takker for støtten til prosjektet og håper at det kan danne grunnlag for utvikling av forsknings- og utviklingsprosjekter som kan være til nytte for kommunene i deres arbeid med egen eiendomsporteføljeforvaltning.

Oslo og Trondheim august 2007

Jørn Brunsell
Forskningssjef

Kirsten Arge
Seniorforsker

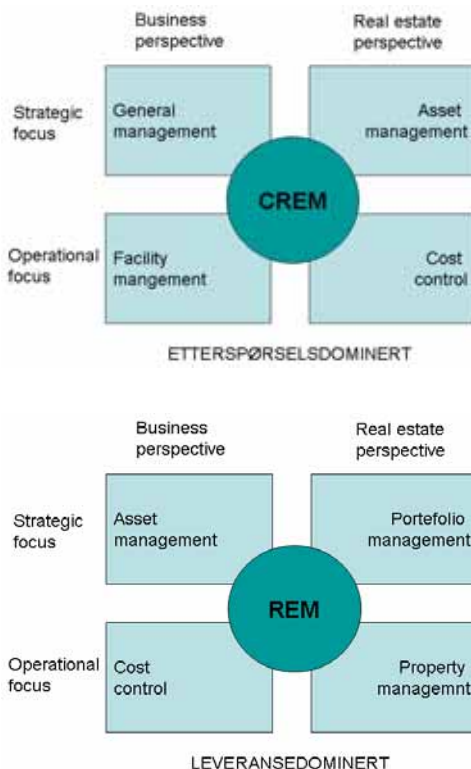
1. Definisjoner

Begrepet portefølje brukes om en samlet forretning, en totalforretning, for eksempel en samling av verdipapirer, som man eier eller disponerer.

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

Det er viktig å skille mellom eiere og forvaltere som har eiendom som forretningsmessig kjernevirksomhet og eiere og forvaltere av eiendom som ikke har dette som kjernevirksomhet. Førstnevnte gruppe har som mål å oppnå høyest mulig avkastning på investert kapital, og forvalter sin eiendomsportefølje med dette for øye. Sist nevnte gruppe eier og forvalter eiendom hvis primære funksjon er å støtte opp under andre typer kjernevirksomhet enn eiendom. I forhold til dette må porteføljeforvaltningen forholde seg til flere ulike interesser og mål:

- Eiersiden og dennes overordnede forretningsmessige mål eller formål
- Brukersiden hvis mål er gode arbeidsplasser, eller steder å være, lære eller bli tatt hånd om
- Finans- og økonomisiden, hvis mål er lavest mulige kostnader, gitt en viss kvalitet.



Figur 1 Ulike perspektiver på eiendom (Krumm, Dewulf & de Jonge 2000)

En eiendomsorganisasjon som skal forvalte en sammensatt portefølje av eiendommer, og samtidig forholde seg til disse ulike interessene, må ha en helhetlig holdning til oppgaven. Hovedutfordringen til slike eiendomsorganisasjoner er å definere en porteføljestrategi som tilfredsstillende alle de ulike interessene knyttet til kommunens eiendommer.

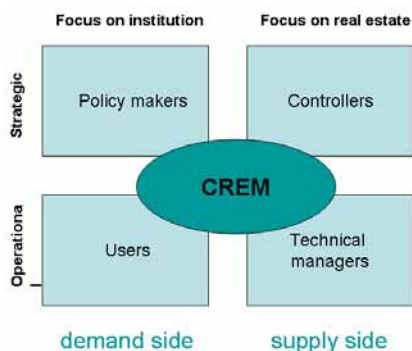
Figur 1 illustrerer de to perspektivene på eiendom som er drøftet foran. Det etterspørselsdominerte perspektivet øverst hører til eiendomsorganisasjoner der eiers primærvirksomhet ikke er eiendom (CREM, dvs Corporate Real Estate Management). Det leveransedominerte perspektivet nederst hører til eiere som har eiendom som forretningsmessig primærvirksomhet (REM, dvs Real Estate Management).

Krumm et al. (2000) skiller mellom forretningsperspektiv og eiendomsperspektiv, og mellom strategisk og operasjonelt fokus.

Her nyttes porteføljeforvaltning som begrep bare for organisasjoner som har eiendom som forretningsmessig hovedvirksomhet, og

knyttet til eiendomspektivet. Forfatterne bruker imidlertid begrepet *Asset Management* når det gjelder organisasjoner der eiers forretningsmessige hovedvirksomhet ikke er eiendom, knyttet til det samme, dvs. eiendomspektivet. *Asset management* kan oversettes med forvaltning av kapital eller formue.

Mens kapitalforvaltningen er det forretningsmessige hovedperspektivet til organisasjoner som bare driver med eiendom, er det ikke det for organisasjoner som er eiere av bygninger for eget bruk. Deres forretningsmessige hovedperspektiv er knyttet til egen kjernevirksomhet, og bygninger først og fremst et virkemiddel som støtter opp om denne, både strategisk, taktisk og operasjonelt. Bygningene representerer imidlertid også kapital, som skal forvaltes på linje med annen kapital i eierorganisasjonen.



Figur 2 CREM perspektiv på eiendom (den Heijer 2007)

CREM perspektivet over er tatt videre i forskningen til Real Estate Management instituttet ved Fakultet for Arkitektur på det tekniske universitetet i Delft knyttet til hollandske universiteters eiendomsforvaltning, dvs en offentlig eiendomsaktør (den Heijer 2007).

Den Heijer definerer her CREM-funksjonen som en funksjon som knytter sammen *behov*, med fokus på organisasjon og bruker og *tilbud* i form av bygninger eller arealer, på *strategisk* så vel som *operasjonelt* nivå, samtidig som den dekker fire ulike aktørperspektiver: politikere og ansvarlige for finans og økonomi på strategisk nivå og brukere og teknisk forvaltning på operasjonelt nivå.

Enkelte vil kanskje mene at porteføljeforvaltning når det gjelder eiendom er det samme som Asset management i CREM perspektivet i figur 1 og derfor en oppgave som tilligger de som har ansvar for økonomi og finans som i figur 2.

Slik vi ser det blir det for snevert å definere porteføljeforvaltning som et rent økonomisk og finansielt anliggende. Porteføljeforvaltning må i tillegg til å skape økonomisk og finansiell eiendomsverdi også omfatte det å skape andre typer verdier.

De vanligste verdiene vi snakker om i forbindelse med bygninger er *bruksverdi* dvs. verdiskaping for virksomhetene som bruker bygningene, og det som kalles *imageverdi* og som handler om at bygninger kan uttrykke de verdiene som eier ønsker å bli forbundet med.

Når det gjelder offentlige bygninger er det også relevant å snakke om *samfunnsverdi*, som kan bety at bygninger skal bidra til godt sosialt miljø, *miljøverdi* dvs bærekraftige bygninger når det gjelder

Verdiene som er benyttet som eksempel her er hentet fra CABE (Commission for Architecture and the Built Environment), rådgivende organ for den britiske regjeringen når det gjelder arkitektur, by- og områdeplanlegging.

levetid, energibruk og forurensing, og *kulturell verdi*, dvs at bygninger skal være et positivt bidrag til den kulturelle veven som de er en del av, arkitektonisk, symbolsk eller på andre måter.

“Property Asset Management is a structured, holistic and integrating approach for aligning and managing over time service delivery requirements and the performance of property assets to meet business objectives and drivers”

Langt på vei er det dette synet som også ligger til grunn for OGC – Office of Government Commerce – sitt arbeid for å reformere og profesjonalisere den statlige britiske eiendomsforvaltningen. Den definisjonen av porteføljeforvaltning, Property Asset Management, som de bygger på, er gjengitt til venstre. I en av sine rapporter (OGC 2006) understreker de at strategisk porteføljeforvaltning både handler om hvordan organisatorisk endring (i kjernevirksomheten, her statlig virksomhet) påvirker tomtemark og bygningsporteføljen, og om hvordan disse i sin tur skaper muligheter for organisatoriske endringer.

Leeds University har utredet tilstand og forbedringsmuligheter i den britiske statlige eiendomsforvaltningen, og står bak definisjonen av Property Asset Management over. Definisjonen innebærer “whole life” forvaltning av bygninger og eiendommer fra krybbe til grav og innbefatter to komponenter som samvirker:

En strategisk komponent, som fokuserer på medium til lang tid og omfatter beslutninger om formålstjenlige investeringer i eiendom i den hensikt å møte kunde/brukerbehov og krav til produksjon av tjenester. Komponentene handler om

1. å spørre seg hvorfor investering i bygninger og arealer er nødvendig
2. å utfordre behovet for og bruk av bygninger og arealer i forhold til tjenesteproduksjon
3. å søke etter alternativer som gjør tjenesteproduksjon mindre avhengig av bygninger og arealer forutsatt at dette gir mer valuta for pengene

Strategiske ressursbeslutninger knyttet til eiendom kan dekke investeringshorisonter på fra tre til fem, og opp til ti år eller mer. De inkluderer beslutninger vedrørende lokalisering, kjøp, bruk, utnyttelse, vedlikehold og avhending av eiendom, og all flerfaglig koordinering som er nødvendig for å oppnå ønsket tjenesteproduksjon, enten det gjelder helse og omsorgstjenester, undervisning, kultur eller administrasjon.

