

Etablering av eiendomsforvaltning i forsvarssektoren

Virkemidler for å oppnå effektivitet

Petter Skåret



Høgskolen i **Hedmark**

Masteroppgave

HØGSKOLEN I HEDMARK

2011

Veileder: Professor Bjarne Jensen

Denne masteroppgaven er gjennomført som et ledd i masterstudiet offentlig ledelse og styring ved Høgskolen i Hedmark.

Forord

Denne oppgaven inngår som en avsluttende del av masterstudiet offentlig ledelse og styring (MPA). Studiet er et samarbeidsprosjekt mellom Karlstads Universitet og Høgskolen i Hedmark.

I min avhandling har jeg valgt å analysere virkemidler innenfor forretningsbasert og forvaltningsbasert styring. Hensikten er å finne det styringsprinsippet som er mest effektivt for eiendomsforvaltningen i forsvarssektoren. Forsvarsbygg ble etablert 1. januar 2002 som følge av en utredning som foreslo å samle forvaltningsansvaret for EBA- virksomheten i en egen enhet underlagt Forsvarsdepartementet. I løpet av de snart ti årene som virksomheten har eksistert har det skjedd prinsipielle endringer på hvor nær virksomheten skal være tilknyttet staten. I tillegg har det vekslet mellom desentralisert og sentralisert kontroll. Min inspirasjon er at jeg er ansatt i Forsvarsbygg.

I arbeidet med masteroppgaven vil jeg først og fremst takke min veileder professor Bjarne Jensen for svært konstruktive tilbakemeldinger og innspill. Jeg vil takke min arbeidsgiver, Forsvarbygg, som er en arbeidsgiver som satser på kompetanse. I tillegg vil jeg takke nøkkelpersoner som har stilt opp til intervju. Jeg er også svært takknemmelig overfor ressurspersoner i og utenfor Forsvarbygg som har lest korrektur.

Hamar 14. april 2011

Petter Skåret

Forkortelser

Forkortelse	Fullt navn
EBA	Eiendom, Bygg og Anlegg
FB	Forsvarsbygg
FD	Forsvarsdepartementet
FBT	Forsvarets Bygningstjeneste
FSJ	Forsvarssjefen
FMO	Forsvarets Militære Organisasjon
LFM	Lokal Forvaltningsmyndighet
NOU	Norges Offentlige Utredninger
NPM	New Public Management
SSØ	Senter for Statlig Økonomistyring
St.prp.	Stortingsproposisjon

Innhold

Forord.....	2
Forkortelser	3
Innhold.....	4
Norsk sammendrag	6
Engelsk sammendrag (abstract)	7
1. Innledning	8
1.1. Utviklingen av Eiendomsforvaltningen	10
1.2. Effektiv eiendomsforvaltning	12
2. NPM og tilknytningsformer i staten	17
3. Formål og presisering av problemstilling	24
3.1. Formål	26
3.2. Presisering av problemstilling	26
4. Forskningsspørsmål	35
5. Avgrensning av oppgaven	37
6. Definisjon og begrepsutredning	37
6.1. Styringsprinsipp	38
6.2. Effektiv.....	39
6.3. Eiendomsforvaltning	40
6.4. Forretning	41
6.5. Begrepsutredning	42
7. Metode	44
7.1. Hypotese som utløser en klassifisering	47
7.2. Kvalitativ tilnærming - intervjuene	48
7.3. Kvalitativ tilnærming - dokumentanalyse.....	49
7.4. Kvantitativ tilnærming - regnskapsdata	49
7.5. Reliabilitet og validitet	50
7.6. Intervjuguide	51

8.	Kvalitativ analyse	52
8.1.	Datamatrise	53
8.2.	Mønster i den kvalitative analysen	61
9.	Kvantitativ analyse	64
9.1.	Kvantitativ analyse av forvaltning og forretning	65
10.	Drøfting effektiv styringsprinsipp	70
10.1.	Kvalitativ drøfting	71
10.2.	Kvantitativ drøfting av forvaltning og forretning	75
10.3.	Sammenheng mellom kvalitativ og kvantitativ	78
11.	Konklusjon	79
12.	Videre studier	81
Figurer og tabeller		83
Litteraturliste		84
Trykte vedlegg		86

Norsk sammendrag

Forsvarsbygg (FB) ble etablert 1. januar 2002 som en forvaltningsbedrift med et eget styre. Året etter ble virksomheten endret til nettobudsjettert forvaltningsorgan med utvidede fullmakter. 2010 ble styret avviklet og fra 1. januar 2011 ble FB endret til et bruttobudsjettert forvaltningsorgan. Det har skjedd mye siden utredningen forut for etableringen og frem til i dag. Før 2002 var eiendomsforvaltningen en todelt løsning mellom Forsvaret og Forsvarets Bygningstjeneste (FBT). Nye virkemidler ble adoptert med den hensikt å oppnå effektivitet.

I strategien for FB fokuserer virksomheten på både forvaltning og forretning. Offentlig forvaltning og forretningsvirksomhet drives av ulike incentiver og virkemidler. I offentlig forvaltning er drivkraften å få mest mulig ut av bevilgningen, og for forretningsvirksomhetene er drivkraften å skape overskudd med kostnadsminimerende adferd. Hensikten med denne oppgaven er å sammenligne forvaltningsbaserte og forretningsbaserte virkemidler for å se på hvilket styringsprinsipp som er mest effektivt for eiendomsforvaltningen.

Oppgaven er en analyse av de virkemidlene som er tatt i bruk i forsvarssektoren for å frembringe en effektiv eiendomsforvaltning, effektiv arealutnyttelse, bedre totaløkonomi og synliggjøring av roller. Analysen ser nærmere på de virkemidlene eiendomsforvaltningen har lyktes med, og hva eiendomsforvaltningen ikke har lyktes så godt med. For å evaluere prinsippene er det gjennomført dybdeintervju med fire sentrale nøkkelpersoner. Sammenligning av regnskapsdata var ikke mulig fordi nye virkemidler ved omstilling ikke lar seg evaluere kvantitativt.

FB forventet en annen tilknytningsform enn et bruttobudsjettert forvaltningsorgan. Hensikten med etableringen av FB var ikke å drive en forretningsbasert virksomhet, men å etablere en profesjonell eiendomsforvalter. Nøkkelpersoner hevder at med endringen til bruttobudsjettert forvaltningsorgan er kontrollen blitt viktigere enn effektivitet. Oppgaven konkluderer med at forretningsbasert styringsprinsipp er mest effektiv for eiendomsforvaltningen, hvis FB som virksomhet er et eget rettssubjekt. Forvaltningsbasert styringsprinsipp er mest effektiv for eiendomsforvaltningen når FB som virksomhet er et forvaltningsorgan.

Engelsk sammendrag (abstract)

Norwegian Defence Estate Agency (NDEA) was established 1st January 2002 as a management company with its own board. The business changed to net budgeted administrative body with extended powers the year after. The board was discontinued 2010 and from 1st January 2011 NDEA changed to gross budgeted administrative body. A lot has happened since the report prior to its establishment and until today. Before 2002 the real estate management was a twofold solution between the Norwegian Armed Forces and the Defence Construction Service. New measures were adopted with the intent to achieve efficiency.

The strategy for NDEA is focusing on both management and business. Public management and business operation are managed by different incentives and instruments. In public management the driving force is to get the most out of the grant, and for the business operations the driving force is to create profit with cost minimizing behaviour. The purpose of this study is to compare management based and business based instruments to look at what guiding principle is most effective for real estate management.

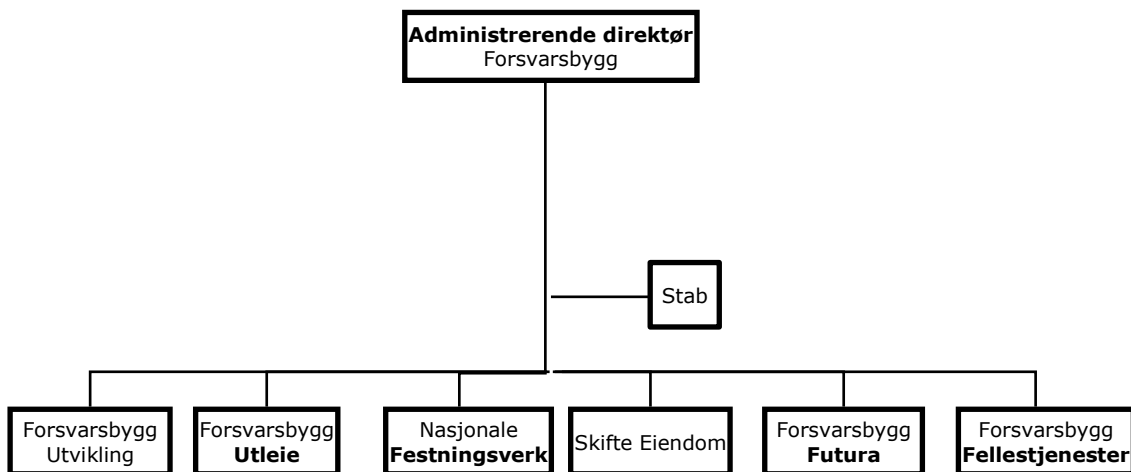
The study is an analysis of the instruments that are used in the defense sector to produce an effective real estate management, effective land-use, better overall economy and to publicise the roles. The analysis looks at the instruments the real estate management has succeeded with, and what the real estate management has not succeeded so well with. For evaluating the principles are four central key persons interviewed. Comparison of accounting data is a discovery in itself, because new instruments by change is are not possible to evaluate quantitatively.

NDEA expected a different form of associatin than the gross budgeted administrative body. The purpose of the establishment of NDEA was not to run a business based business, but to establish a professional real estate management. Key persons claim that with the gross budgeted administrative body control is more important than efficiency. The study concludes that businessbased management principles are most effective for real estate management, if NDEA as business is a separate legal subject. Management-based management principles are most effective for real estate management when NDEA as business is an administrative body.

1. Innledning

Forsvarsbygg (FB) ble etablert 1. januar 2002 som en forvaltningsbedrift med et eget styre underlagt Forsvarsdepartementet (FD). Året etter ble FB endret til et nettobudsjettert forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Fra 1. oktober 2010 ble styret avviklet, administrerende direktør ble en etatssjef, og bruk av reguleringsfondet opphørte. Med virkning fra 1. januar 2011 ble FB endret til et bruttobudsjettert forvaltningsorgan. Utviklingen av netto- bruttobudsjettering og reguleringsfondet kommer jeg tilbake til.

FB har ansvar for å bygge, forvalte, drifte, vedlikeholde, utvikle og selge eiendommer for Forsvaret. FB er etablert med hovedkontor i Oslo, og med virksomheten spredt til steder der Forsvaret har sin hovedvirksomhet. Virksomheten er organisert i seks forretningsområder; Utvikling, Utleie (fordelt på markedsområder), Skifte Eiendom, Futura, Nasjonale Festningsverk og Fellestjenester.



Figur 1 Organisasjonskart Forsvarsbygg (Kilde strategi Forsvarsbygg)

Før opprettelsen av FB ble det gjennomført en utredning som så på mulighetene for en mer effektiv forvaltning av Forsvarets eiendommer. Utredningen ”Om helhetlig forvaltning av Forsvarets Eiendommer, Bygg og Anlegg”, heretter kalt EBA• 2000 (Forsvarsdepartementet, 2000), foretok en grundig analyse før etableringen. Utredningen fikk i oppdrag å evaluere dagens eiendomsforvaltning i Forsvaret og foreslå en mer effektiv forvaltningsmodell. Stortinget vedtok opprettelsen av FB med bakgrunn i stortingsproposisjonen (St.prp. nr. 77) ”Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning” (Forsvarsdepartementet, 2001).

Hovedmandatet for utredningen EBA• 2000 ble definert på følgende måte (Forsvarsdepartementet, 2000, s. 1):

”Det overordnede mål med all ressursbruk knyttet til eiendommer, bygg og anlegg i Forsvaret er at den skal resultere i funksjonell EBA som tilfredsstillter Forsvarets behov med best mulig totaløkonomi. I tråd med endringer i Forsvarets oppgaver, organisasjon og omfang, skal EBA massen kontinuerlig optimaliseres med tanke på funksjonalitet, behovsdekning og økonomi. Utredningen skal beskrive og vurdere alternative modeller for EBA –forvaltningen med brukerbetaling, og gi anbefaling om hvilken modell som best kan sikre måloppnåelse. Fordelingen av ansvar og arbeidsoppgaver skal herunder beskrives, konseptuelt og prinsipielt, likeens samhandlingsmekanismene mellom involverte aktører. Arbeidet skal baseres på analyse av dagens situasjon og studier av andre organisasjoner og etater det er naturlig å sammenligne seg med” [Egen kursiv]

Mandatet var selve grunnlaget for utredningen som skulle se på alternative modeller for en mer effektiv forvaltning av Forsvarets eiendommer. Før etableringen var forvaltningen av Forsvarets eiendommer delt mellom Forsvarets Bygningstjeneste (FBT) og Forsvarets Militære Organisasjon (FMO). Vedtaket falt på å etablere en egen virksomhet underlagt Forsvarsdepartementet (FD). Det ble hevdet at ved å samle EBA virksomheten i en egen enhet ville man best skille bruker og forvalterrollen.

Et av virkemidlene for å synliggjøre bruker - forvalterrollen var innføringen av et tillegg til budsjetterminen 2003. Tillegget ”*Endringen i forslaget til forsvarsbudsjett for 2003 grunnet innføring av kostnadsdekkende husleie i Forsvaret*” (St.pr. nr 1 tillegg nr 6), betydde at forvaltningen innførte et kapitalelement til husleien for å få en full kostnadsdekkende husleie.

I St.prp. nr. 1 (2003-2004) for budsjetterminen 2004 ble begrepet marked presentert (Forsvarsdepartementet, 2002a, s. 50):

”Forsvarsbyggs marked er i all hovedsak Forsvaret, som er leietaker av det meste av eiendommene og som kjøper hovedvolumet av tjenester innenfor drift og utvikling.” [Egen kursiv].

Bruk av markedsbegrep bekrefter i større grad et nytt konsept for en mer effektiv forvaltning av Forsvarets eiendommer. FB som eiendomsforvalter fikk med St.prp. nr. 1 (2003-2004) servert et markant skille fra tidligere forvaltningsmodell. Skillet markerer bruk av nye virkemidler. For å forstå utviklingen av eiendomsforvaltningen presenteres et historisk tilbakeblikk.

1.1. Utviklingen av Eiendomsforvaltningen

Et historisk tilbakeblikk gjør det enklere å forstå hva som ligger til grunn for en mer effektiv eiendomsforvaltning og totaløkonomi. EBA•2000 beskrev historien av datidens LFM ordning (Forsvarsdepartementet, 2000, s. 4). I 1960 ble FBT etablert som en sivil etat underlagt FD. FBT sin hovedfunksjon var planlegging og gjennomføring av byggeoppdrag. FMO hadde ansvaret for drift og vedlikehold av eiendommene. Personellet som utførte drift og vedlikehold i FMO var underlagt lokal forvaltningsmyndighet (LFM). Ansvaret for eiendomsforvaltningen ble samlet i FBT i 1970.

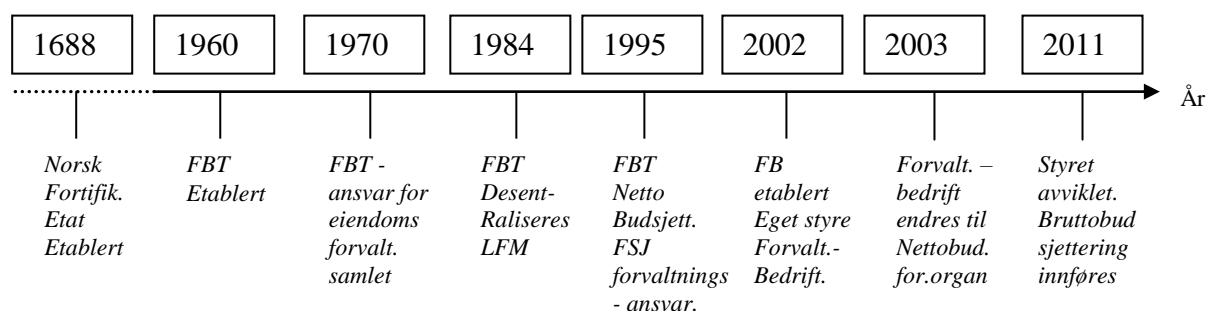
I 1984 ble det vedtatt at FBT skulle desentraliseres. Hovedhensikten var at sentralledelsen skulle reduseres og bemanningen lokalt skulle styrkes, og i tillegg ønsket man at oppgavene skulle løses ute i lokalsamfunnet. Ansvarsfordelingen mellom FBT og FMO ble nesten den samme som før.

I 1995 ble forvaltningsansvaret for Forsvarets faste eiendommer overført til Forsvarssjefen (FSJ). Antall LFM ble redusert fra 180 til 47. Fra 1995 ble FBT et forvaltningsorgan med utvidede fullmakter. I tillegg ble FBT en nettobudsjettert virksomhet. FBT sine utgifter ble dekket av tilskudd fra FD og oppdragsinntekter fra FSJ. FBT ble redusert fra 6 til 4 regionkontorer i 1996.

Før 1995, da eiendomsforvaltningen var samlet under FBT, følte ikke Forsvaret at det var deres ansvar å foreta en balansert vurdering av alternativ arealbruk. Oppgavene var uhensiktmessig organisert og mye av ansvaret for å redusere driftskostnadene ble lagt til FBT. I 1995 skulle ansvarsfordelingen gi klarere roller innenfor eier, brukere og utførende enhet. Hensikten var som beskrevet i EBA• 2000 (Forsvarsdepartementet, 2000, s. 5):

”Hensikten var at dette skillet skulle motivere til effektiv utnyttelse av eiendommene, økonomisk drift og vedlikehold av bygg og anlegg, og dessuten å skape konkurranse om de ulike oppdrag der det var hensiktsmessig.”[Egen kursiv]

Som vi ser har forvaltningen av Forsvarets eiendommer vært til stede over en lang tidsepoke. Faktisk helt tilbake til år 1688 da den Norske Fortifikations - Etat ble etablert. Hvis man ser tilbake i historien har det vært omorganisering helt tilbake til 1960 og mest sannsynlig helt tilbake til år 1688. Diskusjonen har gått på hvor sterkt integrert eiendomsforvaltningen skal være med den militære organiseringen, og hvor spesialisert eiendomsforvaltningen skal være. I de senere årene har man vært mer opptatt av en mer markeds og forretningstenkning for å effektivisere eiendomsforvaltningen. Under har jeg tegnet en tidsakse med viktige hendelser.



Figur 2 Forenklet modell over utviklingen av eiendomsforvaltningen i forsvarssektoren

I St.pr. nr.1 tillegg nr.6 ble det i tillegg til innføring av kostnadsdekkende husleie beskrevet at det var nødvendig å presisere budsjettmodellen. FD så at innføring av kostnadsdekkende husleie ikke lot seg kombinere med tilknytning som ordinær forvaltningsbedrift. Forutsetning i innstilling og proposisjon var at det ikke skulle være avkastningskrav til kapitalen. I tillegg ble tilknytningen som forvaltningsbedrift fjernet (Forsvarsdepartementet, 2002b, s. 5):

”Flyttingen skal ikke få noen reell betydning for Forsvarsbygg som forvaltningsorgan organisert som egen virksomhet med eget styre, vedtekter, nettobudsjettering på post 24 og tilhørende reguleringsfond, og som drives etter tilnærmet forretningsmessige prinsipper slik det ble lagt opp til ” [Egen kursiv]

Den siste endringen skjedde da FB med bakgrunn i Prop.1 LS (2010 – 2011) (Forsvarsdepartementet, 2010, s. 44) ble vedtatt endret til å bli en bruttobudsjettert virksomhet.

”Forsvarsbyggs driftsutgifter har frem til nå vært nettobudsjettert. For å forenkle den budsjettmessige styringen foreslås Forsvarsbyggs drift bruttobudsjettert med virkning fra 2011.”

Utviklingen i eiendomsforvaltningen viser hvordan eiendomsforvaltningen har forsøkt å bli mer effektiv gjennom organisatoriske grep, markedstenkning og endring av hvor nær virksomheten skal være tilknyttet staten. Samtidig viser etableringen av FB at det ble innført forretningsmessige prinsipper som skulle løse effektivitetsutfordringene.

For å forstå de virkemidlene som er tatt i bruk for oppnå effektivitet, er det på sin plass å se på hvilken rolle offentlig virksomhet spiller. Når det stilles krav til effektivitet og det iverksettes nye virkemidler bør man kjenne til hvordan en offentlig virksomhet fungerer.

1.2. Effektiv eiendomsforvaltning

St.prp. nr. 77 ga forvaltningen av Forsvarets eiendommer oppdrag med å etablere effektive løsninger for bedre:

- arealutnyttelsen
- samhandling
- kompetanse
- totaløkonomien

FB, er organisert som et konsern, som hadde et eget styre. I konsernet er det seks forretningsområder med hvert sitt styringsforum. Denne organiseringen ligner en forretningsmessig virksomhet. Det som skiller offentlig virksomhet fra privat forretningsvirksomhet er at den ikke drives for å skape et økonomisk overskudd. Denne organiseringen viser tydelig utviklingen med nye virkemidler for å løse effektivitetsutfordringer. Effektiv forvaltning er selvfølgelig en veldig viktig utvikling. Likevel bør man skjønne seg på forvaltningsbegrepet for at virksomhetene skal kunne lykkes med innføring av nye virkemidler.

Offentlig virksomhet er til for å sikre befolkningens fellesgoder og sørge for å disponere fellesskapets inntekter på en slik måte at befolkningen får størst mulig velferd.

I rapport Offentlig velferdsgoder står det blant annet skrevet hvorfor man har offentlig virksomhet (Jensen, 2007, s. 16):

Der nevnes at den økonomiske begrunnelsen for offentlige fellesløsninger er at markedsløsninger og konkurranse ikke gir de beste løsninger for fellesskapet på disse områder. Det gjelder:

1. Ekte fellesgoder. Goder som er allment tilgjengelig og som ikke lar seg dele opp og selges på individuell basis i et marked. Eksempler er forsvar, rettsvesen, deler av samferdselsnettet o.l.
2. Naturlige monopoler, dvs. virksomhetsområder hvor en bare kan ha en leverandør, hvor det ikke er alternative produkter og en er avhengig av produktet. Ved slike markeder kan leverandøren utnytte sin markedsposisjon til å sikre seg ekstraordinær fortjeneste og markedet gir ikke den beste løsning for brukerne. Eksempler på slike markeder er vann – og avløpssystemer og forsyningsnett for elektrisitet.
3. Individuelle velferdstjenester innen oppvekst og utdanning, helse og sosialomsorg og kultur hvor markedet gir virkninger på fordeling og utvikling som en ikke ønsker.
4. Regulering, styring, utvikling og planlegging av samfunnsutvikling.

I forbindelse med etableringen av FB måtte man ta stilling til økonomiske begrunnelser. Eiendomsforvaltning kan velge ulike virkemidler for effektivisering, men det er også naturlig å tenke på i hvilket marked organisasjonen skal leve i. I et fullkomment marked blir prisene fastsett i samspill mellom tilbud og etterspørsel. FB lever ikke under fullkommen konkurranse og prisene tilpasses ikke fritt. FB er en støttefunksjon hvor mesteparten av produktene og tjenestene er så spesielle at det er kun Forsvaret som kan være mottaker av disse. I tillegg er mesteparten av produktene og tjenestene så spesielle at det bare er FB som kan være en leverandør av dem. Det er naturlig å se på hvilken funksjon en offentlig virksomhet har før man kan si noe mer om effektiv eiendomsforvaltning.

Offentlig virksomhet skal sørge for å få mest mulig nyttevirkning ut av hver krone. En ting som er sikkert er at offentlig virksomhet skal drives ut fra politiske mål og demokratisk styring og kontroll. I rapporten Offentlig velferdsgoder (Jensen, 2007) listes tre

hovedfunksjoner for offentlig virksomhet. Jeg velger å liste opp de tre hovedfunksjoner for å gi et bedre bakteppe for videre lesning av oppgaven.

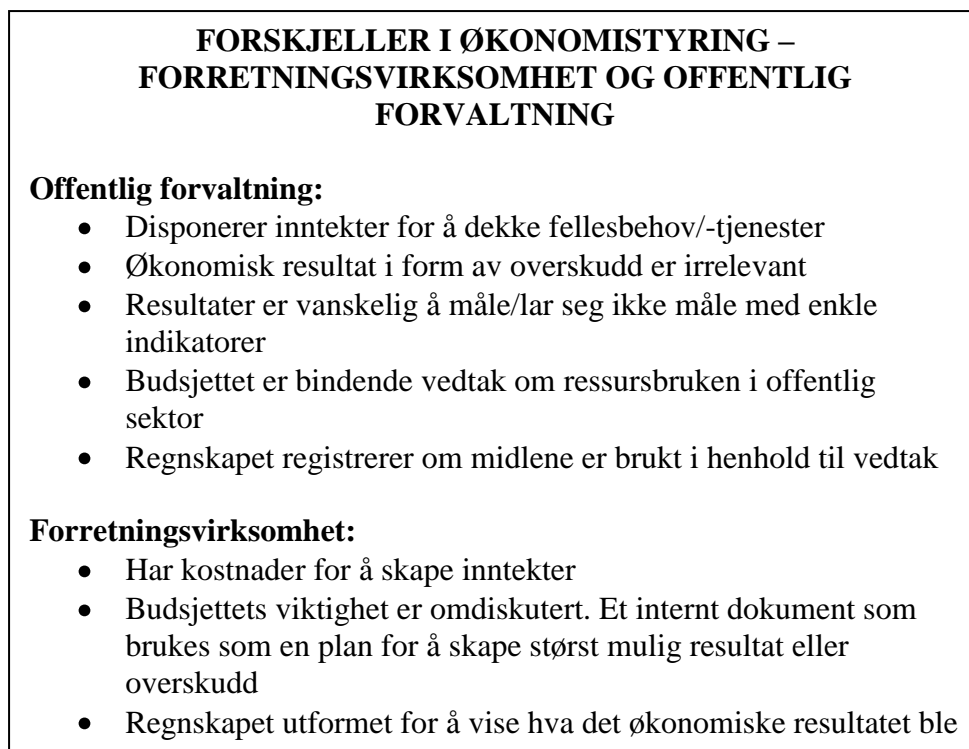
1. Økonomisk planlegging og budsjettering for å forbedre og treffe beslutninger om den virksomhet som skal drives.
2. Økonomiske drifts- og kontrollopgaver knyttet til gjennomføringen av den vedtatte virksomhet
3. Revisjonens kontroll med at gjennomføringen er i samsvar med bevilgningsvedtak, de retningslinjer som er gitt for virksomhetene og at resultatene er i samsvar med forutsetningene for bevilgningene

Hvis vi ser på de tre hovedfunksjonene opp mot eiendomsforvaltningen i forsvarssektoren ser vi at i en offentlig virksomhet blir det gjennomført revisjon for å kontrollere at gjennomføringen er i samsvar med bevilgningsvedtak. I dag kommer deler av inntekten til FB gjennom bevilgede midler over statsbudsjettet, jfr. grunnlovens § 75(Stortinget, 2005). Det er ingen tvil om at eiendomsforvaltningen i forsvarssektoren er underlagt regulering av FD. Forvaltningen må derfor forholde seg til fastsatte budsjettstørrelser. Forvaltningsorganer som får bevilgninger over statsbudsjettet skal følge reglementet for økonomistyring i staten (Finansdepartementet, 2003b).

Offentlig sektor har siden den økonomiske krisen på 1980 og 1990 tallet vært satt under større press for å løse effektivitetsutfordringer. Det har blitt stilt en rekke spørsmål om hvorvidt det offentlige er tilstrekkelig effektivt. Effektiv eiendomsforvaltning betyr nødvendigvis ikke bedriftsøkonomisk effektivitet, men først og fremst en effektiv forvaltning som tar sikte på å få mest mulig nytte av tildelte ressurser. Ønsker om å skape effektivitet har ført til konkurranse- og markedsløsninger for å drive tilnærmet etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Derfor er det i dag vanlig å skille offentlig virksomhet i to, i forhold til økonomisk sammenheng. Skillet går mellom forvaltningsvirksomhet og forretningsvirksomhet. Forvaltningsvirksomhetene går hovedsak ut på at tjenester og produkter er fellesbetalte, blant annet gjennom skattesystemet. Forretningsvirksomhetene går i hovedsak ut på at brukerne betaler for tjenester og produkter.

For å presisere nærmere betyr tilknytningen til forvaltningsvirksomheten at den er direkte underlagt folkevalgte styringsorganer. Skillet er ikke veldig skarpt, en forretningsvirksomhet

kan ha innslag av forvaltning og forvaltningsvirksomhetene kan ha innslag av tjenesteproduksjon. I rapport offentlig velferdsgoder (Jensen, 2007) skiller man mellom to typer økonomistyring i offentlig sektor – offentlig forvaltning og forretningsvirksomhet. Under presentres en figur som forklarer skillet.



Figur 3 Forskjeller i økonomistyring (Kilde Jensen)

FB skal følge forvaltningsloven i sin virksomhet. Dette betyr også at den alminnelige borger har innsynsrett i offentlig journaler jfr. offentlighetsloven. I og med FB får bevilgninger over statsbudsjettet og følger forvaltningsloven betyr jo dette at FB er en del av offentlig forvaltning.

Vi går tilbake til tanken om å effektivisere forvaltningsmodellen slik det ble beskrevet i EBA•2000. I utredningen sies det at brukerne skal betale for tjenester. Når brukerne skal betale for sine tjenester er man over på en forretningsvirksomhet. Som sagt er dette ikke et skarpt skille men man vet jo at en ren privat forretningsvirksomhet er ute etter et økonomisk overskudd. Økonomisk overskudd er ikke nevnt i utredningen og i skrivende stund er reguleringsfondet og styret til FB avvirket. I årsrapporten for 2009 står det følgende i årsmeldingen fra FB sitt siste styre.

Dette sier styreleder Siri Bjerke i årsmeldingen for 2009 (Forsvarsbygg, 2010b, s. 26):

”Forsvarsbygg blei etablert i 2002 som eit forvaltningsorgan under Forsvarsdepartementet, organisert som ei eiga verksemd med eige styre, eigne vedtekter, nettobudsjettering av drifta og med tilhøyrande reguleringsfond. Forsvarsbygg blir drive etter tilnærma forretningsmessige prinsipp og skal, innan dei gitte rammeføresetnadene, fungere som ei komplett og profesjonell egedomsverksemd med Forsvaret som hovudkunde.”[Egen kursiv]

Dette ble en historisk årsrapport, for det viste seg å være den siste årsmeldingen fra en styreleder for FB. Som årsmeldingen sier har FB vært inne på tanken om å tilnærme seg et forretningsbasert styringsprinsipp. Det er interessant å se nærmere på hva eiendomsforvaltningen mener med ”tilnærmet forretningsmessige prinsipper” fordi eiendomsforvaltningen ikke har et incentiv etter bedriftsøkonomiske prinsipper. FB hadde blant annet et reguleringsfond, men dette var et fond som kunne regulere for kontantresultat. Hvis FB gikk et underforbruk etter kontantprinsippet kunne FB avsette det overskytende mot reguleringsfondet. Neste år kunne FD godkjenne et eventuelt mindre forbruk og gi FB mulighet til å gjøre uttak av reguleringsfondet. I dag er reguleringsfondet avviklet.

I utredningen EBA•2000 (Forsvarsdepartementet, 2000) ble blant annet bedre totaløkonomi, arealutnyttelse og ansvarsfordeling nevnt. En skulle kanskje tro at andre virkemidler enn forretningsbasert styring ga reduserte kostnader, og at bedre arealutnyttelser og bedre ansvarsfordeling. Det FB skulle gjøre var å profesjonalisere eiendomsforvaltningen, ikke kjøpe og selge eiendom eller etablere prosesser etter forretningsmessige incentiver. Hvis man ser tilbake til før 2002, før etableringen av FB, hadde eiendomsforvaltningen en sentralisering med det formål å effektivisere. Eiendomsforvaltningen ble redusert fra 180 til 47 LFM'er, og fra 6 til 4 regionkontorer under FBT. Dette betyr at eiendomsforvaltningen ble basert på større og sterkere enheter før 2002. Med etableringen kom nye virkemidler med konkurranse – og markedsløsninger som skulle effektivisere forvaltningen av Forsvarets eiendommer.