Den operasjonelle komponenten av Property Asset Management slik Leeds University har definert den fokuserer på løpende drift i et kort og medium langt tidsperspektiv og innenfor et budsjett som er definert på strategisk nivå.

Office of Government Commerce (Howarth 2006) peker på at den rollen eiendom har i organisasjoner nå beveger seg bort fra en hovedsakelig reaktiv rolle og mot en mer strategisk og proaktiv rolle. Det gapet de har observert mellom dagens praksis i offentlig

eiendoms forvaltning og det som er idealet skyldes etter deres mening en manglende bevissthet i toppledelsen når det gjelder den strategiske verdien av bygninger. Dette mener de kan ha å gjøre med at man delvis ikke innhenter data om hvordan bygninger fungerer i bruk, og hvis man gjør det, ikke kommuniserer denne type data oppover i systemet.

Beste praksis når det gjelder eiendomsporteføljeforvaltning bygger på integrering av følgende, sier Howarth:



Figur 3 Sammenkjedning av aspekter ved portefølje-forvaltning (Howarth 2006)

- Kunnskap, forståelse og erfaring når det gjelder hvordan bygningsporteføljer kan brukes i virksomhets- og forretningsplanlegging, som for eksempel kjøp og salg av eiendom, arbeidsplass-strategier, ombygginger, benchmarking osv.
- Erfaring med å utvikle en integrert forretningsstrategi som klarer å møte organisasjonens krav til leveranser og tar i betraktning hvordan det påvirker alle ressurser: Personal (bemanning), Eiendom (arealer) og Økonomi (finansiering).
- En gjennomgripende forståelse av de økonomiske virkemidlene som er til rådighet, for å sikre at en tar de riktige finansielle beslutningene, for eksempel forberedelse av forretnings sak og mulighetsvurdering, LLC analyse og effektivitetsmåling.

2.Faglige problemstillinger og utfordringer i kommunal eiendomsporteføljeforvaltning

2.1 Kommunal eiendoms- og porteføljeforvaltning i Norge
NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle* er den publikasjonen som gir den bredeste oversikten over kommunal eiendomsforvaltning og dennes tilstand og utfordringer i Norge.

2.1.1 Eiendomsforvaltningens omfang og funksjoner

Utredningens syn på eiendomsforvaltningens omfang og funksjoner omfatter alle faser i bygningers livssyklus:

- erverv gjennom kjøp, ekspropriasjon eller bygging
- forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling
- avhending ved salg, bortfeste, gave eller overførsel på spesielle vilkår
- riving, gjenbruk og deponering

I kommunens samlede portefølje vil det inngå eiendommer som befinner seg i alle disse fasene. En av de hovedutfordringene som Eikeland-utvalget peker på for eiendomsorganisasjoner i kommunene, er å vurdere porteføljens sammensetning og kvalitet

på kort og lang sikt, sett i forhold til politiske mål, bruksformål og brukerbehov samt økonomi. Denne utfordringen er ekstra krevende sett i lys av at de fleste kommuner har begrenset økonomisk spillerom, og at de økonomiske spillereglene i tillegg begrenser handlingsrommet.

2.1.2 Roller i eiendomsforvaltningen

NOU 2004:22 opererer med tre generiske roller i den kommunale eiendomsforvaltningen: Eier, forvalter og bruker. Eierrollen ivaretas av kommunestyret, forvalterrollen av bygge- og eiendomskontoret og brukerrollen av de enkelte fagetatene som bruker bygningene. Se figur 4.



Figur 4 Forholdet mellom eier, forvalter og brukerrollen i eiendomsforvaltningen

Eierrollen skal ivareta eiendomsretten og de strategiske funksjonene som er knyttet til dette. På strategisk nivå er eiendomsstrategien sentral.

Eiendomsstrategi omfatter å fastlegge formålet med å eie eiendom, hvilke typer eiendommer det er interessant å eie og hvorfor, og hvordan man skal gå frem for å anskaffe, forvalte, utvikle og avhende eiendom, samt mål og rammebetingelser for taktisk nivå.

Eiendomsstrategien bør i følge Eikeland-utvalget omfatte følgende:

- investeringsanalyser og totaløkonomiske beregninger
- overordnet strategi for vedlikehold og utvikling
- miljøstrategi
- strategi for universell utforming
- sikkerhetsstrategi

2.1.3 Interesser i kommunal eiendomsforvaltning

De interessene som kommunal eiendomsforvaltning skal tilfredsstillende er i følge NOU 2004:22 samfunnet, brukerne og eier.

Samfunnsmessige interesser

De samfunnsmessige interessene er de som angår oss alle, dvs. fellesskapet, på kort og lang sikt og som handler om:

- Miljøhensyn, bære kraftig bygging og forvaltning og minimal forurensing
- Forebygge helseskader, sikre tilfredsstillende arbeidsmiljø, sikkerhet og tilgjengelighet
- Ivaretagelse av kulturarv, bevaring av kulturminner med mer
- Estetisk gode, representative og trivselsfremmende lokaler
- God økonomisk forvaltning av samfunnets ressurser og felles kapital, herunder optimal ressursutnyttelse, blant annet effektiv arealutnyttelse over tid
- Tilstrekkelig kvalitet i offentlig tjenesteyting, tilgjengelig for alle brukere

Eikeland-utvalget peker på at for en stor del er disse områdene ivaretatt gjennom lover og forskrifter, og gjelder først og fremst ved bygging og ikke forvaltning av bygninger.

For kommunal eiendomsforvaltning består utfordringen i forhold til samfunnsinteressene derfor å

- ha et langsiktig perspektiv på vedlikehold, investering og kapitalforvaltning
- ta utgangspunkt i fastsatte mål og krav
- systematisk å frembringe informasjon om tilstanden i forhold til de mål og krav som er stilt

Brukerinteresser

Brukere er i NOU 2004:22 definert som kommunale virksomheter, deres brukere (ansatte, besøkende, elever, pasienter, pårørende osv) og eventuelle private leietakere.

Brukere vil både være opptatte av bygningmessige forhold og eiendomsforvaltning som tjeneste.

For at brukernes behov og krav skal ivaretas på best mulig måte kreves følgende, sier Eikeland-utvalget:

- god kjennskap til brukers nåværende og fremtidige behov for lokaler og tjenester, samt kompetanse til å planlegge, bestille og følge opp at behovet blir dekket
- kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
- riktig vedlikehold av bygningers og tekniske installasjoner
- klart definert ansvars- og oppgavefordeling, samt myndighet til å utøve ansvaret
- godt samspill mellom bruker og eier/forvalter på strategisk, taktisk og operativt nivå
- samsvar mellom krav og forventninger til lokalene med tilhørende tjenester og det som faktisk leveres

Utfordringen for eiendomsforvaltningen er å forstå og utvikle bedre kunnskap om sammenhengene mellom brukernes behov, hvilke bygningsmessige løsninger som best og mest kostnadseffektivt tilfredsstiller behovene og hvordan de ulike løsningene virker inn på brukernes effektivitet, helse og trivsel. Utvalget peker samtidig på at offentlig tjenesteyting representerer en særlig utfordring når det gjelder å dokumentere slike sammenhenger.

Eierinteresser

Eier er hjemmelshaver til eiendommene. Når kommunen er eier sier utvalget at eierskapet i tillegg til å ha ansvar og rettigheter knyttet til eiendommene omfatter det å

- ha formålstjenlige lokaler i forhold til forutsatte bruksformål og deres brukere
- legge til rette for å få gjennomført eventuelle politiske mål på oppdrag fra kommunen

Dette sier utvalget at forutsetter følgende:

- strategier og mål for eiendommene og fduv-tjenestene som er forankret i nåværende og fremtidige brukere og deres behov og samfunnsmessige hensyn
- relevant målesystem for verdi
- god oversikt over kostnader og inntekter knyttet til den enkelte eiendom eller bygning
- forutsigbarhet og langsiktig perspektiv på økonomiske rammebetingelser, planlegging, vedlikehold investering og kapitalforvaltning
- god, relevant faglig kompetanse
- myndighet til å ivareta ansvaret og oppgavene

2.1.4 Generelle kriterier på god eiendomsforvaltning i kommunene

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

1. Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen
2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen
3. Generelle kriterier for god kommunal eiendomsforvaltning:
 1. Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
 2. Effektiv arealutnyttelse
 3. Godt, verdibevarende vedlikehold
 4. Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning – lavest mulig samlet årskostnad
 5. Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
 6. Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
 7. Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivare tatt

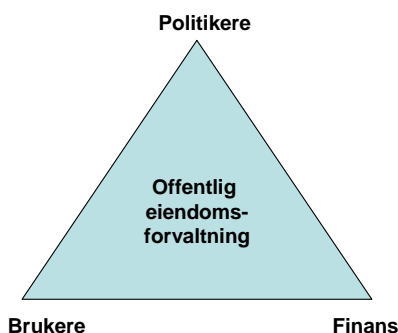
De overordnede målene for eiendomsforvaltningen (pkt 1) bør i følge utvalget omfatte de generelle kriteriene under pkt 3, presisert slik eier finner det riktig.

2.2 Et alternativt perspektiv på interessene i kommunal eiendomsforvaltning

Kommuner eier og driver ikke eiendom som hovedvirksomhet. Det betyr at kommunal eiendomsforvaltning har mye til felles med CREM - perspektivet på eiendom, det som i figur 1 er kalt det etterspørselsdominerte perspektivet, og der bygninger først og

fremst er et redskap eller et virkemiddel for å oppnå virksomhetsrelaterte målsettinger. Den Hejer (figur 2) benytter også dette perspektivet i sin analyse av universiteters eiendomsportefølje-forvaltning. Samtidig er det også forskjeller mellom privat og kommunal eiendomsforvaltning. Forskjellen spesielt fremtredende når det gjelder spørsmålet om avkastning på investert kapital.

Selv om enkelte kommuner selger kommunale eiendommer de ikke lenger har behov for eller ønsker å eie og forvalte, er kommuners motiv for å investere i bygninger ikke primært forretningsmessige. Det kan være mer relevant moment å snakke om politisk enn økonomisk avkastning på investert kapital, når det gjelder offentlige investeringer i eiendom. I følge Evers et al. (2002) handler den politiske avkastningen om følelser og maktforhold, og måles mot stadig endrete kriterier, alt etter hvilken politikk som føres. Offentlige bygninger har derfor ofte symbolsk mening og tjener hensikter som er langt mer enn å være arbeidsplass eller kapitalinvestering. Offentlige bygninger bidrar til å skape verdi på mange ulike politikkområder: økonomi, kultur, miljø, sysselsetting mv. Ut fra dette mener Evers et al. at kommunale eiendomsorganisasjoner har som oppgave å dekke tre områder med tilhørende interesser i sitt arbeid:



Figur 5 De tre hovedinteressene i offentlig eiendomsforvaltning (Evers et al., 2002)

- Arbeidsplassens kvalitet (kommunale brukerinteresser)
- Økonomisk forvaltning av porteføljen (kommunale finans/budsjettinteresser)
- Skape verdi i fht kommunens mål (politiske interesser)

Evers et al. utdyper de tre hovedinteressenes perspektiver slik:

Politiske interesser

Politikeres interesser når det gjelder eiendom drives ikke av finansielle motiver, som nevnt foran. For politikere er bygninger et redskap til å nå politiske mål knyttet til sysselsetting, kulturutvikling, stedsutvikling, turisme osv.

Finansielle interesser

Den finansielle siden av kommunal eiendomsutvikling og -forvaltning handler om å forvalte eiendomsporteføljen på en økonomisk sett mest optimal måte. Det kan handle om å sørge for at bygningene brukes på en mest mulig effektiv måte, målt i m² pr arbeidsplass, elev eller sykehjemspasient eller i døgnstidsbruk. Det kan også handle om virksomhetsøkonomiske forhold, dvs at bygningen bidrar til at virksomheten kan drives på en effektiv måte, og som handler om planlegging og utforming av bygningene.

Brukerinteresser

Brukere av offentlige bygninger trenger arealer som understøtter virksomheten på en god og effektiv måte, helst til lavest mulig kostnad. I dag endrer offentlige virksomheter seg, enten det handler om undervisning, helse, administrasjon eller andre funksjoner, like

mye og like raskt som private bedrifter gjør. Dette betyr for det første at kommunale eiendomsorganisasjoner må ha god kunnskap om de ulike kommunale brukerorganisasjonenes virksomhet og hvilke endringer de er eller kan bli utsatt for. I tillegg må nye bygninger utformes slik at de kan tilpasse seg endringer som skjer over tid.

Mange kommunale eiendomsorganisasjoner legger mest arbeid i den økonomiske forvaltningen av eiendomsporteføljen og mindre i den politiske og den brukerrettede forvaltningen av porteføljen. Utfordringen er å utvikle en helhetlig forvaltning av eiendomsporteføljen - en forvaltning som ivaretar alle interesseområdene på en god måte.

Eksempler på innhold i eiendomsstrategi:

Hva er eiendomsorganisasjonens overordnede visjon?

Eksempelvis: "å produsere lokaler og tjenester med høy kvalitet til lavest mulig kostnad for derigjennom levere best verdi for kunden"

Hva er eiendomsorganisasjonens overordnede strategi?

Eksempelvis: kvalitetslokaler og tjenester; kundetilfredshet; kontinuerlig forbedring; medvirkning; partnerskap med leverandører; integritet

Hva er (de politiske/strategiske) målene?

Eksempelvis: X % kundetilfredshet; Y % reduksjon i leveringstid; osv

2.3 Faglige problemstillinger knyttet til politiske, brukerrettede og økonomiske interesser i kommunal eiendomsforvaltning

2.3.1 De politiske interessene

Kommunale eiendomsporteføljestrategier

De politiske interessene knyttet til eiendom må nedfelles kommunens eiendomsstrategi. Innholdet i en eiendomsstrategi omfatter i følge NOU 2004:22 å fastlegge formålet med å eie eiendom, hvilke typer eiendommer det er interessant å eie og hvorfor, og hvordan man skal gå frem for å anskaffe, forvalte, utvikle og avhende eiendom, samt mål og rammebetingelser for taktisk nivå.

En aktuell problemstilling når det gjelder eiendomsstrategier er at det ikke alltid er samsvar mellom eiendomsstrategier slik de fremstilles i årsrapporter eller forretningsplaner og de strategiene som faktisk er i bruk. Evers et al. (2002) refererer til Clemons (1995) som sier at en kan skille mellom:

- organisasjoners aktuelle strategi (det de gjør her og nå)
- organisasjoners forfektete strategi (den offisielle strategien)
- strategier som er i bruk (handler ofte om skjulte agendaer, eller det som ansatte tror er strategiene)

I en kommunal eiendomsorganisasjon kan flere av disse være i bruk samtidig, især i tider med politisk turbulens, hvor det kan være reell uenighet om hvilken retning man skal ta.

En annen problemstilling er at i kommuner kan det være konflikter mellom strategier som er knyttet til eiendomsporteføljen. Et vanlig eksempel på dette handler om at å benytte eiendom som et strategisk virkemiddel i byutvikling kan komme i konflikt med miljømål knyttet til bevaring av grøntområder.

En tredje problemstilling er at den sammenhengen som eiendomsstrategier formuleres i, ofte endrer seg raskt. En

kommunal eiendomsorganisasjon må for eksempel ofte omformulere sine eiendomsstrategier når den politiske ledelsen skifter.

Visjoner, strategier og mål når det gjelder utvikling og forvaltning av kommuners eiendomsporteføljer kan være både mer komplekse og utsatt for større usikkerhet enn det tilsvarende strategier i private eiendomsorganisasjoner. Vi mangler imidlertid kunnskap som gjelder kommuners strategier på dette feltet, både hvilke strategier som er i bruk og hvor effektive og vellykkede de er. Også NOU 2004:22 fremhever dette som et viktig forskningsområde, i forhold til eierrettet forskning.

Skape politisk verdi gjennom eiendom

Område- og eiendomsutvikling er et av de viktigste strategiske virkemidlene som kommuner har når det gjelder å skape verdi for kommunen og den politikken som føres. Det kan gjøres på flere forskjellige måter:

Arkitekturpolitikk

Staten gjennom Statsbygg har en uttalt arkitekturpolitikk, og benytter ofte arkitektkonkurranser for å sikre at det som skal bygges ikke bare blir et godt teknisk og funksjonelt byggeri, men at det også får en god estetisk utforming. Det varierer om kommuner har slike ambisjoner, og her har den kommunale eiendomsorganisasjonen en viktig rolle som pådriver og faglig instans. Det er ofte enkeltbygg som rådhus, skoler og barnehager som representerer det offentliges og politikkenes rolle og ambisjoner når det gjelder arkitektur. Men også helhetlig stedsutforming og utforming av offentlige plasser og uterom er et viktig politisk interesseområde.