Det finnes nye begreper internt i FB. Etter 2002 kom nye begreper som forretningsområder, husleie, konsernledelse, styret, etc. Dette viser at det har skjedd radikale endringer i eiendomsforvaltningen. Før 2002 fantes ikke begrepene som kan forveksles med et forretningsbasert styringsprinsipp. Som et eksempel er begrepet ”styre” hentet fra privat sektor. Et styre finner man i forbindelse med aksjeselskaper hvor eierne sitter representert. En

kan se at effektivisering har betydd en adopsjon av styringsprinsipper og metoder fra det private næringsliv. Man håper at de nye styringsprinsippene vil fungere i offentlig virksomhet. I dag kaller vi Forsvaret for kunden. Hvis man ser tilbake til utredningen EBA•2000 skulle man fordele ansvar mellom bestiller og utfører.

I dag finansieres store deler av driften gjennom husleiemodellen. Husleiemodellen involverer FB, Forsvaret og FD. Ansvarsinndelingene mellom FB, Forsvaret og FD var et av hovedargumentene i utredningen EBA•2000 og i St. prp nr. 77. I forhold til tidsepoken ser man at det har skjedd endringer i bruk av nye og sterkere virkemidler. Det synes som om det innføres nye forretningsprinsipper for å løse effektiviseringsutfordringer.

Det er et radikalt skille som nå er presentert. Eiendomsforvaltningen ser ut som ha vært relativ stabil fram til 1984 da eiendomsforvaltningen i FBT skulle desentraliseres. I år 2002 kom nye begreper som kunde, forretningsområder, styre og husleie inn. Nå nylig ble muligheten for nettobudsjettering fjernet og styret ble avviklet. For meg er dette et signal på at det har vært noen utfordringer med effektiviseringstilpasningen av forvaltningsmodellen, og at noen av virkemidlene virker uheldige i kombinasjon med det å være en offentlig forvaltning. For å forstå utviklingen de siste tiårene vil neste kapittel ta for seg teorien New Public Management (NPM) og tilknytningsformer i staten.

2. NPM og tilknytningsformer i staten

Oppgaven har en teoretisk tilknytning til forvaltningsøkonomi og statsvitenskap fordi disse fagene griper inn i hverandre. Innen forvaltningsøkonomi kommer vi innom økonomistyring, budsjetteori og begrepet NPM. I statsvitenskapen vil oppgaven berøre demokratiets mekanismer. Demokratiske mekanismer (Gilljam & Hermansson, 2003) griper inn i hvilke muligheter den alminnelige borger og de folkevalgte har til å påvirke tildelingen av midlene som stilles til disposisjon. Forvaltningsøkonomien griper inn i hvilke prinsipper man skal velge for å ha best mulig styring av midlene som stilles til disposisjon.

Ved å se på eiendomsforvaltningen i tidsskillet før og etter 2002 vil studien ikke komme utenom begrepet NPM. Fra 1980 tallet og fram til i dag har en rekke reformer blitt gjennomført i offentlig sektor. NPM er en samlebetegnelse for den reformbølgen som kom

med de økonomiske krisene på 1980 og 1990 tallet. Reformene som kommer inn under betegnelsen NPM er preget av tanken om at løsninger fra privat sektor også fungerer i offentlig virksomhet. Reformene kan sies å ha blitt påvirket av privat sektor og tanken om at staten skal være mindre preget av keynesiansk ånd. I boka *Modernisering av offentlig sektor* sies det (Busch, Vanebo, Klaudi Klausen, & Johnsen, 2005, s. 34) ”*Keynes økonomiske teori gav støtet til etterkrigstidens velferdsøkonomiske tradisjoner preget av markedskorreksjoner via offentlig sektor og politisk inngrep*” [Egen kurs]. Keynes økonomiske teori betyr at det offentlige går inn og styrer økonomien i et land for eksempel gjennom rentepolitikk. (Troen på at offentlig politikk mistet fotfeste under de økonomiske krisene på 1980 – 90 tallet). Skepsisen til det offentlige ble preget av en rekke teorier. NPM inneholder derfor teorier og virkemidler som er hentet fra privat sektor. De virkemidler som er mest utpreget er tanken om konkurranseutsetting, bestiller – utfører – modeller og selskapsdannelser. Innenfor samlebegrepet NPM finnes flere sentrale teorier. Disse teoriene er Prinsipal- Agent teori, Public Choice - teori, transaksjonskostnadsteori, OPS og konkurranseutsetting. Jeg skal kort forklare noen av de sentrale teoriene hentet fra boka *Modernisering av offentlig sektor* (Busch, et al., 2005).

Prinsipal – agent -teori

I denne teorien fokuseres det spesielt på styringsproblemer mellom en prinsipal og en agent. Prinsipalen kan for eksempel være en leder, og agenten kan være en underordnet, eller prinsipalen kan være et departement og agenten en underordnet etat. Det teorien presiserer er utfordringene med at ansatte i byråkratiet er ute etter økt ansvar og økte budsjetter. Det kan være flere årsaker til at agentens relasjoner kan være problematiske. For eksempel kan agenten ha ulik målstruktur, asymmetrisk informasjon og ulik risikoaversjon. Ved ulik målstruktur har prinsipalen og agenten ulikt målstruktur. En ansatt er kanskje ute etter å ha en behaglig arbeidssituasjon og leder kan være opptatt av et bedre økonomisk resultat. Ulik målstruktur får et større problem når medarbeiderne arbeider med egne mål som ikke er avklart med leder. Dette kalles opportunistisk adferd. Ved asymmetrisk informasjon vil prinsipalen og agenten sitte med ulik informasjon i forhold til posisjon og kontakt med interessentene. Ved asymmetrisk informasjon vil prinsipalen og agenten ikke ha nok kunnskap om hverandres oppgaver. Det kan oppstå opportunistisk adferd. Prinsipalens kontrollapparat for å hindre agentens negative adferd medfører økte agentkostnader.

Public Choice teorien

Denne teorien bygger på slakkmaksimerende adferd innen offentlig sektor. I denne teorien er aktørene egoistiske, rasjonelle og nyttemaksimerende. Public Choice - teorien bygger på at byråkratiet arbeider for å maksimere sitt budsjett. En leder vil ha økt tilgang på ressurser fra bevilgede midler. Økt tilgang på bevilgninger hindrer konflikter med de ansatte og man får en slakksituasjon i den byråkratiske organisasjon.

Transaksjonskostnadsteori

Det sentrale med denne teorien er at produksjonsprosessen kan splittes opp i selvstendige funksjoner. Mellom funksjonene flyter varer og tjenester hvor man skiller mellom produksjonskostnad og transaksjonskostnad. Transaksjonskostnadene er knyttet til

1. Selve overføringen mellom to funksjoner
2. Kontraktsforhandlinger
3. Kontroll av kontraktsoppfyllelse
4. Kontraktsbrudd

Det transaksjonskostnadsteorien fokuserer på er at kostnaden ved overføring mellom to funksjoner i det offentlige vil være lavere enn overføring mellom funksjoner delt mellom det offentlige og det private marked. Oppfølgingsrutinen mellom funksjonene er tidkrevende og det må kontrolleres at kravene i kontrakten er oppfylt.

Offentlig privat samarbeid (OPS)

Det er vanlig at det offentlige samarbeider med privat sektor for å løse oppgaver. Det blir opprettet samarbeidsavtaler gjennom anbudskonkurranser. Den private virksomheten som vinner konkurranse går da for eksempel inn, bygger og drifter en eiendom for staten. I boka Modernisering i offentlig sektor (Busch, et al., 2005, s. 159) står det ”Den offentlige bestilleren beskriver oppgaven som skal løses, og definerer hvilke standarder og kvaliteter som ønskes levert”. Ved OPS omfatter finansiering, drift og vedlikehold, og eierforhold til bygg og anlegg i et samlet prosjekt.

Konkurranseutsetting

I de fleste tilfeller betyr konkurranseutsetting at tjenesteproduksjon blir satt ut på anbud.

Målet er at tjenesten skal bli fastsatt til et kvalitetsnivå til en lavest mulig kostnad.

Konkurranseutsetting krever tydelige prosesser, og resultatene bør kunne måles og evalueres, og i tillegg må man kunne skille forvaltning og produksjon. Konkurranseutsetting er blitt mer vanlig i de siste tiårene fordi man mener at konkurranse gir økt effektivitet og produktivitet.

Når jeg nå har nevnt NPM teorier er det naturlig å nevne andre virkemidler som kan kalles NPM- tiltak:

- Bestiller – utfører- modeller
- Privatisering
- Bruk av selskaper – resultatindikatorer
- Innføring av forretningsbaserte regnskaps- og budsjettprinsipper

Over ser vi ulike mekanismer kan hindre opportunistisk adferd og redusere statens størrelse.

Ved å innføre public management reformer kan man redusere utgifter i offentlig sektor. I følge forfatterne (Pollitt & Bouckaert, 2004) kan man velge fire strategier som skal redusere presset mot det offentlige ved økt effektivitet. De fire strategiene er mobilisering, modernisering, markedsgjøring og minimering. Oppgaven skal ikke gå inn i de ulike teoriene men det er verdt å nevne teoriene som forklarer hvorfor omstillinger og reformer blir iverksatt.

De sentrale teoriene og tiltakene forklarer endringskreftene. Det er disse teoriene som ligger til grunn for større innslag av en adopsjon fra privat sektor og inn offentlig virksomhet. Som utviklingen viste er det nå større dreining av konkurranse og markedsløsninger i eiendomsforvaltningen, noe blant annet skal hindre opportunistisk adferd.

Med markedsgjøring og minimering er det hensiktsmessig å se på tilknytningsformen i eiendomsforvaltningen og bruk av virkemidler for å oppnå effektivitet. Som tidsepoken viste har det vært flere forsøk på å effektivisere forvaltningen. Eiendomsforvaltningen begynte allerede med desentralisering gjennom større lokal myndighet. I 1995 ble nettobudsjettering innført hvor dette førte til større mulighet for å disponere egne inntekter. Med mulighet for å disponere inntekter fjernes noe av den politiske informasjonsfunksjonen. Politikerne og den alminnelige borger får mindre påvirkningskraft til å se hvordan inntektene prioriteres når midlene disponeres netto.

Det er interessant å se at effektivisering av eiendomsforvaltningen kan bety mindre politisk påvirkning. I rapporten offentlig velferdsgoder (Jensen, 2007, s. 78) nevnes fire hovedfunksjoner for et budsjett underlagt stat og kommune:

- Konstitusjonell-/legalitetsfunksjon
- Politisk funksjon
- Administrativ funksjon
- Informasjonsfunksjon

Kort forteller *legalitetsfunksjonen* oss om stortingets pålegg og fullmakter, og hvordan midler til bestemte formål brukes. Den *politiske funksjon* betyr at budsjettet er et sentralt virkemiddel for å nå politisk mål. Budsjettet er et viktig virkemiddel for administrasjon til å treffe viktige vedtak og tiltak. Det vil si at budsjettet er et viktig middel for administrasjon, et system for å drive mest mulig rasjonelt, derav *administrativ funksjon*. *Informasjonsfunksjon* betyr at budsjettet gir viktig informasjon til den alminnelige borger om hva som er bevilget for neste års budsjett. Jeg vil si at informasjonssiden er viktig i den demokratiske mekanismen. Politikerne får med god informasjon mulighet til å følge opp om bruken av de tildelte midlene.

NPM teoriene knyttes som sagt til drivkreftene for effektivisering av offentlig virksomhet. Gjennom effektiviseringstiltak tar offentlig forvaltning i bruk sterkere virkemidler. Virkemidlene må være så sterke slik at man, i følge teorien, hindrer opportunistisk adferd. Ved større bruk av markeder og bestiller- utfører- modeller får byråkraten større ansvar for budsjetter og sitter da med mer informasjon enn politikerne. Fagbyråkraten kan få større makt og kontroll enn politikerne. De ansatte i offentlig virksomhet får da et fortrinn over politikerne. Tanken om større bruk av markeder vil føre til motvekt på makten hos agenten, det vil si byråkratiet. Etablering av bestiller- utfører- modell er et tiltak for å dele opp virksomheten etter en bedriftsøkonomisk tanke. I rapport Offentlig velferdsgoder (Jensen, 2007, s. 30) står det følgende:

”Når produksjonsenheten skilles ut som et mer selvstendig foretak eller selskap med såkalt profesjonelt styre (i motsetning til politisk sammensatt styre) eller et ordinært aksjeselskap styrt etter forretningsmessige prinsipper er en over i New Public Management. Det er også

vanlig å pålegge slike foretak/ selskaper krav om å levere et resultat i form av økonomisk overskudd eller fastsatt som en prosentandel av egenkapitalen foretaket/selskapet disponerer”[Egen kursiv]

FB er i dag et bruttobudsjettert forvaltningsorgan. Et Forvaltningsorgan kan enten bruttobudsjetteres eller nettobudsjetteres. Nettobudsjettering betyr at virksomheten får bevilget netto statstilskudd for den delen som finansieres av staten. Virksomheter som er nettobudsjettert kan disponere andre eksterne inntekter fullt ut til virksomhetens formål. Ubenyttet del av årets tildeling overføres til neste budsjettermin (Mauland & Mellemvik, 2004, s. 119). Bruttobudsjettert virksomhet innebærer at både inntekter og utgifter skal budsjetteres separat på egne kapiteler. En virksomhet som oppnår inntekter utover det budsjetterte, kan ikke disponere midler i tillegg til utgiftsbevilgningen.

Overføringsmuligheten er også strengere.

I staten starter budsjettprosessen med budsjettinnspill fra departementene som ender med ett budsjettforslag fra regjeringen. Videre vedtar stortinget budsjettet på høsten som til slutt ender opp i en saldering. Det endelige budsjettet er den rammen som virksomhetene må forholde seg til.

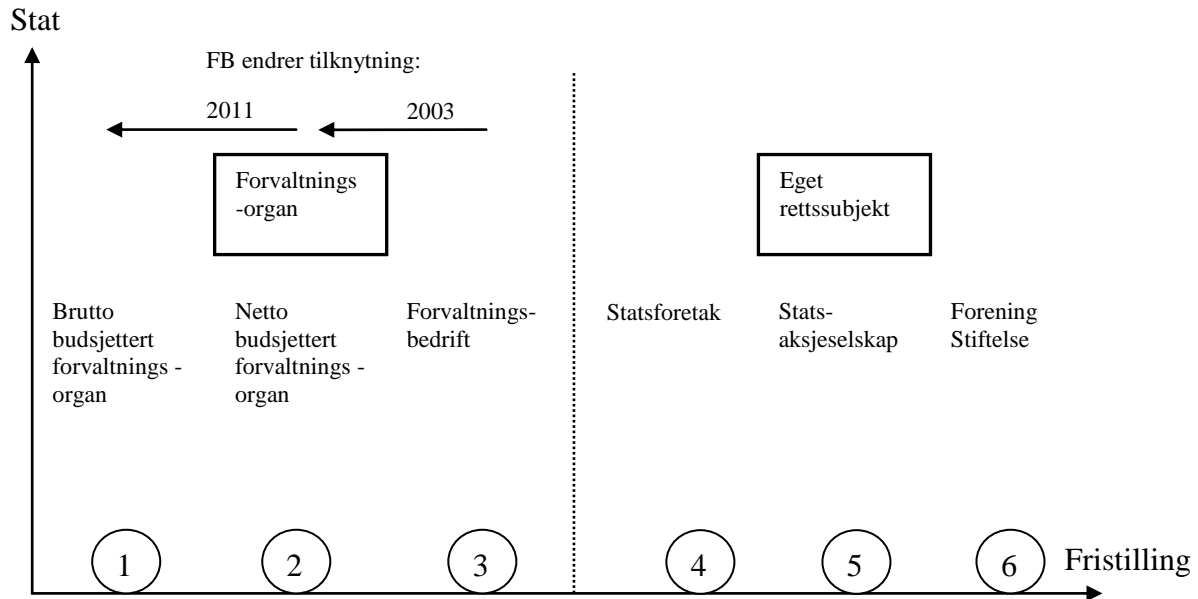
Behov for radikalt sterkere virkemidler, skiller året 2002, fra tidligere år for eiendomsforvaltningen i forsvarssektoren. En typisk NPM metode er bruk av virkemidlene marked, konkurranse og bedriftsøkonomiske styrings- og ledelsesprinsipper i offentlig virksomhet. Kjernen er at offentlig forvaltning tar i bruk styringsprinsipper man finner i forretningsbasert virksomhet. Hvis effektivisering av forvaltningsmodellen skulle bety produksjon av varer og tjenester i et marked som et incentiv for å skape inntekter, må jeg nok si eiendomsforvaltningen tilnærmer seg forretningsbasert virksomhet. Hvis vi ser innenfor mikroøkonomi og markedsdannelser må man ha fullkomment konkurranse for at produkter og aktører skal kunne tilpasse seg fritt. I og med at FB nå får en mye mer tydelig ramme å forholde seg til, i henhold til bruttobudsjetteringen, er forvaltningsmodellen betinget av mer offentlig regulering, og dermed er ikke markedet fullkomment. Ved å etablere en bestiller - utfører - modell internt i forsvarssektoren har man ikke en fullkommen konkurranse mellom aktørene. Prisene tilpasses ikke fritt etter tilbud og etterspørsel. Dette bekreftes i St.prp. nr. 1(2003 – 2004) (Forsvarsdepartementet, 2002a, s. 50):

”Forsvarsbyggs marked er i all hovedsak Forsvaret, som leietaker av det meste av eiendommene og som kjøper hovedvolumet av tjenester innenfor drift og utvikling. Inntektene består dermed i hovedsak av husleie fra brukerne av de eiendommene Forsvarsbygg forvalter...”