By- og områdeplanlegging og - utvikling

Kommuner har en nøkkelrolle når det gjelder å tilrettelegge for fornyelse og utvikling av områder de selv og/eller andre eier. Det kan handle om fornyelse av eksisterende bolig- og forretningsområder eller utvikling av tidligere havneområder, fraflyttete industriområder mv. Kommunen kan legge til rette for nærings- og kulturutvikling gjennom strategisk utvikling av offentlige tilbud og plassering av offentlige bygninger, og gjennom samarbeid med private selskaper og lokale organisasjoner.

Kulturhistoriske eiendommer

Mange kommuner arbeider aktivt for å bevare og ta i bruk vernede bygninger som er i kommunens eie. Slike bygninger kan ha en viktig rolle i områdeutvikling og kan leies ut til privat virksomhet dersom ikke kommunen selv er aktuell som bruker.

Miljøvern

Mange kommuner har formulert miljømål, har en "grønn" politikk eller lignende. Dette angår i høy grad kommunal eiendomsutvikling

og forvaltning både når det gjelder ren byggeprosess, miljøriktig materialbruk, gjenbruk av materialer, lavenergiløsninger, miljøriktig forvaltning osv.

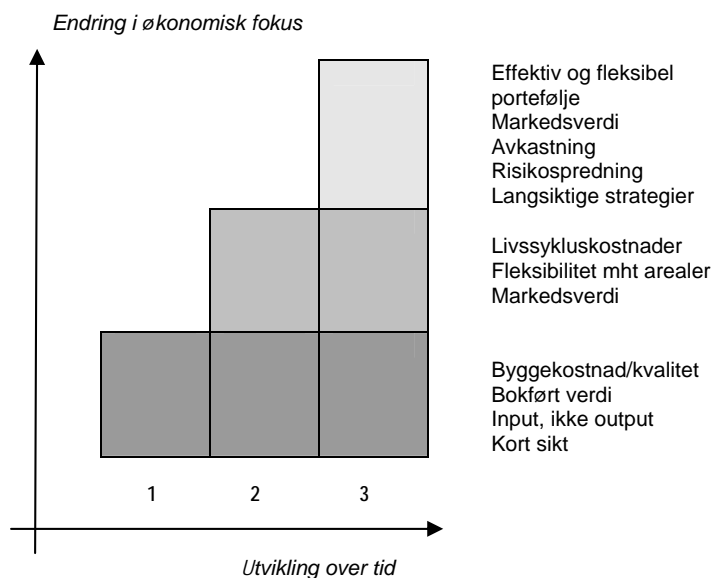
2.3.2 De finansielle interessene

Økonomiske resultater er et av de viktigste kriteriene private organisasjoner måles på. I kommuner er andre kriterier viktigere. Politikere er for eksempel generelt mer opptatte av å bli gjenvalgt, enn av økonomiske resultater. Gradvis er det imidlertid blitt mer fokus på resultater og effektivitet også i kommuner. Dette gjelder ikke minst i eiendomsforvaltningen.

Endringer i økonomisk fokus

De fleste kommuner bygger og forvalter primært formålsbygg. Det økonomiske fokuset handler oftest om kostnader og kvalitet når det gjelder de enkelte bygningene. Kommuner betrakter sjelden eiendom som en investering eller som en alternativkostnad¹. Å betrakte eiendom som investering betyr at eiendomsporteføljen forvaltes på en slik måte at verdien av den økes og utbyttet for kommunen maksimeres.

Figuren under illustrerer hvordan økonomisk fokus har endret seg over tid i private eiendomsorganisasjoner. Det er mye som tyder på at dette også vil gjelde innenfor offentlig eiendomsforvaltning over tid.



- 1 Eiendomsorganisasjonen = Utbyggingsenhet
- 2 Eiendomsorganisasjonen = Enhet som sørger for å skaffe brukere nødvendige arealer
- 3 Eiendomsorganisasjonen = Eiendomsporteføljeforvalter

Figur 6 Utvikling i økonomisk eiendomsporteføljefokus (Evers et al. 2002)

¹ A) Det man må oppgi på et felt for å kunne bruke en ressurs på et annet felt / B) det inntektsbidraget en mister ved å gjennomføre det nest beste alternativ

På det laveste trinn er det økonomiske perspektivet til eiendomsorganisasjonen å utføre utbyggingsoppgaver på en effektiv måte, med fokus på kostnader og kvalitet i et kortsiktig perspektiv.

På neste trinn har den utviklet seg til å bli en organisasjon som har fokus på å skaffe brukerne arealer som er effektive og økonomiske i bruk og med et mer langsiktig økonomisk perspektiv. Livssyklus kostnader tas i betraktning når det fattes beslutninger.

På trinn tre har eiendomsorganisasjonen utviklet seg dit hen at de også er en profesjonell porteføljeforvalter, har en velutviklet porteføljestrategi og en fleksibel portefølje av bygninger, som minimerer eiers økonomiske risiko og skaper verdi for eier og bruker.

Flere kommuner har antakelig nådd trinn 2 i modellen over, mens bare de færreste befinner seg på trinn 3.

Forvaltning av kommunal eiendom som økonomisk investering

En kommunal eiendomsportefølje er primært en bruks- og ikke en investeringsportefølje. I et investeringsperspektiv kan bygninger som ikke kan omsettes i markedet betraktes som verdiløse eller som en ren utgiftspost. For brukere kan de imidlertid ha stor verdi, eller de kan bety mye i forhold til å fremme viktige politiske mål.

I et investeringsperspektiv er kommunal eiendom først og fremst en nyttig investering når den understøtter kommunal virksomhet eller politikk på en gunstig eller god og effektiv måte. Det er dette som bør ligge til grunn for utforming av kommunens porteføljestrategi, enten det gjelder nybygging, utbedring eller avhending av bygninger i porteføljen.

En annen viktig oppgave knyttet til investeringer i eiendom er vurdering av finansielle alternativer. Et nøkkelspørsmål her er om eiendommer skal kjøpes eller leies. Offentlig – private samarbeidsavtaler om bygging og drift av formålsbygg er blitt vanlig både i utlandet og her i landet, men er foreløpig av såpass ny dato her i landet at det mangler erfaringer som andre kan bygge på. Den økonomiske usikkerheten og risikoen knyttet til avtalene som inngås er omfattende og stiller høye krav til kommunens kompetanse. Nye krav til funksjonalitet for eksempel i skolebygg kan for eksempel kreve store bygningsmessige endringer i avtaleperioden, dersom det ikke er tilrettelagt for slike endringer innledningsvis.

Effektivitet

I de senere årene har det vært økt fokus på effektivitet i offentlig eiendomsforvaltning. Det gjelder både i utøving av selve forvaltningen og hos offentlige brukere av eiendom. Tiltakene for økt

effektivitet har bl.a. omfattet å etablere et skille mellom eier- og leietakerrollen for å øke brukernes kostnadsbevissthet når det gjelder bruk av arealer og tjenester og tvinge eiendomsorganisasjonen til både å bli mer effektive og levere bedre produkter og tjenester. Et annet virkemiddel for å effektivisere eiendomsforvaltningen har vært å konkurranseutsette oppgaver. Et tredje virkemiddel har vært å introdusere referansemåling (benchmarking) mot tilsvarende organisasjoner og tjenester.

Regnskapsprinsipper

En utvikling i retning av et mer strategisk og livssyklusbasert syn på finansiell/økonomisk forvaltning av kommunale eiendomsporteføljer krever endringer i de regnskapsprinsippene som benyttes for kommunal eiendom. I NOU 2004:22 foreslår utvalget at det i forskrift til kommuneloven om kommunale og fylkeskommunale foretak tas inn en bestemmelse om at foretak som har som formål å forvalte kommunens eller fylkeskommunens eiendommer, skal følge bestemmelsene i regnskapsloven. Likeledes at regnskapsloven endres slik at eiendomsselskaper kan føre sine investerings-eiendommer til virkelig verdi i balanseregnskapet og ikke til anskaffelseskost. Dette vil føre til at bygningenes verdi, og etterslep og konsekvenser av manglende vedlikehold vil bli synliggjort i foretakenes budsjetter og regnskaper.

Skal regnskapsprinsippene som brukes i privat sektor føre til endret praksis i kommunal eiendomsforvaltning må det også gis muligheter for å generere overskudd som kan benyttes til investeringer i eiendomsporteføljen.

2.3.3 Brukerinteressene

Både kommunenes organisering, kommunale tjenester og tilbud og deres måter å arbeide på er i endring. Dersom kommunenes eiendomsorganisasjoner skal bidra til å skape merverdi for brukerne av eiendom, må de både være tett på brukerne og de endringene som skjer, og de må være innstilt på å endre sine egne arbeidsmåter.

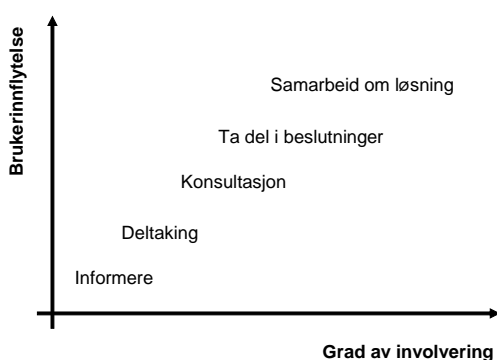
Tradisjonell arealforvaltning

Mange eiendomsforvaltere har et relativt tradisjonelt syn på utforming av arbeidsplasser for kommunalt ansatte. De ønsker færrest mulige variasjoner i utforming, og hevder at standardisering fremmer effektiv bruk av arealer og gir lave kostnader, både ved etablering og i bruk.

En eiendomsforvalter eller en leder med ansvar for ansatte og økonomi som forstår at arbeidsplassutforming innvirker på organisasjonens evne til å levere resultater, har et annet utgangspunkt. Det skifter fokus fra arbeidsplassen som en ren kostnadsfaktor og til arbeidsplassens innvirkning på de ansattes helse, trivsel og produktivitet.

Forvalte brukernes behov

Å forstå brukernes behov er viktig dersom eiendomsorganisasjonen skal bidra til brukernes verdiskaping. Mens arbeidsplassutforming tidligere var basert på en oversikt over funksjoner med tilknyttede areal- og kvalitetsstandarder, legges det i dag mye større vekt på analyser av arbeidsprosesser og arbeidsmønstre som grunnlag for utforming av arbeidsplassene, og på analyser som gir muligheter for endringer over tid av de løsningene som velges. Kommunale eiendomsorganisasjoner begynner nå å bli noe mer bevisste at utforming av bygninger og arealer ikke bare handler om bygningsmessige forhold, men om organisatoriske prosesser og endringer.



Figur 7 Grad av brukerinvolvering
(Evers et al., 2002)

Det er vel kjent at brukermedvirkning reduserer motstand mot endring og at de ansatte også er de som best kan definere hva de trenger for å gjøre jobben sin. Medvirkning leder også til høyere brukertilfredshet, og tilfredse brukere gir høy produktivitet. En organisasjon består imidlertid av mange fraksjoner og nivåer og medvirkning kan også hindre endring, særlig hvis en ønsker å innføre radikalt nye konsepter. Måten brukere kan involveres på avhenger av organisatoriske mål (grad av endring), organisasjonskultur (hierarkisk eller flat) og brukernes kreativitet. Jo åpnere og mer kreative brukerne er jo enklere er det å involvere dem i design- og endringsprosessen.

Stort sett er den tradisjonelle "top-down" holdningen nå erstattet av holdninger som vektlegger diskusjon og kommunikasjon når det gjelder utforming av arbeidsplassløsninger. Det betyr at også kommunale eiendomsorganisasjoner må ta ansvaret for reell brukerinvolvering i programmerings- og designprosesser.

En interaktiv holdning til brukermedvirkning betyr ikke mangel på klare og tydelige eiendomsstrategier. For å kunne kommunisere med brukere og kunder må eiendomsorganisasjonen ha klare og presise strategier, basert ikke bare på brukerkrav, men også på økonomiske og politiske mål.

Nye arbeidsplass- og virksomhetskonsepter

For å skape en optimal arbeidsplass- eller virksomhetsløsning, enten det handler om kontorarbeidsplasser, skoler, sykehjem, barnehager eller andre formål, må både fysiske, teknologiske, organisatoriske og økonomiske faktorer tas i betraktning. Det betyr at relevante aktører eller interessenter må delta gjennom hele prosessen, fra programmering og prosjektering og inn i bruksfasen. Teamet må, i tillegg til personer fra eiendomsorganisasjonen, bestå av personer med virksomhetskompetanse, IKT-kompetanse, økonomiansvar og HR-ansvar. Fra eiendomsorganisasjonen må både de som har ansvar for bygging og de som har ansvar for teknisk drift delta. Slike tverrfaglige prosesser fordrer bruk av mer

ressurser fra bruker og byggherre i planleggingsfasen enn det som er vanlig, men kan gi flerfold tilbake i form av bedre fungerende bygninger og økt verdiskaping i bruk.

2.4 Fire fremtidsspor når det gjelder utvikling og forvaltning av eiendom

I en sentral artikkel om framtidige kunnskapsutfordringer innenfor Facility Management tar forfatteren utgangspunkt i at FM's primære funksjon er ressursforvaltning, både på strategisk og operasjonelt nivå (Nutt 2000). FM er en støttefunksjon som innvirker på finansielle sider ved eiendom (investeringer, eiendomsverdi, driftskostnader og inntekter) og fysiske sider (areal, bygningskonstruksjon, teknologi og vedlikehold). Men det mest sentrale mener forfatteren er at FM forbinder kunnskaper og erfaringer på tvers av finansielle, menneskelige og fysiske områder, på strategisk ledernivå.



Figur 8 Ressurser i utvikling og forvaltning av eiendom (Nutt 2000)

Nutt tar utgangspunkt i fire ressurser når det gjelder hvilke utfordringer som utvikling og forvaltning av eiendom står overfor: finansielle, menneskelige, fysiske og informasjonsmessige. Selv om artikkelen ikke spesifikt omhandler kommunal eiendoms- og porteføljeforvaltning, inneholder den mange momenter som er relevante i vår sammenheng. Flere av de utfordringene som Nutt mener er sentrale, samsvarer også med forhold som er tatt opp tidligere i teksten.

2.4.1 Det finansielle ressurssporet

Når det gjelder eiendom som økonomisk eller forretningsmessig ressurs mener Nutt (2000) at de viktigste utfordringene ligger innenfor følgende områder:

- Kostnadseffektivisering av arealer og eiendomsdrift vurdert i forhold til eiendom som grunnlag for verdiskaping, kvalitet og innovasjon når det gjelder brukers kjernevirksomhet

- Offentlig-private samarbeidsavtaler, særlig hva angår allokering av risiko knyttet til usikkerhet om utvikling og endringer som kan skje i brukervirksomhetens organisasjon og arbeidsmåter over tid
- Innholdet i og forholdet mellom Livssyklus kostnader (Life Cycle Cost), Livssyklusavkastning (Life Cycle Profit) og Livssyklusmuligheter (Life Cycle Opportunities). En spesiell utfordring er det å operasjonalisere begrepet Livssyklusmuligheter.
- Å eie sett i forhold til å leie lokaler kan vurderes ut fra mange forhold, både økonomi, fleksibilitet, identitet, politikk, osv. Hva som lønner seg økonomisk på kort og lang sikt, hva som gir størst fleksibilitet, og hvilke typer fleksibilitet, hvor mye det betyr å eie for organisasjoners identitet og image, er forhold som bare i begrenset grad er utredet og utforsket.

HR = Human Resources

2.4.2 HR-ressurssporet

Når det gjelder HR - ressursene mener Nutt at de viktigste utfordringene i forhold til eiendomsutvikling og –forvaltning er disse:

- Utviklingen av nye, såkalte "fleksible" arbeidsformer, dvs. arbeidsformer som er fleksible mht når og hvor de utføres, og hvilken betydning dette får for eiendomsutvikling og –forvaltning på kort og lang sikt.
- Informasjons- og kommunikasjonsteknologien utvikling og innvirkning på arbeidsmåter og tjenesteyting i private og offentlige organisasjoner og virksomheter, og hvilken betydning dette får for eiendomsutvikling og -forvaltning på kort og lang sikt
- Evalueringer av bygningers egnethet og effektivitet i bruk som grunnlag for læring, forbedring og økt produktivitet og verdiskaping i kjernevirksomheten

2.4.3 Det fysiske ressurssporet

Når det gjelder de fysiske ressursene er de viktigste utfordringene for eiendomsutvikling og –forvaltning:

- Strategier som kan effektivisere bruk av arealer, både målt i antall m2 og tid
- Effektivisering og rasjonalisering av eiendomsporteføljer
- Innovative strategier for bruk og forvaltning av bygninger, for eksempel:
 - *Generalitet*, som handler om å tilrettelegge for at bygninger kan være egnet for ulike bruksformål og bruksmåter
 - *Fleksibilitet*, som handler om å tilrettelegge for at bygningsarealer og bygninger skal være enkle å endre
 - *Mangfold*, som handler om å ha mange ulike typer bygninger i porteføljen, for å kunne møte ulike krav og behov

- *Robusthet*, som handler om at bygninger med "robuste"² konstruksjoner, arealer, materialer og installasjoner ofte kan være mer tilpasningsdyktige og brukbare enn bygninger basert på sofistikert høyteknologi
- *Innovasjon*, som handler om nye standarder når det gjelder bygningsporteføljer, finansieringssystemer, eie- og leie arrangementer, og som utvikles for å imøtekomme mangesidige brukerbehov og ulike kombinasjoner av bruk, også over tid.