Dette mener jeg er en bekreftelse på monopolsituasjonen i eiendomsforvaltningen. Forsvaret som bestiller og FB som utfører er ikke en fullkommen konkurranse, likevel betaler Forsvaret husleie for den bygningsmasse som disponeres. Det er etablerte avtaler for betaling av renhold og drift. Det sendes fysiske fakturaer fra FB til Forsvarets Regnskapsadministrasjon (FRA), fakturaen sendes på arbeidsflyt for attestasjon og anvisning i Forsvarets regnskapssystem (SAP).

Eiendomsforvaltningen har endret sin form i forhold til organisering av å tilnærme seg et forretningsbasert styringsprinsipp. Hva har så skjedd med den politiske tilknytningen og påvirkningskraft? Vi husker tilbake til 1984 hvor FBT ble desentralisert og hvor oppgavene skulle løses i lokalsamfunnet. Allerede her skjedde det endringer for å fjerne byråkratisk og politisk påvirkning. I 2002 ble FB etablert med eget styre og i 2010 ble styret fjernet. Her har det skjedd endringer i forhold til tilknytningsform.

I boka *Modernisering av offentlig sektor* (Busch, et al., 2005, s. 76) presentres ulike tilknytningsformer i offentlig sektor. Jeg velger bare å presentere den ene aksen, staten. Figuren vises på neste side.



Figur 4 Tilknytningsformer i staten (Kilde Modernisering av offentlig sektor)

Illustrasjonen ovenfor viser tilknytningsformer i staten. En virksomhet som er bruttobudsjettert har en nær tilknytning til staten. En virksomhet som nærmer seg statsaksjeselskap og forening/ stiftelse nærmer seg en fristilling i tilknytning, og da som et eget rettssubjekt. Eget rettssubjekt har mindre tilknytning til forvaltningen og noen mener at den alminnelige borger får mindre mulighet til å påvirke bruken av statens midler. Jo lengre til høyre på aksene man kommer, desto mindre påvirkninger har de folkevalgte. Desto friere statlig styring man velger, jo mindre blir politikernes mulighet til å prioritere midlene som stilles til disposisjon. Argumentene må således veies tungt hvis man ønsker at en virksomhet skal bli politisk uavhengig.

Tilknytningsformene til høyre på aksene er blitt mer vanlige i offentlig sektor.

Markedsløsninger, bestiller – utfører – modeller er virkemidler som er NPM inspirerte og som påvirker tilknytningsformen. FB har valgt å ta i bruk forretningsbaserte virkemidler selv om virksomheten ligger innenfor et forvaltningsorgan. FB skal uansett følge forvaltningsbaserte virkemidler så lenge virksomheten er et bruttobudsjettert forvaltningsorgan.

3. Formål og presisering av problemstilling

Presentasjon av FB, NPM - teori og tilknytningsformer i staten viser at eiendomsforvaltningen er en virksomhet i kontinuerlig endring. Virkemidlene bør på bordet

for å analyseres. Først vil jeg gå inn og beskrive hvilke virkemidler som er tatt i bruk for så og utløse en problemstilling.

I skrivende stund er styret avviklet etter pålegg fra departementet. Fra 1. oktober 2010 ble administrerende direktør en etatssjef. I tillegg har ikke lenger FB mulighet til å nettobudsjettere sin virksomhet jfr. Prop. 1S 2010 – 2011 (Forsvarsdepartementet, 2010).

Innføringen av bruttobudsjetteringen tyder på at departementet ønsker sterkere kontroll av virksomheten. I forhold til tilknytningsform beveger FB seg fra å være forvaltningsbedrift til å få en sterkere tilknytning til forvaltningen. FB går fra å være tilnærmet forretningsbasert styrt til å få en sterkere forvaltnings styring, særlig med innføring av bruttobudsjettering. Tidligere var det tanker om at FB skulle vært et aksjeselskap. I et skriv fra FD til styret, i forbindelse med nylig avvikling av styret, står det følgende i et nyhetsoppdrag på FB sin intranettside (Forsvarsbygg, 2010a):

"Opprettelsen av et eget styre for Forsvarsbygg (FB) med virkning fra 1. januar 2002 ble sett som et mulig første skritt mot en friere organisasjonsform for hele eller deler av virksomheten. Organisasjonsformen er blitt vurdert nærmere ved senere anledninger. Konklusjonen har vært at FB ut fra sitt formål er å betrakte som en integrert del av statens ordinære virksomhet som det ikke er hensiktsmessig å skille ut som eksempelvis aksjeselskap. Samtidig har det gjennom flere år vist seg at det innenfor de gjeldende styringsrammer - basert på FB som forvaltningsorgan og tett innvevd i løpende prosesser med høy politisk oppmerksomhet - er krevende å få realisert det potensial som bør tilligge et styre. På denne bakgrunn har Forsvarsdepartementet på nytt vurdert ordningen med eget styre for FB og kommet til at styret bør avvikles med virkning fra 2011. Departementets siste formelle møte med styret vil dermed være årsmøtet våren 2011."

Dette bekrefter at FB har vært på kanten til å bli et eget rettssubjekt, og det er dette som gjør at oppgaven blir så interessant. Det kan tyde på at man etablerte virkemidler som var tuftet på en annen tilknytning enn den man har i dag.

3.1. Formål

I både innledningen og teoritilnærming har jeg drøftet meg fram til at FB tilnærmet seg et forretningsbasert styringsprinsipp. Endringer har skjedd noe som betyr at virkemidlene bør granskes og analyseres

Det som er verd å merke seg er at eiendomsforvaltningen har tilnærmet seg et forretningsbasert styringsprinsipp samtidig som eiendomsforvaltningen er underlagt forvaltningen. Betydde effektivisering av forvaltningen av Forsvarets eiendommer at man måtte ta i bruk virkemidler fra et forretningsbasert styringsprinsipp? Hvis vi ser tilbake på tidsepoken og tilknytningsformer i staten, ser det ut til at det har vært en dreining tilbake mot det forvaltningsbaserte styringsprinsippet. Det jeg har drøftet i innledningen, teoretisk om NPM – tiltak og tilknytning, gjør at oppgaven får et behov for å analysere de virkemidlene som er tatt i bruk i eiendomsforvaltningen. Eiendomsforvaltningen valgte å løse forvaltningen av Forsvarets eiendommer med forretningsbaserte virkemidler.

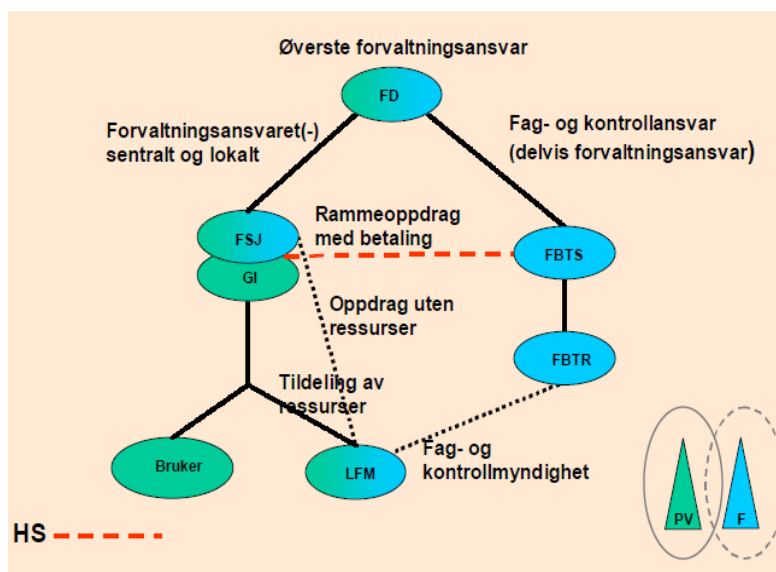
Formålet med oppgaven er å analysere virkemidlene i et forretningsbasert og forvaltningsbasert styringsprinsipp.

3.2. Presisering av problemstilling

Før jeg utløser en problemstilling vil jeg kort gå inn i ansvarsfordelingen og utviklingen i bruk av virkemidler. Endring i forvaltningsmodellen ga muligheter og incentiver til å utvikle nye forretningsbaserte virkemidler. Disse virkemidlene ble utviklet og tilpasset den nye eiendomsforvaltningen.

Jeg begynner med å presentere modellen som var utgangspunktet for utredningen EBA• 2000, på neste side.

Bestiller – utfører - modell



Figur 5 Organisasjon til utredning (Kilde EBA• 2000)

FD= Forsvarsdepartementet

FSJ= Forsvarssjefen

PV= Primær virksomhet

F= Forvaltningsvirksomhet

FBTS= Forsvaret bygningstjeneste sentralt

FBTR= Forsvaret bygningstjeneste regionalt

LFM= Lokal forvaltningsmyndighet

HS= Horisontal samhandling

Før 2002 hadde FD det øverste forvaltningsansvaret. Dette var en todelt organisering mellom FSJ og FBT (direkte underlagt FD). FBT hadde ansvaret for fag og kontroll gjennom bygg og prosjektering. FSJ hadde ansvaret for forvaltning og drift.

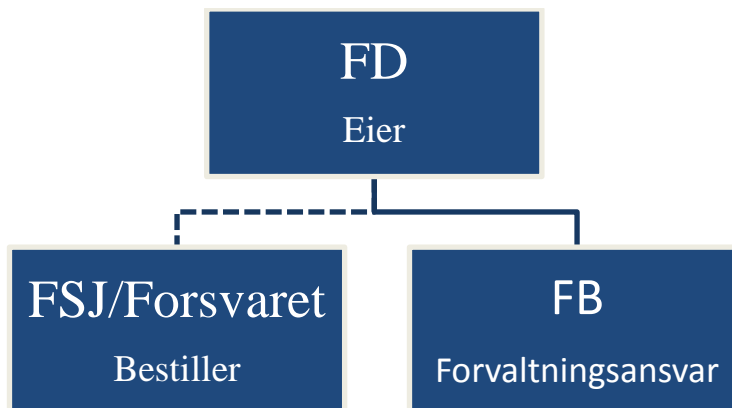
Organiseringen var utgangspunktet for utredningen og man valgte å organisere forvaltning, fagmyndighet, drift og vedlikehold i en og samme organisasjon (FB).

Forenklet vil dette si at eiendomsforvaltningen var organisert i tre separate organisasjonsbokser. FD som øverste forvalter. FSJ med forvaltningsansvar sentralt og lokalt. Til slutt FBT med fag- og kontrollansvar.



Figur 6 Forenklet modell før 2002

Etter 2002 ble eiendomsforvaltningen organisert i ansvarsområder hvor FD ble eier, Forsvaret ble bestiller og FB ble utfører med forvaltningsansvar.



Figur 7 Forenklet modell etter 2002

Målet var en mer effektiv forvaltningsmodell, bedre ansvarsfordeling, arealutnyttelse, fagkompetanse og totaløkonomi. Denne nye modellen som ble bygd opp skulle løse ansvarsfordeling. Samtidig lå det nå mer tilrettelagt for nye økonomiske incentiver.

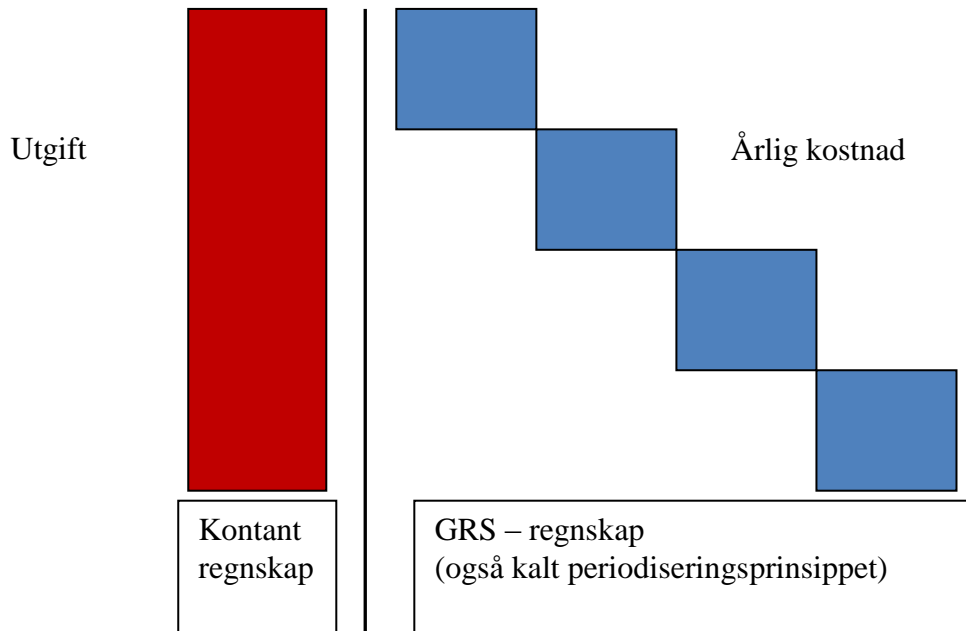
For eksempel nevnte jeg at virksomheter underlagt statlig forvaltning får bevilget budsjett gjennom statsbudsjettet. Før 2002 førte eiendomsforvaltningen regnskapet kun etter kontantprinsippet. Argumentene før etableringen sier (St.prp. nr. 77,2001):

”Utgifter forbundet med investeringer regnskapsføres etter kontantprinsippet og på utbetalingstidspunktet. Kapitalen frakommer ikke i et balanseregnskap og verdiutviklingen følges ikke opp regnskapsteknisk i objektet levetid. Det er ikke anledning til å vise avskrivninger og renter på kapitalen”[Egen kursiv]

Dette er signaler om at regnskapsinformasjonen ikke var god nok for EBA- massen.

Regnskapsprinsipp

FB sin økonomimodell innebærer at virksomheten både fører regnskap etter kontantprinsippet og et eget internregnskap etter regnskapslovens bestemmelser og god regnskapsskikk (GRS). Innføring av regnskap etter regnskapslovens bestemmelser og god regnskapsskikk er i staten blitt kalt periodiseringsprinsippet. Periodiseringsprinsippet kom inn som et begrep sammen med periodiseringsprosjektet av NOU 2003:6(Finansdepartementet, 2003a). Illustrasjonen nedenfor viser den prinsipielle forskjellen mellom kontantprinsippet og periodiseringsprinsippet ved en investering:



Figur 8 Forskjell mellom kontantregnskap og GRS. Eksempel med en investering med lineær avskrivning over fire år (Kilde økonomiopplæring for ledere i FB)

En investering etter kontantprinsippet blir utgiftsført ved betalingstidspunktet. En investering i et forretningsbasert regnskapsprinsipp blir postert i regnskapet med årlig

avskrivningskostnad. Avskrivninger etter GRS blir ikke med i kontantregnskapet. Det er avskrivning av realobjekter som blir presentert istedenfor investeringsutgiften. Siden FB er et forvaltningsorgan med årlige bevilgninger må virksomheten følge begge prinsippene.

I henhold til bedriftsøkonomiske regnskapsprinsipper settes det opp en fornuftig avskrivningsplan etter en systematisk og rasjonell fordeling av anskaffelseskost over driftsmidlets levetid i virksomheten (Langli & Tellefsen, 2008, s. 221).

Det som har vært noe av misforståelsen ved innføring av GRS er at avskrivningene på realobjekter ikke er det samme som å sette av midler til vedlikehold. I følge en rapport fra (Østre, 2007, s. 26) er ”Poenget med avskrivninger er å beregne en teoretisk verdiforringelse for realobjekter som bare har betydning for formuesvurderingen”.

Husleie og driftsavtaler

Husleie og drifts avtaler er virkemidler man ikke hadde etablert fullt ut før 2002. Dette er et interessant fundamentalt skille. Før 2002 fikk Forsvaret og FBT tildelte bevilgninger uten etablert faktureringskonsept. I dag er husleie og drift en av de store inntektskildene. Forsvaret tildeles midler over statsbudsjettet for å betale husleie og drift.

I etableringen ble det vedtatt kostnadsdekkende husleie. Det ble da inngått husleie og driftsavtaler på et lokalt nivå, mellom FB og Forsvaret. Disse avtalene er nå et virkemiddel for å produsere husleie og driftfaktura. Det sendes i dag fysiske tertialvise husleie og drift fakturaer med bakgrunn av fakturajournaler fra en forvaltning, drift og vedlikeholds (FDV) system. Hensikten med dette systemet er å synliggjøre overfor Forsvaret hva det koster å besitte bygningsmassen.

FB lever ikke under et fullkomment tilbud og etterspurt marked, men det er etablerte avtaler mellom Forsvaret og FB.

Husleien er kostnadsdekkende og inneholder følgende elementer.

- Kapitalelement: Fremtidig modernisering av byggene
- Uvikling : Dekke ulike krav og påbud
- Vedlikeholde : Hindre forfall og slitasje
- Løpende drift : Ivaretagelse av driftsteknisk arbeid på anlegg
- Forvaltning : Administrasjon



Figur 9 Husleie (Kilde interneffektivisering FB Utleie)

Hensikten med presentasjonen av husleien er at virkemidlene viser et markant skille for hvordan ansvarsfordelingen mellom FD, FB og Forsvaret blir presentert.

Etter at bruttobudsjetteringen ble innført er det verd å merke seg at antall husleie og driftsfakturaer reduseres. Forsvaret er nå interessert i å motta årlig og landsdekkende fakturaer. Det er nå en tendens til at Forsvaret ønsker å sentralisere avtalene for å ha større kontroll. Dette medfører en endring fra lokale til sentrale avtaler. Eiendomsforvaltningen har tilnærmet seg en kvasiløsning.

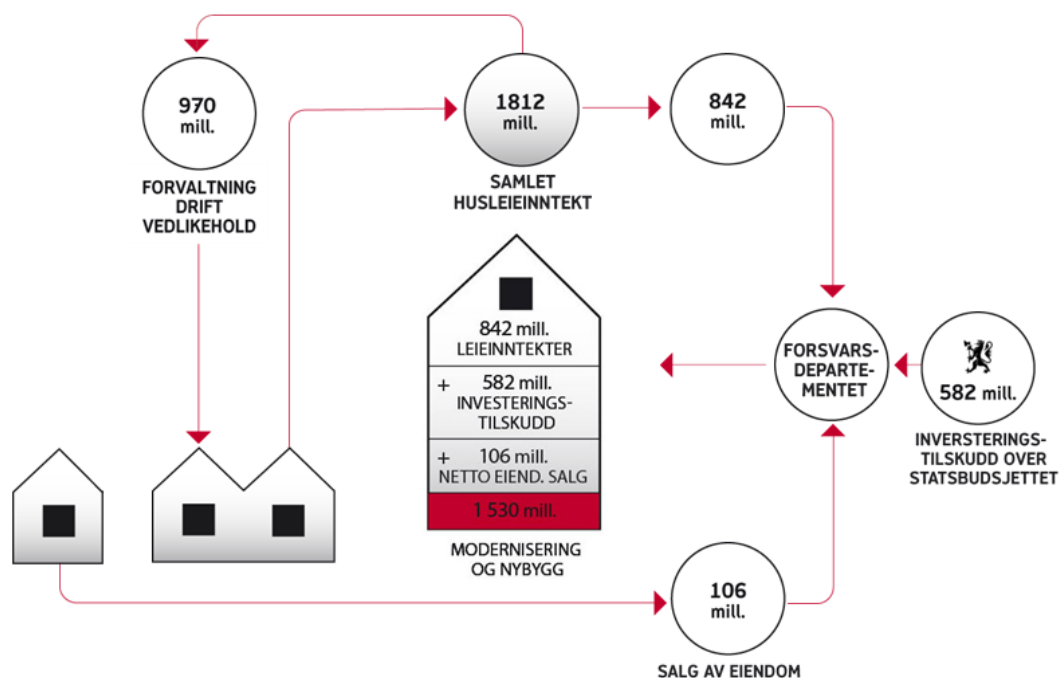
Husleiemodellen

Som mandatet i utredningen EBA•2000 presiserte var det viktig å få en bedre samhandlingsløsning og bedre rollefordeling gjennom synliggjøring av eier, bestiller og utfører. I FB strategi (2010 - 2014) blir husleiemodellen presentert. Husleiemodellen blir presentert som en samhandlingsløsning for å synliggjøre rollene og ansvarsfordelingen i eiendomsforvaltningen.

Husleiemodellen er avhengig av å føre regnskapet etter periodiseringsprinsippet. Husleien skal blant annet synliggjøre kapitalelementet som er lik avskrivningene. Avskrivningene er en kalkulert kostnad som blir beregnet ut fra eiendomsbalansen. Forsvaret får blant annet presentert hva det koster å sette opp et bygg, hva det koster til eksempel på en levetid på 60 år. Dette blir beregnet ut i fra en livssyklus kostnadsmodell (LCC). Kapitalelementet kan gjøre at politikerne får vanskeligheter med å forutse endringer. Ny regjering kan måtte kutte bevilgninger, noe som fører til at Forsvaret ikke vil ha råd til å besitte det presenterte bygget.

Husleiemodellen viser også arealutnyttelsen av eiendomsforvaltningen. Skifte Eiendom avhender bygg og anlegg for å frigjøre areal og gi friske penger tilbake til FD. FD bevilger deretter til nye investeringer for både nybygg og modernisering. Arealutnyttelsen ble diskutert i utredningen EBA• 2000. Avhendingsprosessen har vist seg å ha vært en vellykket prosess for å frigjøre arealer og gi friske penger tilbake til departementet. Hvor stor andel av selve salget, bruttoinntekten, som har gått tilbake til departementet kan sees nærmere på, men dette er ikke en avgjørende faktor for å se hvor vellykket styringsprinsippet har vært.

Arealutnyttelse er et av de virkemidlene som har vært en suksess etter 2002. Før sto militærleirer tomme uten å bli anvendt, ja dette var faktisk allerede investerte midler til areal som Forsvaret ikke hadde bruk for lenger. Man kan jo nevne Marvika i Kristiansand hvor kommunen har kjøpt arealer for å gi innbyggerne friarealer, og dette er veldig bra etter et samfunnsøkonomisk perspektiv. Selv om husleiemodellen bidrar i en positiv retning, er modellen et virkemiddel i en bestiller- utfører- modell. Husleiemodellen er viktig for å synliggjøre ansvar, men den viser samtidig at eiendomsforvaltningen er et forsøk på å etablere et marked.



Figur 10 Husleiemodellen (Kilde strategi FB)

Jeg mener at husleiemodellen ikke er et fullkomment marked, men det er en samhandling hvor man synliggjør ansvar mellom ulike roller i eiendomsforvaltningen. I tillegg vil modellen vil være avhengig av å synliggjøre en periodiserte kostnader over flere år for å presentere bestilleren. Forsvaret får da en ”prislapp” for hva det koster å reise et bygg. Modellen er derfor blitt avhengig av periodiseringsprinsippet.

Transaksjonskostnader

Transaksjonskostnad oppstår under overføring mellom to funksjoner. I et marked er det behov for å kontrollere kontrakter mellom ulike funksjoner. For eksempel eksisterer det husleiekontrakter mellom Forsvaret og FB som må forvaltes av FB. Kontraktene og oppfølging av fordringene må forvaltes på en slik måte at FB har kontroll med likviditeten. Kontraktene forplikter Forsvaret til å leie bygningsmassen, og kontrakten forplikter således FB for leveranse. For å følge opp kontraktene er det etablerte kontrollapparater. Selv om FB har redusert leiekostnadene vil likevel antall avtaler opprettholdes, derfor er det ikke sikkert at kontrollapparatet minker tilsvarende.

Ny kurs

FB er en ny eiendomsforvaltning som i en periode har vært veldig forretningsfokuseret og nå virker det som om departementet fjerner noe av forretningen ved innføring av bruttobudsjettering. I tillegg er styret fjernet. Det kan tyde på at staten ønsker å ha hånden mer på rattet i eiendomsforvaltningen. Forsvaret ønsker å motta færre husleie og drift fakturaer og det er tydelig at noen av virkemidlene virker uheldig. Forsvaret har kanskje innsett at det ikke er forretning FB holder på med. En kan lure på om alle virkemidlene var hensiktsmessig for forvaltningen av Forsvarets eiendommer. Det blir interessant å se samspillet mellom forretningsbasert og forvaltningsbasert styring.

Innledningsvis tok min drøftning utgangspunkt i studier før etableringen av FB hvor man hadde ambisjoner om å gjennomføre tiltak ved å etablere og effektivisere eksisterende eiendomsforvaltning mellom Forsvaret og FBT.

I St.prp. og EBA• 2000 ønsket man å effektivisere:

- Arealer
- FDV – kostnader
- Tilstandsvurderinger
- Forvaltningskompetanse
- Totaløkonomi

Proposisjonene og utredningen ville gjennomføre effektivisering for ovennevnte punkter. Det er klart at en etablering av en velfungerende eiendomsforvaltning kan effektiviseres, og en etablering vil ha en positiv effekt. Det finnes tall som viser at antall ansatte før etablering av den nye eiendomsforvaltningen og at antall ansatte etter etableringen av eiendomsforvaltningen er blitt redusert. Antall årsverk er redusert og man kan se at husleiekostnadene er blitt redusert etter etableringen FB.

Innledningsvis forsøkte jeg å beskrive viktige hendelser i eiendomsforvaltningen. I tidsepoken har det skjedd betydningsfulle grep i eiendomsforvaltningen og etableringen av FB har satt sine spor. Fra et finansielt kontantregnskap til et lønnsomhetsregnskap basert på periodiseringsprinsippet, og fra forvaltningsbasert styring til å tilnærme seg en

forretningsbasert styring. I det siste året har FB markedsført betydningen av både forvaltningsbasert og forretningsbasert styringsprinsipp, altså en miks av begge prinsippene. En balanse mellom forretning og forvaltning ligger fast som et prinsipp. I de siste to årene har spesielt forsvarlig forvaltning fått en sterkere posisjon som et resultat av Riksrevisjonsanmerkninger.

Min problemstilling er:

Hvilket styringsprinsipp er mest effektivt for eiendomsforvaltningen i forsvarssektoren?

4. Forskningsspørsmål

I forrige kapittel ble virkemidlene fra et forretningsbasert og et forvaltningsbasert styringsprinsipp drøftet sammen. FB, som er et forvaltningsorgan, har tatt i bruk virkemidler fra begge styringsprinsippene. Drøftingen endte med å utløse en hovedproblemstilling. Ved å presentere virkemidlene som er iverksatt i den nye eiendomsforvaltningen, ser det ut til at det er noe man ikke har lykkes så godt med. Investeringer må følges opp i to ulike regnskapssystem og dette virker komplisert. Lederne må forholde seg til fastsatt budsjett og bør selvfølgelig vite konsekvensen av en investering. Husleiemodellen er etablert for å synliggjøre de ulike rollene i eiendomsforvaltningen. Husleiemodellen er en bestiller- utførermodell for å synliggjøre roller, kostnader ved det å besitte eiendomsmasse, arealutnyttelse og bevilgning. Drøftingen viser at eiendomsforvaltningen har tilnærmet et system med inspirasjon fra et forretningsbasert styringsprinsipp. Drøftingen før problemstillingen viser at det er noen forhold man har lykkes med og andre forhold man ikke lykkes fullt så godt med.

Arealutnyttelse og avhending av eiendommer i forretningsområdet Skifte eiendom viser at det er åpnet opp for nye muligheter i samfunnet. Det er blitt frigjort arealer som Forsvaret ikke lenger har behov for. Dette har frigjort midler for nye investeringer.

Når antall husleie- og drift- fakturaer reduseres tyder dette på at bestiller, Forsvaret, ønsker større kontroll og overordnet kostnadsinformasjon enn detaljerte husleiefakturaer. Det blir interessant å evaluere konsekvensen av forretningsbaserte virkemidler. Hva har det kostet i forhold til alternative måter å gjøre dette på?

FB driver benchmarking ved å sammenligne driften med for eksempel Statsbygg. Det er gjennomført evaluering av forvaltningsmodellen og det finnes flere studier som har sett på utviklingen etter at FB ble etablert. Jeg har ikke funnet studier som har analysert virkemidlene før og etter 2002.

Innen statsvitenskapen og forvaltningsøkonomien finnes det en del teorier som belyser akkurat de utfordringer og refleksjoner jeg tar med meg i hverdagen. Skal en offentlig forvaltning lære noe bør man ta inn over seg allerede etablert teori og erfare fra dens praksis. Det blir viktig å synliggjøre konsekvensen av å etablere interne markeder, det vil si samspillet mellom FB, Forsvaret og FD. Jeg ønsker i min problemstilling å se nærmere på hva man har lykkes med og hva man ikke har lykkes så godt med.

Mine forskningsspørsmål er som følger:

- 1) Har det forretningsbaserte styringsprinsippet bidratt til en mer effektiv eiendomsforvaltning i forsvarssektoren?**
- 2) Hvilke virkemidler har eiendomsforvaltningen lykkes med?**
- 3) Hvilke virkemidler har eiendomsforvaltningen ikke lykkes med?**

Det første forskningsspørsmålet skal beskrive om det forretningsbaserte styringsprinsippet har bidratt til en mer effektiv eiendomsforvaltning i forsvarssektoren. De to andre forskningsspørsmålene skal se på hvilke virkemidler man har lykkes med og ikke lykkes med.

Motivet bak forskningsspørsmålene er å forsøke å belyse spørsmål som flere offentlige virksomheter kanskje har opplevd i de senere årene. Det er ikke gitt at alle virkemidler fra en privat virksomhet vil fungere i offentlig sektor.

5. Avgrensning av oppgaven

Denne oppgaven vil gå inn i styringsprinsippene som er etablert i eiendomsforvaltningen. Eiendomsforvaltning følger både forvaltningsbasert og forretningsbasert styringsprinsipp i sitt virkeområde. FB har tilknytningen bruttobudsjettet forvaltningsorgan i staten og skal følge forvaltningsbaserte styringsprinsipp i sin virksomhet, likevel er det tatt i bruk virkemidler som man finner i et forretningsbasert styringsprinsipp. Avgrensningen av oppgaven går der hvor det blir viktig å presisere samspillet mellom bruk av virkemidler fra et forvaltningsbasert og forretningsbasert styringsprinsipp i et forvaltningsorgan. Samspillet mellom FD, Forsvaret og FB blir viktig å belyse i og med det er denne ansvarsfordelingen husleiemodellen baseres på. FB har også noe av sitt virkeområde utenfor forsvarssektoren, men oppgaven vil ikke fokusere på prosesser utenfor sektoren på grunn av at dette ikke anses som av betydning for oppgaven. Skifte Eiendom har som et eksempel tatt på seg avhendingsoppdrag for andre departement, likevel vil besvarelsen av forskningsspørsmålene begrenses til forsvarssektoren. FB skal være en profesjonell eiendomsforvalter for forsvarssektoren og inntektskilden baseres på håndtering av eiendomsporteføljen overfor Forsvaret som største bruker.

Studien vil omfatte analyse av hvordan styringsprinsippene fungerer i et forvaltningsorgan. For å kunne måle virkemidlenes suksess blir det nødvendig å analysere argumenter, holdninger og forståelse for styringsprinsippene. I tillegg er det ønskelig å sammenligne og analysere regnskapstall fra før og etter 2002, for kvantitativ belyse om kostnader ved sammenlignbare objekter er høyere eller lavere før og etter reformen.