2.4.4 Informasjonsressurssporet

Når det gjelder informasjons- eller kunnskapsressursene knyttet til eiendomsutvikling og -forvaltning sier Nutt at kunnskaper og kompetanse må videreutvikles kontinuerlig for ikke å gå ut på dato. Eiendomsutvikling og -forvaltning dekker et stort kunnskapsområde, knyttet til tre hovedfelt:

- Kunnskap om eiendom
- Generell kunnskap om ledelse og administrasjon
- Kunnskap om utvikling og forvaltning av bruksarealer

Det feltet som han mener er minst utviklet når det gjelder forskningsbasert kunnskap er *Kunnskap om utvikling og forvaltning av bruksarealer*. Hovedutfordringen på dette området er å forstå hvordan utforming av bygninger og arbeidsplassløsninger påvirker bruk og omvendt. Målet er å finne frem til løsninger som støtter opp om brukervirksomhetens visjoner og mål, som er i tråd med sluttbrukers behov og med overordnet eiendomsstrategi. I tillegg må det utvikles kunnskap om hvordan programmering, utforming og forvaltning av bygninger for dagens bruk kan tilfredsstille fremtidig bruk gjennom programmering, design og forvaltning i et livssyklusperspektiv.

2.5 Usability

Begrepet Usability har i de senere årene kommet opp som et internasjonalt forskningstema i CIB regi, der også NTNU og Sintef har vært aktive. Begrepet er sentralt når det gjelder evaluering av bygninger i bruk, ofte kalt POE (post-occupancy evaluation), forbedringer av bygningers funksjonalitet og erfaringstilbakeføring fra forvaltning til utvikling og design av bygninger.

Definisjonen av Usability lyder slik (ISO 9241/1998):
Effectiveness, efficiency and satisfaction with which a specified set of users can achieve a specified set of tasks in a particular environment.

Usability – begrepet refererer til alle aspekter ved interaksjon mellom mennesker og systemer laget av mennesker, for eksempel

² Robust i meningen løsninger som har høy kvalitet, men er basert på lavteknologi

bygninger. Usability som begrep kan best oversettes til brukbarhet. Det avviker fra begrepet *funksjonalitet*, som refererer seg til funksjoner og egenskaper ved selve systemet eller bygningen som brukere trenger for å kunne utføre sine oppgaver, mens *usability* sier noe om hvor godt eller effektivt oppgavene utføres som en følge av funksjonen.

Usability – bygningers brukbarhet – måles i forhold til tre faktorer:

- Efficiency – dvs bygningens bidrag til brukers effektivitet
- Effectiveness – dvs bygningens bidrag til brukers verdiskaping
- User satisfaction – dvs brukernes tilfredshet med bygningen

Sintef Byggforsk i samarbeid med NTNU er i ferd med å få finansiert et utviklingsprosjekt som både skal arbeide teoretisk med å klarlegge hvilke indikatorer som er best egnet til å beskrive de tre faktorene og hvordan ulike interesser (stakeholders) og deres oppfatninger av brukbarhet skal behandles, og med å utvikle et metoderegister for å evaluere bygningers brukbarhet. Prosjektet vil bli finansiert av Statsbygg og forhåpentligvis andre interesserte offentlige eiendomsforvaltere.

Sintef Byggforsk har også arbeidet i flere år med utvikling og evaluering av nye arbeidsplassløsninger, dels som direkte oppdrag fra brukerbedrifter og dels som ledd i forskningsprosjektet KUNNEarbeidsplassen. Blant oppdragsgiverne og deltakerne i KUNNEarbeidsplassen finner vi både store norske private bedrifter og kommuner.



Figur 9 Bygninger i et livsløpsperspektiv – erfaringstilbakeføring (Metamorfose NTNU)

Interessen for evaluering av bygningers brukbarhet er knyttet til at mange ledere nå er bevisst at både bygninger og moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi kan være et viktig virkemiddel, eller redskap til å endre og utvikle organisasjoners arbeidsmåter og effektivitet, og gjennom dette bidra til å øke organisasjonens verdiskaping.

Usability og evaluering av bygninger i bruk er også viktig i forhold til erfaringstilbakeføring og forbedring av praksis og løsninger. De er helt sentrale begreper og metoder når det gjelder å oppfylle erfarings sirkelen som benyttes for å illustrere forholdet mellom design, bygging, FDV og utvikling.

3.Norske kommunale eiendomsforvalteres syn på utfordringene

3.1 Fou-seminar desember 2006

I desember 2006 inviterte NTNU Metamorfose og KoBE programmet en rekke kommunale eiendomssjefer og forskere innenfor feltet til et seminar i Trondheim. Målsettingen var å få frem hva utøverne av kommunal eiendomsutvikling og –forvaltning mener

er sentrale kunnskapsbehov på området. De problemstillingene som er mest relevante når det gjelder kommunal porteføljeforvaltning sett i et helhetsperspektiv ble først og fremst reist av innlederne på seminaret:

Direktør i Omsorgsbygg KF i Oslo kommune, Jan E. Clausen, presenterte tre ulike fokus han som leder må ha for sin virksomhet, og erkjente at det er en stor utfordring å klare å kombinere/forene disse fokusområdene:

- Eiendom som forretning, som skal gi avkastning
- Eiendom som produksjonsmiddel, som skal bidra til effektive tjenester
- Eiendom som politisk virkemiddel, der samfunnsinteresser går foran forretningsmessige vurderinger

Denne tredelingen av oppgaver er identiske med de tre hovedinteressene i kommunal eiendomsporteføljeforvaltning som Evers et al. (2002) har definert.

Direktør i Trondheim Eiendom, Lindis Burheim, presenterte fire hovedperspektiver for sin virksomhet som leder for en kommunal eiendomsorganisasjon:

- Kundeperspektivet
 - Høy funksjonalitet, riktig bygningskvalitet, kundeeffektivitet
 - Godt inneklima, tilfredsstillende forskriftskrav
- Økonomiperspektivet
 - Økt realverdi gjennom verdibevarende vedlikehold
 - Kostnadseffektive bygninger
- Miljøperspektivet
 - Avfall, energi (være i front)
 - Ikke påvirke miljøet rundt oss på en negativ måte
- Medarbeiderperspektivet
 - Utdanning, løpende kompetanseutvikling, arbeidsmiljø

Gisle Dahn, rådmann i Sandefjord kommune var opptatt av at rollefordeling, kompetanse og kommunikasjon er kritiske elementer i forhold til å sikre verdibevarende vedlikehold i kommunene. Også Nutt fokuserte på kompetanse og kunnskapsutvikling som en utfordring for Eiendomsutvikling og -forvaltning fremover.

Gruppearbeidene var konsentrert om fire temaer:

1. Styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for god eiendomsforvaltning (beslutningsinformasjon, regnskapstall og nøkkeltall)

2. Riktig og optimalt vedlikehold
3. Internleie som virkemiddel
4. Arealnormer, arealeffektivitet og verdiskapning knyttet til ulike typer funksjoner

Når det gjaldt behov for kunnskapsutvikling og FoU utfordringer ble forsamlingen til slutt enige om å samle seg om følgende hovedtemaer:

- Stort behov for definisjoner av begreper og en felles verktøykasse for felles språk og utveksling av data og nøkkeltall
- Det er et stort etterslep på vedlikehold. Det er behov for en strategi for verdiskapende vedlikehold som forankres hos politikerne (eier)
- Det er behov for en synliggjøring av arealkostnader for å oppnå arealeffektivitet. Normer for arealbruk bør gjennomgås.

Det var forbausende nok liten interesse og forståelse for sammenhengen mellom arealutforming, arealbruk og arealforvaltning sett i forhold til brukernes verdiskapning, - et tema som er svært høyt oppe på private eiendomsforvaltere og – brukeres agenda. Dette kan skyldes at private eiendomsforvaltere har et større og mer strategisk kundefokus enn kommunale eiendomsforvaltere har.

3.2 Eiendomsutvikling og –forvaltning i noen utvalgte kommuner

I forbindelse med forprosjektet har vi intervjuet eiendomssjefer i fire kommuner, som alle har organisert eiendomsvirksomheten ulikt, om deres virksomhet og utfordringer.

Drammen kommune har organisert alt i foretak, og skilt mellom bestiller - og utførerfunksjoner:

Drammen Eiendom KF utøver eierskap for alle Drammen kommunes bebygde eiendommer, med tilhørende ansvar for drift og vedlikehold, samt har ansvar for byggherrefunksjonen i kommunen.

I vedtektene for selskapet slås det fast at formålet med virksomheten skal være å

- eie, forvalte og utvikle kommunens eiendomsmasse etter forretningsmessige prinsipper
- ivareta kommunens byggherrefunksjon
- være kommunens kompetansesenter innen leie av lokaler

Drammen Drift KF tilbyr vaktmester-, vedlikeholds- og renholdstjenester.

Oslo kommune har organisert det hele i foretak og har både bestiller og utførerfunksjoner i KF'et:

Undervisningsbygg KF Oslo kommune har ansvar for utvikling, drift og forvaltning av skolebygg i Oslo kommune. 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

Undervisningsbygg er organisert i tre avdelinger:

- Utviklingsavdelingen
- Utbyggingsavdelingen
- Eiendomsavdelingen

Stavanger kommune har skilt mellom bestiller og utførerfunksjoner, der bestillerfunksjonen er kommunal avdeling mens drift og vedlikeholdsfunksjoner er organisert i et KF.

Stavanger Eiendom utøver bestillerfunksjonen for Stavanger kommune når det gjelder eiendom og består av følgende seksjoner:

- Prosjekt, som har ansvar for arkitektfunksjoner samt styring og framdrift i de kommunale byggeprosjektene
- Forvaltning, som har ansvar for kontakt og oppfølging av leietakerne, samt planlegging og innkjøp av vedlikehold og renholdstjenester
- Kontrakt, som har ansvar for inngåing av kontrakter, både vs interne brukere og eksterne leietakere

Stavanger Bydrift KF har ansvar for drift, vedlikehold og renhold av den kommunale bygningsmassen, og har også private kunder.

Kristiansand kommune skiller ikke mellom bestiller - og utførerfunksjoner når det gjelder formålsbygg, der ligger begge funksjonene i en kommunal etat, Kristiansand Eiendom. Eiendommer som har kommersielt potensial, er organisert i et AS. Boliger for vanskeligstilte er organisert i et KF.

Kristiansand Eiendom forvalter alle kommunens eiendommer bortsett fra næringsseiendommer og boliger for vanskeligstilte, og er organisert i tre avdelinger:

- Eieravdelingen
- Prosjektavdelingen
- Byggservice

Eieravdelingen har ansvar for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kommunens eiendommer, tilrettelegging av boligområder, kjøp, innleie, salg og utleie av eiendom. Prosjektavdelingen har ansvar for å gjennomføre kommunens byggeprosjekter. Byggservice leverer renholds-, vaktmester- og vedlikeholdstjenester, både til kommunen og til private kunder.

I intervjuene var også de største utfordringene for kommunene når det gjelder eiendomsforvaltningens rolle og oppgaver et tema.

Et helhetlig syn på strategisk verdiforvaltning av kommunenes eiendomsporteføljer forutsetter profesjonelt eierskap. Kommunen som eier er representert ved rådmannen, og ikke politikere, hevdet en av eiendomssjefene vi intervjuet. Politikere er ombud for kommunens beboere og vil aldri kunne utøve profesjonelt eierskap når det gjelder eiendom. Derimot skal de legge de politiske føringene for den strategiske utviklingens og forvaltningen av kommunens eiendomsportefølge.

En av eiendomssjefene gav uttrykk for at den strategiske eierrollen er lite utviklet i kommunene. De øvrige intervjuene bekrefter langt på vei utsagnet. Organiseringsmodellene, dvs. om eiendomsorganisasjonen er kommunalt foretak eller kommunal etat ser ikke ut til å bety så mye, verken når det gjelder synet på eiendom som forretning, produksjonsmiddel eller politisk virkemiddel. En av eiendomssjefene vi intervjuet mente at aksjeselskap er den eneste organiseringsformen som kan gi kommunenes eiendomsorganisasjoner den nødvendige langsiktighet og det økonomiske handlingsrommet som kreves for å drive strategisk og profesjonell verdiforvaltning av kommunenes eiendomsporteføljer.

En rekke tiltak, som organisering i kommunal etat og/eller kommunalt foretak, skille mellom eier og bruker av eiendom, deling av bestiller- og utføreransvar, konkurranseutsetting av oppgaver og innføring av internhusleie som virkemiddel for effektivisering, er innført i kommunene. Sett i forhold til et helhetlig perspektiv på strategisk verdiforvaltning av kommunenes eiendomsporteføljer er dette nødvendige, men ikke tilstrekkelige tiltak.

I et FoBE møte med eiendomssjefene i Oslo i november 2006 der temaet var behov for kompetanseutvikling på strategisk nivå i kommunal eiendomsforvaltning kom det fram at temaene organisering og eierskap og forvaltningens rolle i forhold til eier var temaer som opptok dem. Likeledes strategiske spørsmål knyttet til porteføljeforvaltning og verdiskaping i vid betydning. De var opptatte av hvordan de som ledere kan klare å dreie den kommunale eiendomsutviklingen og forvaltningen fra å være et ideologisk og

kortsiktig politisk tema, til å bli et spørsmål om langsiktighet og profesjonalitet.

Det ble pekt på at kommunenes eiendomsorganisasjoner er blitt gode forvaltere og gode byggherrer, men at er behov for økt kompetanse når det gjelder områdene å kjøpe, selge, vurdere potensial og utviklingsmuligheter i porteføljen. De er teknisk og juridisk gode, men når det gjelder strategiske vurderinger mht hva som skal utvikles eller brukes til hva, om fast eiendom som innsatsfaktor i tjenesteproduksjonen mangler mye.

Gode og kompetente eiere, representert ved politikere og rådmenn, er avgjørende for å kunne utvikle en langsiktig og strategisk eiendomsforvaltning i kommunene.

4. FoU-problemstillinger

Basert på gjennomgangen av teoretiske kilder og på intervjuer med kommunale eiendomsforvaltere i store norske byer har vi pekt ut 3 områder eller temaer der vi mener at det er viktig å utvikle mer forskningsbasert kunnskap på området strategisk porteføljeforvaltning av kommunal eiendom.

Valget bygger i stor grad på hva norske eiendomssjefer uttrykker som strategiske kunnskapsbehov. Vi opplever at mange av de temaene de berører samsvarer med hva de teoretiske kildene vi har gjengitt peker på som sentrale kunnskapsbehov.

“Property Asset Management is a structured, holistic and integrating approach for aligning and managing over time service delivery requirements and the performance of property assets to meet business objectives and drivers”

Det kan også være slik at vi har pekt ut områder der vi opplever at vi har en viss kompetanse som det er viktig å bygge på og videreutvikle, i samarbeid med fag- og undervisningsmiljøet ved NTNU, og internasjonalt.

Områdene bygger på OGC's sin definisjon av porteføljeforvaltning gjengitt til venstre.

NTNU arbeider med en egen handlingsplan for FoU-program KoBE basert på forskningsdagen i desember 2006. Dette er rapportert i en egen rapport, uavhengig av denne.

4.1 Tema A: Eiendom som produksjonsmiddel, som skal bidra til effektive tjenester

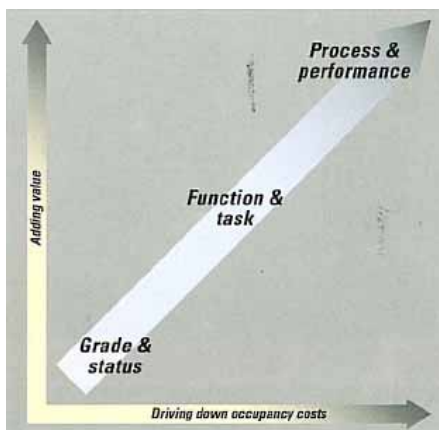
Bakgrunn

Temaets overskrift har vi hentet fra direktør i Omsorgsbygg KF i Oslo kommune, Jan E. Clausens innlegg på forskningskonferansen som NTNU arrangerte i desember 2006, og

der temaet var et av de tre fokusområdene han pekte på var sentrale i hans jobb:

- Eiendom som forretning, som skal gi avkastning
- Eiendom som produksjonsmiddel, som skal bidra til effektive tjenester
- Eiendom som politisk virkemiddel, der samfunnsinteresser går foran forretningsmessige vurderinger

Eiendom som produksjonsmiddel, eller som virkemiddel for å oppnå effektive tjenester ligger også inne som et viktig element i OGC sin definisjon av strategisk porteføljeforvaltning av bygninger og eiendom.