6. Definisjon og begrepsutredning

Gjennom innledning, forskningsproblem og forskningsspørsmål har flere ord og uttrykk gjort seg gjeldende. Til nå har oppgaven forholdt seg til ord i utredninger, stortingsproposisjoner og teorier. Definisjon og begrepsutredning henger sammen med validitet. I boken *Metodpraktikan* (Esaiasson, 2003, s. 63) blir det mest sentrale i empirisk samfunnsvitenskap omhandlet. Forskningen arbeider både med et teoretisk og et operasjonelt språk. Forskningsproblem og forskningsspørsmål formuleres på et teoretisk nivå mens undersøkelsen gjennomføres på et operasjonelt nivå. Validitet handler om å måle det vi påstår at vi måler. I følge boken *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (A. Johannessen, Tufte, & Kristoffersen, 2010, s. 71) betyr begrepsvaliditet relasjonen mellom det generelle

fenomenet som skal undersøkes og de konkrete dataene, altså om dataene representerer det generelle fenomenet. I forhold til denne oppgaven betyr dette at mine data skal representere det generelle fenomenet styringsprinsipp i eiendomsforvaltningen. Vi husker tilbake til forskningsproblemet: *Hvilket styringsprinsipp er mest effektivt for eiendomsforvaltning i forsvarssektoren?* For at jeg skal kunne svare på dette spørsmålet må jeg i oppgaven finne indikatorer for de begrepene som skal være utgangspunkt for datainnsamling. Begrepene er operasjonelle indikatorer for den teoretiske definisjon. Begrepene skal blant annet finne svar på definisjonen av styringsprinsipp. Jeg må finne svar på hvilket styringsprinsipp som er mest effektivt. Det blir derfor naturlig å finne begreper for styringsprinsipp. Begrepene skal altså, som jeg drøftet ovenfor, finne data for styringsprinsipp. Før jeg definerer ord og begrep fra problemstilling og forskningsspørsmål blir det viktig å finne definisjonene for de begrepene som skal representere operasjonelle indikatorer.

6.1. Styringsprinsipp

Ordet styringsprinsipp brukes i flere sammenhenger men det er ikke lett å finne entydig definisjon på hva ordet betyr. For eksempel bruker Senter for Statlig Økonomistyring (SSØ) ordet styringsprinsipp til mål og resultatstyring. SSØ sier at mål og resultatstyring kom til Norge på slutten av 1980 tallet. I følge veilederen for mål og resultatstyring (SSØ, 2006, s. 3) står det:

”Mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet i statlige virksomheter. Det innebærer at overordnede, politisk fastsatte mål for den enkelte virksomhet må konkretiseres på en slik måte at resultatene kan måles, vurderes og følges opp gjennom nødvendige utviklings- og forbedringstiltak.”[Egen kursiv]

SSØ bruker, i følge veilederen, mål og resultatstyring som et styringsprinsipp for å måle, vurdere og følge opp politisk fastsatte mål. Jeg mener at mål og resultatstyring er en allmenn betegnelse uavhengig av prinsipper. Hvilke styringsprinsipper fulgte de statlige virksomheter før 1980 tallet? Hvis jeg forutsetter at staten uansett er ute etter å måle, vurdere, og følge opp uavhengig av styringsprinsipper, er ikke mål og resultatstyring et styringsprinsipp knyttet til min definisjon.

Ordet styringsprinsipp vil jeg heller knytte opp mot prinsipper som blir definert i bevilgningsreglementet og regnskapsloven.

I Bevilgningsreglementets kapittel to heter ”grunnleggende prinsipper for statsbudsjettet”.

- Ettårs prinsippet: Budsjettet vedtas for kalenderåret.
- Fullstendighetsprinsippet: Budsjettet skal inneholde alle statlige utgifter og inntekter knyttet til virksomheter
- Kontantprinsippet: Utgifter og inntekter skal tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt
- Brutto – og nettoprinsippet: Utgifter og inntekter skal føres opp i statsbudsjettet med brutto beløp. Kongen kan likevel gi bestemmelse om nettobudsjettering.

Regnskapsloven inneholder også flere prinsipper som gjerne får samlebetegnelsen periodiseringsprinsippet. Det er i første omgang opptjening og sammenstillingsprinsippet som man finner innenfor samlebegrepet periodiseringsprinsippet. NOU 2003: 06 Hva koster det? (Finansdepartementet, 2003a), en utredning som skulle se på alternative modeller for økonomistyring i staten. Utredningen fikk mandat til å vurdere:

”Prinsippene for budsjettering og regnskapsføring av statsbudsjettet/-regnskapet, herunder forholdet mellom kontantprinsippet og budsjett- og regnskapsføring etter bedriftsøkonomiske prinsipper”.

Jeg mener at NOU 2003:06 helt klart definerer et klart skille mellom budsjett og regnskapsføring i forhold til statsbudsjettet og etter bedriftsøkonomiske prinsipper. I og med jeg ovenfor mener at mål og resultatstyring finnes uavhengig av styringsprinsippene, mener jeg at man bør skille mellom et forvaltningsbasert og et forretningsbasert styringsprinsipp. I min oppgave deler jeg inn definisjonen styringsprinsipp mellom *forvaltningsbasert og forretningsbasert styringsprinsipp*.

6.2. Effektiv

Begrepet effektiv ble blant annet brukt i sammenheng med utredningen EBA• 2000. Effektiv er et begrep som blir nevnt i mange dokumenter, og som har preget offentlig sektor de siste tiårene. Blant annet i visjonen til Senter for Statlig Økonomistyring (SSØ), *effektiv ressursbruk i staten*, sier noe om hvor viktig begrepet er for staten.

Jeg velger å se nærmere på begrepet i boka Økonomistyring i det offentlige. Følgende formel defineres (Busch, Johnsen, & Vanebo, 2009, s. 77):

$$\text{Effektivitet} = \frac{\text{Verdiskapning}}{\text{Ressursbruk}}$$

Det vil si verdiskapning med så liten ressursbruk som mulig. Her forutsettes det at kunden eller brukeren er opptatt av verdiskapning framfor produktivitet. I en privat bedrift analyseres effektivitet etter verdiskapning i kroner som blir beregnet ut i fra overskudd eller avkastning av kapital. I offentlig virksomhet som ikke måler effektivitet etter overskudd og avkastning av kapital, må foreta flere analyser før man kan fastsette resultatkrav. For eksempel:

- Effektivitet som kan knyttes til produkter og tjenester. Her kan effektivitet måles etter tilfredshet eller kvalitet
- Effektivitet som kan knyttes til bestemte organisatorisk enheter. Her kan effektivitet måles etter bruk og arbeidsprosesser i en avdeling.
-

I rapport 12-2007 står det følgende (Jensen, 2007, s. 82)

”Begrep som effektivitet, kostnadseffektivitet, resultateffektivitet er basert på at en kan måle forholdet mellom resultater og ressursbruk”

Enten kan man fremskaffe ressursbruk i budsjett og regnskapsført etter kontant- eller andre periodiseringsprinsipper. Hovedutfordringene som hevdes i rapporten knytter seg til effektivitetsmålinger i offentlig sektor. I det offentlige må man utvikle og finne fram til gode måleindikatorer i stedet for resultater.

For eiendomsforvaltningen vil jeg definere effektivitet som; best mulig verdiskapning etter gitt tildelt ressursmengde. En tilsvarende definisjon vil være; Gode verdiskapende eiendomsprosesser, etter tildelte midler.

6.3. Eiendomsforvaltning

Ordet eiendomsforvaltning kan gjerne deles i to: eiendom og forvaltning. Med eiendom mener vi fast eiendom i form av bygninger med tilhørende grunnarealer. Med forvaltning

menes det å ta vare på noe, for eksempel i dette tilfelle, å ta vare på eiendom. I boka Forvaltningsrett (Eckhoff & Smith, 2008, s. 5) defineres forvaltning som en betegnelse på det å ta vare på ting for andre. Ordet forvaltning sikter noen ganger til forvaltningsorganene og andre ganger til den virksomhet som skal forvaltes.

I NOU 2004:22 "Velholdte bygninger gir mer til alle" defineres forvaltning av eiendommene på følgende måte (Kommunal/regionaldepartementet, 2004, s. 22)

"Forvaltningen av eiendommen som fysisk objekt omfatter utnyttelsen av eiendommen til bestemte bruksformål, løpende drift, tilsyn og vedlikehold, reparasjoner, utbedring og utvikling av bygningen ut fra endrede brukskrav, estetiske eller tekniske premisser. Forvaltningen av eiendomsretten vil si å ivareta rettigheter og plikter som eieren har etter norsk lov og inngåtte avtaler. Dette omfatter forvaltning av forholdet til brukere/leietakere, naboer, offentligheten og offentlige myndigheter."[Egen kursiv]

I forhold til min oppgave betyr dette at eiendomsforvaltningen i forsvarssektoren skal som et forvaltningsorgan ta vare på eiendom, bygg og anlegg for staten, herunder løpende drift og vedlikehold.

6.4. Forretning

Begrepet forretning er blitt mer og mer vanlig på grunn av et større fokus på en effektiv forvaltning. Jeg mener at begrepet forretning i for stor grad har blitt forvekslet med det å være effektiv, på grunn av at begrepet effektiv egentlig ikke har noe med forretning å gjøre. Jeg velger derfor å definere begrepet forretning på en slik måte at det ikke er noe tvil om hva begrepet betyr. Begrepet forretning brukes gjerne i forbindelse med bedriftsøkonomiske virksomheter som er ute etter å skape mest mulig overskudd. I rapporten Offentlig velferdsgoder (Jensen, 2007) defineres forretningsvirksomhet på følgende måte:

- Har kostnader for å skape inntekter
- Budsjettets viktighet er omdiskutert. Et internt dokument som brukes som en plan for å skape størst mulig resultat eller overskudd.
- Den økonomiske målsettingen å maksimere overskuddet
- Regnskapet utformet for å vise hva det økonomiske overskuddet ble

I NOU 2003:6, Hva koster det? (Finansdepartementet, 2003a) er ikke ordet forretning definert så veldig tydelig men i teksten sikter man til forretningsvirksomhet. I rapporten står det følgende:

”Graden av markedsorientering er ingen eller lav for forvaltningsorgan, men større for forvaltningsbedrifter. Det er i hovedsak bare den statlig eide konkurranseutsatte forretningsvirksomheten og statsaksjeselskapene som er sammenlignbar med private foretak”[Egen kursiv]

Det vil si at en forretningsvirksomhet sammenligner seg med private foretak og dette er i tråd med NPM. I forretningsvirksomhetene er målet å skape et størst mulig overskudd i virksomheten. Inntektene skaffes ved at virksomhetene produserer varer og tjenester med det formål at det skal selges i et marked.

I offentlige velferdsgoder er prosessen illustrert på følgende måte:

Kostnader	→	Produkter	→	Inntekter	→	Økonomisk resultat
-----------	---	-----------	---	-----------	---	--------------------

Forretning knyttes derfor til bedriftsøkonomien med det formål å lage produkter i et marked for å skape et godt økonomisk resultat.

6.5. Begrepsutredning

Ovenfor har jeg lagt frem flere definisjoner som jeg mener er viktig i et dybdeintervju og i en intervjuguide. Som jeg innledet dette kapitlet med, inneholder mitt forskningsproblem og forskningsspørsmål en teoretisk definisjon som knytter seg til et fenomen, mens derimot begrepene vil knytte seg til det operasjonelle nivå. For at jeg skal kunne finne data som kan knytte seg til et fenomen er det viktig å finne de begrepene som kan gi data for mitt forskningsproblem og forskningsspørsmål. Jeg må rett og slett finne operasjonelle indikatorer for hva jeg skal måle i henhold til forskningsproblem og forskningsspørsmål. Mitt forskningsproblem er: Hvilket styringsprinsipp er mest effektivt for eiendomsforvaltningen i forsvarssektoren?

For definisjonen av styringsprinsipp bør begrepene gi indikasjon og relevant data for det operasjonelle plan. I et intervju kan jeg ikke forlange at en respondent vet hva et styringsprinsipp er og da blir det viktig å finne begreper som gir indikasjon for den teoretiske definisjonen. Det er virkemidlene som skal gi data for styringsprinsipp. Under definisjonen av styringsprinsipp delte jeg definisjonen mellom forretningsbasert og forvaltningsbasert styringsprinsipp. Derfor må jeg finne ulike virkemidler for forretning og forvaltning.

Forretningsbaserte styringsprinsipper:

Virkemidler:

- Bestiller – utførermodeller og selskapsdannelser
- Marked
- Konkurransetsetting
- Tilknytningsform
 - Eget rettssubjekt
- Innføring av nye regnskapsprinsipper

Forvaltningsbaserte styringsprinsipper:

Virkemidler:

- Bevilgningsreglementet
 - Ettårs prinsippet
 - Kontantprinsippet
 - Fullstendighetsprinsippet
- Forvaltningsloven
- Offentlighet
- Tilknytningsform
 - Forvaltningsorgan

7. Metode

Før metode velges er det viktig å ta utgangspunkt i forskningsspørsmålene som skal finne svar på det samfunnsvitenskapelige problem. FB ble etablert med bakgrunn av utredninger som så på løsninger for å etablere en mer effektiv eiendomsforvaltningen i forsvarssektoren.

Problemstillingen avgrensner oppgaven til en bestemt sektor og det er FB som virksomhet som er med på å velge den mest hensiktsmessige metode. Valg av forskningsproblem utløser metodevalg.

Valg av forskningsdesign blir avgjørende for hvordan man skal lykkes med å besvare hovedproblemstilling og forskningsspørsmål. I første kapittel ble bakgrunn for oppgaven presentert. Formålet med oppgaven er å se på etableringen av eiendomsforvaltningen FB, og hvilket styringsprinsipp som er mest effektiv for eiendomsforvaltningen. Når oppgaven har et formål bør man stille seg en rekke spørsmål før valg av forskningsdesign og metode.

- Skal jeg forsøke å beskrive, forklare, forstå, forutsi eller evaluere?
- Hva slag teori finnes fra før?
- Hva betyr begrepene i forskningsspørsmålene?
- Skal jeg se på årsakssammenheng?

Ut fra formålet med oppgaven vil jeg si at designet blir preget av å evaluere og beskrive fenomenet etablering av ny eiendomsforvaltning, gjennom å se på hvilke virkemidler fra utredning og stortings proposisjon som er blitt innført i eiendomsforvaltningen. Virkemidlene kan være med på å forstå hva som skjer når man iverksetter nye styringsprinsipper i en offentlig virksomhet og om virkemidlene har lyktes eller ikke lyktes. I dag finnes det sikkert andre statlige virksomheter som har iverksatt lignende effektiviseringstiltak. Det er da en stor gevinst å se på etablerte virkemidler i FB slik at andre virksomheter kan ta lærdom av dette.

Opgaven skal beskrive hvilke virkemidler som er optimale for eiendomsforvaltningen. I følge boka *Metodpraktikan* (Esaiasson, 2003) handler empirisk samfunnsvitenskapelig forskning om å beskrive og forklare fenomen. Videre finnes beskrivende og forklarende forskningsproblem. (Esaiasson, 2003, s. 35) skiller mellom beskrivende og forklarende empirisk studie. Beskrivende studier gir svar på *hvor, når, hvordan, hvem og hvilke*. I og med

at forskningsspørsmålet vil se på hvilket styringsprinsipp som er mest effektiv i eiendomsforvaltningen kan dette høres ut som om oppgaven er av en beskrivende karakter. Beskrivende studier kan baseres på tydelig begrepsapparat med et klassifiseringsskjema. Dette er i tråd med forrige kapittel der jeg definerte begrepene.

For å besvare forskningsspørsmålene må jeg beskrive hendelse, struktur, holdninger og lignende før og etter 2002. Det er ingen tvil om at det har skjedd forandringer etter året 2002, og det kan synes som om at det har ført til et radikalt skille for både regnskapsføring, organisering, holdning osv. Det som blir interessant i denne studien er å se nærmere på virkningene av virkemidlene i det radikale skillet før og etter 2002. Ny virksomhet, organisering og virkemidler har gitt et stort skille. Virkemidlene etter etableringen har gitt store innslag av forretning. Eget styre ble etablert hvor virksomheten fikk innført nettobudsjettering med særskilte fullmakter. Forskningsspørsmålene er ute etter å se på utnyttelse av eiendom, bygg og anlegg i forsvarssektoren, og da er det interessant å se på *hvilket* styringsprinsipp som løser eiendomsforvaltning mest mulig effektivt. Kategorisering av forretningsbasert styringsprinsipp kan være til hjelp for å analysere utnyttelse av fellesgoder. Jeg mener det er behov for å se på hva etableringen av en ny eiendomsforvaltning har ført til. I boka *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (A. e. a. Johannessen, 2005) blir beskrivende studier benyttet når forskningsspørsmålet er av en art som hendelser, struktur, holdninger etc. fremkommer i dette fenomenet.