Figur 10 Illustrasjon hentet fra Francis Duffy (1997)

Figuren til venstre representerer de to fundamentale imperativene eller lovene som styrer all arealplanlegging: på den ene siden å redusere kostnader gjennom å bruke areal så effektivt som mulig, og på den andre siden å skape merverdi, gjennom å bruke areal på måter som forbedrer selve tjenesten, ytelsen, utførelsen, innsatsen. Vektoren som forener de to lovene definerer en sannsynlig utviklingskurve for arbeidsplassutforming, fra det å tildele areal ut fra status og rang til det å radikalt revurdere både arbeidsprosesser og hvordan arbeidet utføres.

De fleste kommuner har i flere år arbeidet med nye konsepter for skoleutforming, som følge av nye pedagogiske prinsipper og organisering av undervisningen. Til en viss grad skjer det også tilsvarende endringer i utforming av andre tjenesteområder enn skoler i kommunene. Når det gjelder sykehus skjer det på statlig nivå en spennende utvikling, basert på en forståelse av at det er sammenheng mellom utforming av sykehus og organisering av virksomhet og pasientbehandling, kostnadseffektivitet og behandlingseffektivitet.

Utfordringen for den kommunale eiendomsforvaltningen er å forstå og utvikle bedre kunnskap om sammenhengene mellom tjenesteområdenes karakter og virkemåter og utforming av arbeidsplass- eller arealløsningene deres, sett i forhold til effektiv bruk av arealer på den ene siden, og den merverdien som tjenesteområdet er med og skaper.

I Norge er det først og fremst privat og statlig sektor som har vært interessert i og støttet forskning knyttet til området. Det samme gjelder i utlandet. Bak denne støtten ligger krav til effektivisering, endring og mer kundefokus. Dette er krav som også påligger norske kommuner, selv om sjølråderetten antakelig stenger for en større og samordnet satsing.

Vi trenger mer kunnskap om:

Kostnadseffektivisering av arealer og eiendomsdrift vurdert i forhold til eiendom som grunnlag for verdiskaping, kvalitet og innovasjon når det gjelder brukers kjernevirksomhet

Nye, såkalt "fleksible" arbeidsformer, dvs. arbeidsformer som er fleksible mht når og hvor de utføres, både innenfor selve kjernearbeidsplassen og utenfor, og hvilken betydning dette får for eiendomsutvikling og -forvaltning på kort og lang sikt.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologien utvikling og innvirkning på arbeidsmåter og tjenesteyting i private og offentlige organisasjoner og virksomheter, og hvilken betydning dette får for eiendomsutvikling og -forvaltning på kort og lang sikt

Bygningers egnethet og effektivitet i bruk – evalueringer som grunnlag for læring, forbedring og økt produktivitet og verdiskaping i kjernevirksomheten (Usability).

4.2 Tema B: Eiendom som forretning

Bakgrunn

Også denne overskriften er hentet fra samme innlegget som forrige tema. Og begge temaene er knyttet til utvikling av en strategisk og langsiktig eierrolle.

Figur 11 viser hvordan betydningen eller rollen som eiendom har beveger seg bort fra en i hovedsak reaktiv rolle til en mer strategisk rolle. Både strategisk planlegging og anskaffelser og innkjøp krever langsiktige og strategiske perspektiver og bør ikke styres av kortsiktige politiske vedtak.

Vi trenger mer kunnskap om:

Offentlig-private samarbeidsavtaler, særlig hva angår allokering av risiko knyttet til usikkerhet om utvikling og endringer som kan skje i brukervirksomhetens organisasjon og arbeidsmåter over tid

Innhold i og ikke minst forskjeller og relasjoner mellom Livssyklus kostnader (LCCost), Livssyklusavkastning (LCProfit) og Livssyklusmuligheter (LCOppportunity). En særskilt utfordring ligger i å operasjonalisere begrepet Livssyklusmuligheter.

Å eie sett i forhold til å leie lokaler kan vurderes ut fra mange forhold, både økonomi, fleksibilitet, identitet, politikk, osv. Hva lønner seg økonomisk på kort og lang sikt, hva gir størst fleksibilitet, og hvilke typer fleksibilitet, hvor mye betyr det å eie for



Figur 11 Nåværende og kommende eiendomsporteføljeforvaltningspraksis (Howarth 2006, kilde Tim Lloyd, Consilian)

organisasjonens identitet og image, er forhold som bare er utredet i begrenset grad.

Verdien av bygningsmessig tilpasningsdyktighet er knyttet til forholdet mellom hva det koster bygningsmessig å legge til rette for endring og hva det koster organisasjonsmessig å ikke gjøre det, hvor ofte behovene for endring melder seg, hvilke endringer som finner sted, hvilke alternativer som finnes og hva de koster, både i utlegg og på andre måter. Dette er spørsmål som i liten grad er utredet i forhold til offentlige virksomheter og bygninger.

4.3 Tema C: Organisasjons- og styringsmodeller for effektiv kommunal porteføljeforvaltning

Bakgrunn

Både i NOU 2004:22 og i intervjuene og møtene med eiendomssjefer i store norske byer er organiserings- og styringsmodeller et tema som opptar partene og som det er enighet om at det behøves mer forskningsbasert kunnskap om. Det mangler forskningsbasert kunnskap om de ulike modellene som brukes omkring i kommunene og konsekvensene av disse.

Vi trenger med kunnskap om

Hvilke typer kommuner som bruker hvilke typer organiserings- og styringsmodeller og bakgrunnen for valg av modellene

Hva er de mest sentrale indikatorene eller "beste praksis" når det gjelder strategisk porteføljeforvaltning i kommunene?

Roller i offentlig eiendomsforvaltning i forhold til strategisk og langsiktig perspektiv. Hvem er eller bør forvalte eierrollen? Politikerne er valgt for en kort periode, og er innbyggernes ombudsmenn. Rådmannen representerer den langsiktige og strategiske eierrollen i kommunen.

Eiendomsorganisasjon som et virkemiddel i utviklingen av en strategisk og langsiktig eierrolle – hva innebærer det når det gjelder kompetansebehov og –utvikling.

Styrker og svakheter, muligheter og begrensninger ved ulike organiserings- og styringsmodeller sett i forhold til de mest sentrale indikatorene på god strategisk kommunal eiendoms portefølje-forvaltning

..

5.Referanser

Alexandra den Heijer. Innlegg på konferansen "Competitive Campuses". Trondheim Juni 2007

Bev Nutt. Four Trails to the Future. In Bev Nutt, Peter McLennan Editors. Facility Management. Risks and Opportunities. England. Blackwell Science. 2000

Frans Evers, Pity van der Schaaf, Geert Dewult. Public Real Estate. Nederland. DUP Science. 2002.

Geert Dewulf, Peter Krumm, Hans de Jonge. Successful Corporate Real Estate Strategies. Nederland. Arko Publishers. 2000

NOU 2004:22. Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.

Andrew Howarth. Improving Asset Management in Government Departments. A report on improving the capability and capacity of managing property assets in central civil government. OCG. 2006.

University of Leeds. Improving Property Asset Management in the Central Civil Government Estate. 2006

6.Liste over intervjuobjekter

Tore Justad, Daglig leder i Drammen KF Eiendom

Ole Dag Myhrstad, Eiendomssjef og *Hans Christian Ramm*, Økonomisjef i Kristiansand Eiendom

Arve Madland, tidligere Eiendomssjef i Stavanger Eiendom

Gunnar Leganger, fung. Adm. dir. i Undervisningsbygg Oslo KF da intervjuet fant sted

SINTEF er Skandinavias største forskningskonsern. Vår visjon er «Teknologi for et bedre samfunn». Vi skal bidra til økt verdiskapning, økt livskvalitet og en bærekraftig utvikling. SINTEF selger forskningsbasert kunnskap og tilhørende tjenester basert på dyp innsikt i teknologi, naturvitenskap, medisin og samfunnsvitenskap.

SINTEF Byggforsk er det tredje største byggforskningsinstituttet i Europa. Vi har rom både for store forskningssatsinger og for tett oppfølging av de mange små bedriftene. Vårt mål er bedre produktivitet og økt kvalitet i det bygde miljø.

SINTEF Byggforsk er Norges ledende formidler av forskningsbasert kunnskap til byggenæringen. Våre publikasjoner inneholder tilrettelagte erfaringer og resultater fra praksis og forskning. Vi utgir Byggforskserien, Byggebransjens våtromsnorm, håndbøker, rapporter, faktabøker og beregnings- og planleggingsverktøy.