Det finnes forskjellige måter å samle inn empirisk materiale. Følgende forskningsstrategi kan benyttes:

- Eksperimenter
- Komparativ studie
- Spørreskjema
- Fall / Case studie

Forskingsspørsmålene er formulert på en slik måte at det blir nødvendig å se på hvilket styringsprinsipp som har gitt best mulig utnyttelse av eiendom, bygg og anlegg. Dette kan analyseres gjennom både kvantitativ og kvalitativ tilnæringsmåte. Kvantitativ metode kan utføres gjennom intervjuer, spørreskjema, statistikk eller regnskapsdata. Kvalitativ metode kan utføres gjennom dybdeintervjuer, samtaler, fokusgrupper, kvalitativ tekstanalyse. I og

med at studien skal se tilbake til før 2002 blir det nødvendig med intervju av sentrale nøkkelpersoner som har påvirket organiseringen i forbindelse med etableringen av eiendomsforvaltningen. Det finnes ikke mange nøkkelpersoner i dag som kan gi informasjon helt tilbake til 2002 og samtidig beskrive styringsprinsippene på en god måte. Det blir da riktig at studien velger dybdeintervju av nøkkelpersoner som kan respondere på ulike temaer om bruk av virkemidler i et forvaltningsbasert og et forretningsbasert styringsprinsipp. I forhold til drøftingen ovenfor kan det være til hjelp å klassifisere i en beskrivende studie og det vil være naturlig å sette opp klassifisering før og etter 2002. Dybdeintervjuene vil gi muligheter for finne svar på gjennomføringen av ulike virkemidler ved et forretningsbasert og forvaltningsbasert styringsprinsipp. Dybdeintervjuene vil også kunne få frem refleksjoner fra respondenten når det gjelder hvilken effekt prinsippene har oppnådd. Hvorfor jeg bruker begrepet respondent er fordi jeg ønsker å stille de samme spørsmålene til flere intervjuobjekter, som så skal respondere på ulike tema. Ved å stille spørsmål om kring virkemidler kan jeg få frem kunnskap, holdning og resultater av etablerte virkemidler.

I tillegg til dybdeintervjuene er det viktig og skaffe til veie regnskapsdata som kan måle effektiviteten kvantitativt. Det vil si med både kvantitativ og kvalitativ metode vil man med større sannsynlighet trekke de riktige konklusjonene. Ved å analysere regnskapsdata før og etter 2002 kompletterer jeg oppgaven med kvantitative funn. Gjennom å analysere regnskapsdata kan vi se virkningene av for eksempel kontantprinsippet og periodiseringsprinsippet. Før problemstillingen ble samspillet mellom de to ulike regnskapsprinsippene beskrevet, og hvordan de fungerer sammen i et forretningsbasert styringsprinsipp. Hvis det er mulig og skaffe til veie regnskapsdata tilbake til før 2002 vil dette være en viktig komponent sammen med dybdeintervjuene. Komponenten kan være regnskapsmessig utvikling.

Eiendomsforvaltningen har endret tilknytningsform og budsjetteringsprinsipper, og jeg vil med fordel se effekten ved å sammenligne og klassifisere kvantitative regnskapsdata i tiden før og etter 2002. Det optimale med regnskapsdataene er å kunne se utviklingen i to ulike styringsprinsipp. I forhold til mitt forskningsspørsmål; *Har det forretningsbaserte styringsprinsippet bidratt til en mer effektiv eiendomsforvaltning i forsvarssektoren*, vil regnskapsdata være en metode for å måle effektiv eiendomsforvaltning. Det er viktig ved evaluering av en omstilling og skaffe til veie regnskapsdata.

Jeg har nå redegjort for at innhenting av data fra nøkkelpersoner og regnskap. I forhold til en beskrivende undersøkelse, også kalt deskriptive design, vil klassifisering av dataene bli viktig.

7.1. Hypotese som utløser en klassifisering

For å illustrere bør jeg sette opp et skjema som viser hvilke virkemidler som skal undersøkes. I Metodpraktikan (Esaiasson, 2003, s. 155) står det følgende *”Den första uppgiften vid en beskrivande analys er altså att konstruera ett analyseverktyg som fångar in vesentlig aspekter av det samhällsfenomen som skall undersökas”*[Egen kursiv]. Jeg ser for meg å klassifisere de to typiske styringsprinsipp av offentlig virksomhet.

Klassifiseringen settes opp etter følgende hypotese:

- Nytt styringsprinsipp har ført til at FB ikke har lyktes så godt med enkelte virkemidler
- Virkemidlene har forskjellig hensikt i et forvaltningsbaserte og forretningsbaserte styringsprinsipp
- Styringsprinsippene gir ulik behov for regnskapsinformasjon

I forhold til mitt forskningsproblem og forskningsfenomen vil jeg beskrive forvaltning og forretning gjennom å klassifisere de ulike styringsprinsippene. Hvilke virkemidler har man lyktes med og hvilke virkemidler har man ikke lyktes så godt med? Hva kjennetegner en forvaltning og en forretning?

Ved å klassifisere forvaltning og forretning i en statsforvaltning er det naturlig å se på hvordan eiendomsforvaltningen har løst de to ulike styringsprinsippene. På hvilken måte har eiendomsforvaltningen utnyttet eiendom, bygg og anlegg i forsvarssektoren? Hvilke virkemidler har gitt det optimale styringsprinsippet?

Klassifiseringen på neste side viser to typiske styringsprinsipper for statlige virksomheter. Virkemidlene er ikke uttømmende for hvert styringsprinsipp. Gjennom innhenting av data fra både kvalitativt intervju og kvantitative regnskapsdata kan studien få frem flere virkemidler.

Virkemidler	Forvaltningsbasert	Forretningsbasert
Regnskapsprinsipp	Kontantprinsipp Ettårsprinsippet Fullstendighets- Prinsippet Bruttoprinsippet	Opptjening og sammenstillingsprinsipp Internbelastning
Leveranse	Prioritering	Produkt
Budsjettering	Bruttobudsjettert	Nettobudsjettert eller GRS
Styre	Direkte etatsstyrt	Eget styre
Tilknytning	Forvaltningsorgan/ Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Aksjeselskap Eget rettssubjekt
Konkurranse	Egen produksjon	Konkurranseutsette
Strategi for organisering	Direkte kontroll	Bestiller - utfører modell Marked
Gevinst	Velferdseffekt	Profitt

Figur 11 Typologi over styringsprinsipper i statlige virksomheter

7.2. Kvalitativ tilnærming - intervjuene

Når respondenter gis mulighet til å beskrive hva som er typiske virkemidler ved en forvaltnings- og forretningsmodell er det mulig å avdekke forventninger knyttet til styringsprinsippene. Hvis respondenten mener at et typisk forvaltningsbasert styringsprinsipp i en statsforvaltning er opptatt av profitt, er det et avvik i forhold til klassifisering. Ved å avdekke avvikene mellom klassifisering og forventning er det sannsynlig at studien vil få frem holdninger og kunnskaper fra nøkkelpersonene som var involvert i etableringen av ny eiendomsforvaltning. FB har vært omtalt i dokument 1, Riksrevisjonens rapport til Stortinget. Derfor er FB en virksomhet med stor åpenhet som iverksetter prosesser som skal løse prosessene som har skapt konflikter overfor gjeldende regelverk. Det at FB som virksomhet har vært under loopen til Riksrevisjonen kan gjøre at respondentene stiller med et mer åpent sinn overfor gitte tema. I strategien til FB legges det vekt på både forretning og forvaltning,

og dette kan påvirke svarene fra respondentene. Respondentene kan bli ledet av hvor viktig begge prinsippene er for å lykkes med den organisasjonsformen FB har i dag. I tillegg har begrepet forsvarlig forvaltning fått betydelig mer fokus nå etter Riksrevisjonsanmerkningene. I intervjuene må jeg være observant på om debatten om forsvarlig forvaltning kan ha gjort respondentene noe forutinntatt.

Respondentene velges blant nøkkelpersoner som sitter med nødvendig kunnskap for å kunne reflektere over sin tidligere og nåværende arbeidssituasjon. Nøkkelpersonene velges ut i fra at de har sentrale stillinger, og har evnen til å påvirke organisasjonsmodellen og virkemidler. Nøkkelpersonene velges med tanke på at de har gjennomført store endringer.

Valg av intervjuobjekter:

- Sentral deltager i utredningen EBA • 2000
- Tidligere styreleder FB
- Representant fra konsernledelsen
- Hovedtillitsvalgt

7.3. Kvalitativ tilnærming - dokumentanalyse

I denne oppgaven vil søken etter utredninger, stortingsproposisjoner, NOU' er og årsrapporter være veldig relevant for oppgaven. I slike viktige dokumenter vil det finnes argumenter for beslutninger som er tatt. Hensikten er kritisk granske innhold i tekstene da oppgaven skal se på hvilket styringsprinsipp som har bidratt til mest effektiv eiendomsforvaltning. I dokumentene finner jeg mest sannsynlig de argumenter for bruk av virkemidler innenfor både forvaltning og forretning. Jeg kommer ikke til å systematisere innholdet i dokumentene men henviser til relevant innhold og sitater.

7.4. Kvantitativ tilnærming - regnskapsdata

Uttrekk av regnskapsdata vil kunne vise hva som er typisk ved regnskapet. Hvordan påvirker styringsprinsippene regnskapet? Uttrekket vil kunne vise typiske virkemidler som kan knyttes opp mot klassifisering av en forvaltnings og forretningsmodell. Ut fra dokumenter og

forretningsstrategi vet jeg at den nye eiendomsforvaltningen har tilnærmet seg forretningsbaserte regnskapsprinsipper. Regnskapsdata vil vise de virkemidlene som er innført for å oppnå en mer effektiv regnskapsinformasjon. I problemstillingen presenterte jeg forskjellen mellom en investering i et forretningsbasert og et forvaltningsbasert styringsprinsipp, noe som gjør det interessant å se hvordan virkemidlene spiller sammen. I forbindelse med klassifisering av regnskapsdata vil studien vise hvordan fenomenet eiendomsforvaltning bruker viktig regnskapsinformasjon. Ved å klassifisere forretning og forvaltning kan en regnskapsfremstilling for hver klassifisering kunne si noe om både virkemidler og kvalitet.

Skal man kunne måle effekten ved innføring av nye prinsipper, er det helt klart en fordel å kunne måle effekten i et etablissement (leir) før og etter 2002. Regnskapsdata kan struktureres og fremstilles slik at det er mulig å si noe om omstillingen har vært lønnsom. For å måle effekten bør jeg velge et etablissement som faktisk eksisterte i eiendomsporteføljen før 2002.

7.5. Reliabilitet og validitet

Begrepene reliabilitet og validitet betyr hvor pålitelig og troverdig datamaterialet samsvarer med det man ønsker å undersøke. Reliabilitet knytter seg til på hvilken måte dataene samles inn og hvordan de bearbeides. Validitet knytter seg til om jeg faktisk måler det jeg skal måle (A. Johannessen, et al., 2010, s. 198). Høy validitet kan jeg oppnå hvis datainnsamlingen blir utført på en nøyaktig og riktig måte slik at dette gir et godt svar på problemstillingen.

Jeg kommer til å gjennomføre dybdeintervju og inn hente regnskapsmateriale.

Nøkkelpersonene har evne til å påvirke organisasjonen med virkemidler fra både forretning og forvaltning. Nøkkelpersonene får mulighet til å verifisere hele intervjuet. Hele intervjuet blir tatt opp på lydbånd og skrevet ned i et dokument. Regnskapsmateriale er pålitelig informasjon i og med dette er et materiale som det stilles strenge krav til. Utfordringen kan være å kunne kjøre ut riktig regnskapsuttrekk i forhold til problemstilling, derfor har jeg konsentrert meg om å innhente data i et etablissement. Ved å vise hele data innsamlingsprosessen samt og systematisk sortere i henhold til forsknings spørsmål, vil oppgaven bli gjennomført med høye reliabilitet og validitet.

7.6. Intervjuguide

Ved å følge en intervjuguide vil samtalene med informantene være enklere å gjennomføre. Oppgaven vil finne svar på forskningsspørsmålene, men en intervjuguide vil forenkle innholdet slik at informantene ikke blir forutinntatt mht hva som er problemet. Målet er å la informantene reflektere over sin egen virkelighetsoppfattelse av eiendomsforvaltning. Forskningsproblemet blir fulgt opp med to forskningsspørsmål. Intervjuet deles inn i temaer slik at ikke selve problemstilling blir presentert. Intervjuet starter med å presentere meg selv og gi en kort innføring for hva som er tema for intervjuet.

Intervjuet deles opp i følgende tema:

<p><u>Tema 1: Informanten sin rolle i eiendomsforvaltningen</u></p> <p>Stilling:</p> <p>Arbeidsoppgave:</p> <p>Til tidligere styrerepresentant:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beskriv et styremøte i Forsvarsbygg. Hvilke saker ble behandlet? 	
<p><u>Tema 2: Idealet Forretning</u></p> <p>Beskriv forretning?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beskriv typiske virkemidler i et forretningsbasert styringsprinsipp? • Bestiller utførermodell • Konkurransetsetting • Mål og resultatstyring • OPS • Periodiseringsprinsippet • Benchmarking • Ramme og regelverk • Tilknytningsform 	

<p><u>Tema 3: Idealet Forvaltning</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Beskriv forvaltning? • Beskriv typiske virkemidler i et forvaltningsbasert styringsprinsipp? • Kontantprinsippet • Ett års prinsippet • Bruttobudsjettering • Forvaltningsorgan • Statsregnskap • Tilknytningsform 	
<p><u>Tema 4: Styringsinformasjon</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Beskriv god styringsinformasjon i et forretningsbasert styringsprinsipp og en god styringsinformasjon i et forvaltningsbasert styringsprinsipp. 	
<p><u>Tema 5: Forretning og forvaltning</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan fungerer virkemidlene fra et forretningsbasert og et forvaltningsbasert styringsprinsipp sammen? 	
<p><u>Tema 6: Etableringen av en ny eiendomsforvaltning</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvilke virkemiddel har man lyktes med? • Hvilke virkemiddel har man ikke lyktes med? • Hva er årsaken til at virksomheten nå er bruttobudsjettert og at styret er fjernet? • Beskriv NPM? 	

8. Kvalitativ analyse

I definisjonen og begrepsutredningen fikk oppgaven på plass de operasjonelle indikatorene som skal finne de dataene som skal svare på problemstillingen. Intervjuguiden gjør at selve intervjuprosessen blir standardisert, noe som bidrar til en forenkling av analysearbeidet. I

dette kapittelet vil oppgaven finne mønstrene og finne mulige forklaring på hvorfor respondentene svarer ulikt eller likt i forhold til oppsatte temaer i intervjuguiden. Er det mulig å finne svar på hvilket styringsprinsipp som har bidratt til en mest effektiv eiendomsforvaltning? For at oppgaven i det hele tatt skal finne svar på forskningsproblemet er det viktig og sette opp en datamatrise som kategoriserer de innsamlede data.

8.1. Datamatrise

Datamatrise er et viktig verktøy for å analysere data opp mot antagelsene som utledet forskningsproblemet og forskningsspørsmålene. I Innføring i samfunnsvitenskapelig metode (A. Johannessen, et al., 2010) beskrives fem faser ved analyse av case/- eller beskrivende studier:

1. Forskningsspørsmål
2. Teoretiske antagelser
3. Analyseenheter
4. Den logiske sammenhengen mellom data og antagelse
5. Kriterium for å tolke funnene

Analysen starter med punkt fire hvor oppgaven skal se sammenheng mellom data og antagelse. Forskningsspørsmålene ble formulert på en slik måte at man kan finne svar på om FB har fått en mer effektiv eiendomsforvaltning med det nye styringsprinsippet og hvilke virkemidler man har lykket med og ikke lykket med.

Selve intervjuet tok fra 1 til 1,5 time og intervjuene er dokumentert på lydspor med godkjenning av respondentene. Etter intervjuet ble lydsporene og notatene sammenstilt i et dokument. Respondentene har deretter verifisert de sammenstilte data. Intervjuobjektene nevnes ikke med navn. Tekst og data knyttes ikke opp mot respondentens stilling. Dette gjør at opplysningene ikke kan identifiseres mot enkeltpersoner, således er ikke oppgaven meldepliktig.

Svarene fra intervjuene ble sortert inn under temaene fra intervjuguiden. Dataene sorteres og kategoriseres inn i en datamatrix:

Tema: Forretning				
	Intervju 1	Intervju 2	Intervju 3	Intervju 4
<u>Bestiller utfører</u>	Er i bruk	Misforståelse omkring rollen de første årene	Som støttefunksjon	Forretnings prinsipp
	Ansvarsfordeling eier, bruker og forvalter	Innføring av gode bestillinger	Kjerneavtalen er husleieavtalen	Ført til mer detaljhandel
<u>Konkurranseutsetting</u>	Ikke hele sektoren Pga monopolsituasjon	Har vært drøftet hele tiden	Ikke hele sektoren urimelig for FD	Økning av bortsetting av tjenester
	Tjenester/ leverandør	Ikke hele virksomhet.	Monopolsituasjon	Ført til nye roller
	Viktig for effektiv forvaltning	Visse tjenester	FB er en innkjøpsorganisasjon	Dyrere med innleid enn egne ansatte
<u>Mål /resultatstyring</u>	Krav utover IVB	Balance score card	Fra 1980: Resultatstyring	Alltid vært mål og resultatstyring
	Fra 1990: BMS	Fra 1970 tallet programbudsjettering	BMS i bruk siden opprettelsen	For å synliggjøre kostnader
	Før 1990: bruke opp Tildelte midler	Mål og resultatstyring i årevis.	Tar den ikke helt ut	Noen uheldige parametere
		Ikke alltid hjertelig	Balanse for styring	
<u>OPS</u>	Aktuelt	Har vært tanker	Politisk ikke interessant	Utvikling er i ferd med å ta dette i bruk
	FB har ikke kommet Så langt	Ikke aktuelt for forsvaret	Hensiktsmessig for virksomheter som vil ta risiko	Regjeringen har sagt nei til OPS
<u>Periodiserings – prinsippet</u>	Nødvendig – må ha mulighet til å spre utgiften over flere år	Nødvendig for å måle effektivitet	Sammenheng mellom inntekter og kostnader viktig for forretning og inv.	For å synliggjøre kapitalelementet
	Innført 2002	For å se pengebruk/resultater	Opprettet for å leve etter GRS	FB krever inn kapitalelementet
	Kan ikke regne bort utgiften	Helt håpløst med flere prinsipp	Synliggjøre reelle kostnader	Departementet prioriterer
<u>Benchmarking</u>	Aktivt i bruk	I bruk hele tiden både internt og eksternt	Kompensere for manglende konkurranse	Aktivt i bruk
	Benchmarking mot andre aktører	Viktig for å sjekke ut sin egen effektivitet	Viktig for å få gode arbeidsprosesser	Ikke sett de store resultatene

Tema: Forretning				
	Intervju 1	Intervju 2	Intervju 3	Intervju 4
<u>Tilknytningsform</u>	Effektiv eiendomsforvaltning: Aksjeselskap	Bør være en forvaltningsbedrift eller forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Statsforetak eller statsaksjeselskap er mest hensiktsmessig	Tilløp til å endre tilknytningsform
	Se på for eksempel Statskog. De er et Statsforetak.	Tanker om statsforetak	Politisk manglende interesse	Vi skal ikke drive forretning
		Men bør ha mulighet til å kunne påvirke vedlikeholdet	FD la om pga budsjettpraksis.	

Forretning:

I dette temaet fikk respondentene først mulighet til å reflektere generelt rundt begrepet forretning. Etter hvert som respondentene kom inn i tankeprosessen ble de ulike virkemidlene for et forretningsbasert styringsprinsipp presentert. De tre første respondentene er relativt gjennomgående enig om hva virkemidlene betyr og at disse har gitt en god effekt for en effektiv eiendomsforvaltning. Eiendomsforvaltningen i forsvarssektoren er organisert som en *bestiller- utfører- modell*. Respondentene mener at dette er nødvendig for å oppnå bedre ansvarsfordeling gjennom avtaler. Den ene respondenten mener at bestiller- utfører- modellen har ført til mer detaljhandel. FB er en støttefunksjon og er i en monopolsituasjon i forsvarssektoren selv om det har vært tanker om at FB skulle *konkurransesettes*. Mesteparten av varer og tjenester blir innkjøpt fra leverandører i anbudskonkurranser, noe som gjør at FB er en stor innkjøpsorganisasjon. Tre av respondentene mener at konkurranseutsetting er viktig. Den ene respondenten mener at det er dyrere med innleide enn egne ansatte. Det har vært ulike former for *mål og resultatstyring* i eiendomsforvaltningen opp gjennom årene. Her svarer respondentene ulikt på hvilket tidspunkt man startet med mål og resultatstyring. I følge en respondent ble rammebudsjetteringen innført på 1970-tallet. En annen respondent mener at det ikke var noe særlig form for mål- og resultatstyring før 1990, for på tidligere tidspunkt hadde man bare som mål å bruke opp tildelte midler. Det er også en som mener at resultatstyring ble innført på 1980 tallet. Alle er enig i at balansert målstyring er den formen for mål- og resultatstyring som er i bruk i virksomheten i dag, selv om

representanten fra konsernledelsen mener at man ikke tar i bruk metodikken fullt ut etter boka. *OPS* har det vært tanker om å etablere men det er ikke så politisk interessant med tanke på den tilknytningsformen man har i dag. Alle svarer relativt likt mht bruk av dette virkemiddel bortsett fra den ene respondenten som mener at det er tilløp til *OPS* i *FB Utvikling*. *Periodiseringsprinsippet* er et helt nødvendig virkemiddel for å oppnå effektivitet og forretning mener tre av fire respondenter. En respondent mener at *GRS* er et viktig virkemiddel for eiendomsmodellen, og for å se sammenhengen mellom inntekter og kostnader. Lederne i virksomheten må se sammenhengen mellom beslutningen sin og koblingene mellom inntekter og kostnader. En respondent går så langt som å si at det er håpløst med flere regnskapsprinsipp. En mener at kapitalelementet er avhengig av periodiseringsprinsippet. Alle er enig om at *Benchmarking* er aktivt i bruk for hele virksomheten. De tre første respondenter er enig i at benchmarking er et viktig virkemiddel for effektivitet. Det er en som skiller seg ut med å presisere at det er uhensiktsmessig å sammenligne nøkkeltall, men derimot er de bakenforliggende arbeidsprosessene hensiktsmessig å sammenligne. Ved svarene for *tilknytningsform* er de tre første respondentene enige i at en effektiv eiendomsforvaltning bør ha mulighet til å overføre midler fra det ene året til det andre. En respondent mener også at man bør krysse linjen til et eget rettssubjekt for å oppnå en mer hensiktsmessig og effektiv forvaltningsmodell. Dette blir støttet opp under da det er en som er enig i at man bør krysse linjen til et eget rettssubjekt, men slik situasjonen er i dag bør man ha særskilte fullmakter. Det er også en respondent som sier at det har vært noen utredninger som har ført til tilløp til å endre tilknytningsform.

Tema: Forvaltning				
	Intervju 1	Intervju 2	Intervju 3	Intervju 4
<u>Kontantprinsippet</u>	Beskrivelse av hva man har i pengesekken.	Er ikke effektivt alene. Kontantprinsippet er en tvangstrøye.	Svakhet at man avskriver det året man investerer	Argumenterer for bruken av pengene
	Ikke langsiktig	Må ha en periodisert regnskapsfunksjon	Hinder for effektiv eiendomsforvaltning	For å få mest mulig ut av budsjettet
	Dårlig prinsipp innen eiendomsforvaltningen	Får ikke registrert avskrivninger -> eiendommer råtner på rot	Avskrivningsmodellene bøter på det uheldige	Nå ligger mye av verdiene i balansen
<u>Ett års prinsippet</u>	Vet ikke hva man skal gjøre neste år.	Ikke brukbart: Bruk normal periodisering	Uhensiktsmessige beslutninger	Kanskje en fordel med et lenger perspektiv

Tema: Forvaltning				
	Intervju 1	Intervju 2	Intervju3	Intervju 4
	Uheldig for bransjen hvis man ikke tenker langsiktig.	Må periodisere eiendommens levetid	Må levere et nullresultat	Mulig å overføre 5 pst.
<u>Bruttobudsjettering</u>	Hører ikke hjemme i eiendomsforvaltningen	Styring av bruttostrøm	Styre på inntekter og kostnader	Helt rett prinsipp
	Ikke anledning til å overføre penger fra det ene året til det andre	Kontrollen viktigere enn effektivitet	FD bryr seg om de kostnadene de ellers ikke ville ha gjort	Mange ønsker regimeskifte
	Kan ikke avsette for langsiktige tiltak.	Man må ha kontroll på utgiftene eller bygget	Setter eiendomsmodellen under press	
<u>Statsregnskap</u>	Ikke brukbart for et langsiktig eiendomsselskap	En hjelpefunksjon. Kan ikke bare drive eiendomsforvaltning ved bare å bruke kontantprinsippet.	Kontantprinsippet er en svakhet.	Det er dette prinsippet vi skal leve etter
<u>Forvaltningsorgan</u>	Selvassurandør -> lavere priser	Særskilte fullmakter	Må krysse linjen for en instruks	Viktig for forutsigbarhet
	Å følge lovverket koster ekstra.	Går an å leve med regelverk	Statsforetak bedre egnet	Det er dette vi skal etterleve - billigst

Forvaltning:

Her er de tre første respondentene helt enig i at *kontantprinsippet* er en svakhet og et hinder for å oppnå en effektiv eiendomsforvaltning. De tre første respondentene er også enig i at kontantprinsippet ikke er langsiktig nok og at det er en svakhet at man avskriver investeringen i det året den ble utgiftsført. En respondent gikk så langt at han hevder at kontantprinsippet er en tvangstrøye. Det finnes også en respondent som mener at det er et virkemiddel hvor man argumenterer godt for bruken av pengene. *Ettårsprinsippet* er ikke et optimalt virkemiddel hvis man skal tro respondentene. Man må tenke langsiktig og avskrive dens levetid hvis ikke får man uhensiktsmessige beslutninger. *Bruttobudsjettering* er heller ikke et virkemiddel som gjør at man oppnår effektivitet. De tre første respondentene er relativt enige også her, da de mener at virkemiddelet er ute etter å ha mer kontroll over kostnadene. Tre respondenter mener at virkemiddelet fører til at kontroll blir mer viktigere enn effektivitet. To av respondentene mener at virkemiddelet ikke hører hjemme i eiendomsforvaltningen, og dette setter eiendomsmodellen under press. Det er bare en som mener at bruttobudsjetteringen er et riktig virkemiddel. *Statsregnskapet* er ikke brukbart for et langsiktig eiendomsselskap og er en

hjelpefunksjon. *Forvaltningsorgan* er heller ikke et effektivt virkemiddel for å oppnå effektivitet, selv om respondentene svarer noe ulikt. I et forvaltningsorgan lever man med regelverk som koster ekstra, selv om det går an å leve med regelverk. Man bør krysse linjen og etablere statsforetaksformen. Det er bare en respondent som mener at det er forvaltningsorgan man skal etterleve, av den enkle grunn at dette er billigst.

Tema: Styringsinformasjon				
	Intervju 1	Intervju 2	Intervju 3	Intervju 4
<u>Styringsinformasjon</u>	I forretning: Bruk av penger fornuftig	I forretning ender mye av styringsinformasjon i et overskuddsbegrep	Fornøyd kunde Økonomiske resultater Forsvarlig forvaltning Eiendomsporteføljen	I forretning: Hvor mye man hadde tjent og hvor stort overskudd man har.
	I forvaltning: Bruke penger før året er omme	I forvaltning: Definere mål og resultat. Hvilke resultater	De fire målene ovenfor er riktig styringsinformasjon	I forvaltning: Hvor mye man hadde fått ut av hver krone.
	Bør ha mulighet til å sette av penger		Effektive prosesser	

Styringsinformasjon:

I dette temaet fikk respondentene mulighet til å beskrive god styringsinformasjon i både *forretning og forvaltning*. Respondentene svarer noe ulikt. To av respondentene mener at styringsinformasjonen i forretning gjør det mulig å sette av midler for å investere i senere år. I forretning bruker man pengene fornuftig i motsetning til forvaltning hvor man bruker opp pengene før året er omme. En respondent mener at forretning gir et overskuddsbegrep, men i forvaltningen må man definere mål og resultat. En respondent mener at god styringsinformasjon kan defineres under fire mål for å ivareta både forvaltning og forretning; fornøyd kunde, økonomiske resultater, forsvarlig forvaltning og eiendomsporteføljen.

Tema Forvaltning og forretning				
	Intervju 1	Intervju 2	Intervju 3	Intervju 4
<u>Prinsippene sammen</u>	Begge prinsippene har egentlig fungert bra sammen.	Prinsippene fungerer fint sammen.	Forretning er viktig – tatt noen korte svinger	Ikke lett å drive forsvarlig forvaltning i forretning
	Folk har vent seg til bruken av begge systemene	Regnskapet er et hjelpemiddel ikke et mål i seg selv	Feil å sette opp to motpoler	Regelverk plunder og heft.

Forvaltning og forretning:

De tre første respondentene er enig om at det ikke er motsetning mellom *forvaltning* og *forretning*. Virkemidlene vil fungere *sammen* og folk har vent seg til bruken av begge systemene. Det er en respondent som mener at eiendomsforvaltningen ikke opererer med overskuddsbegrep. Det som kan gjøre at det oppstår motsetning er der hvor rammebetingelsene ikke gjør FB konkurransedyktige nok. Man kan ikke sette opp motpoler mellom forvaltning og forretning. Det er en respondent som mener at det ikke er lett å drive forsvarlig forvaltning i forretning, fordi under forretningsbasert styringsprinsipp kan regelverk oppfattes som plunder og heft.

Tema: Virkemidlene i en ny eiendomsforvaltning				
	Intervju 1	Intervju 2	Intervju 3	Intervju 4
<u>Virkemidler man har lykkes med</u>	Styret var avgjørende	Salg av eiendommer. Forsvaret har spart penger på eiendommer	Synliggjort støttefunksjonen	Det at forsvaret måtte betale for bygningsmassen
	Styret fikk administrasjon til å tenke forretning og effektivitet.	Besparelser av arealutnyttelse	Balansert adm. Kostnader og effektivitet	Mer press for å få ned bygningsmasse
	Organisering selv om det tok lang tid	Integrere sentralt og lokal	Eiendomsmodellen	
		Profesjonalisere	Profesjonalisering	
<u>Virkemidler man ikke lykkes så godt med</u>	Tok lang tid å få aksept for bestiller utfører modellen	Tatt bort en del friheter -> negativt	Barnesykdommer	Økt vedlikeholds etterslep
	Internfakturering ble ikke godt mottatt i startfasen	Innføring av bruttobudsjettering -> mindre effektiv	Usynlig for leietaker hvor kapital elementet havner	Økte kostnader med innleide enn egne ansatte
	Nivået på husleien ble oppfattet som høy i startfasen.	Man roter det til med mer kontant/ bevilgning styring		Uheldige måleparametere
<u>Årsaken til at styret ble avvirket</u>	Skyldes en utredning: Ikke styre i statlig forvaltning	Mer styring og kontroll enn effektivitet	Finansdepartementet behov for innsyn i FD sitt regnskap	Styret er ikke hensiktsmessig – en kvasilønsing
<u>NPM (New Public Management)</u>	Ikke kjent med begrepet. Har noe med at staten tenker på publikum som kunden	Ikke et fruktbart begrep	Negativt ladet	Staten som marked. Innføring av markedstenkning

Virkemidlene i en ny eiendomsforvaltning:

Ved spørsmålet om *virkebidler man har lykkes* med så svarer respondentene noe forskjellig, men man er enig om at eiendomsforvaltningen har lykkes med en del virkebidler.

- Styret nevnes som et viktig virkebidde for at organisasjonen kunne tenke forretning.
- Salg av eiendommene som har ført til besparelse og bedre arealutnyttelse.
- Man har fått til en effektiv drift
- Lykkes med å integrere sentral og lokal forvaltning
- FB som støttefunksjon er synliggjort
- Man har balansert administrative kostnader med effektiv drift
- Lykkes med eiendomsmodellen

På spørsmålet om *hvilke virkebidler man ikke har lykkes så godt med* svarer respondentene relativt likt på at det tok tid å innføre et nytt styringsprinsipp. Det tok lang tid å innføre bestiller- utfører- modellen og det har vært en del ”barnesykdommer”. Internfaktureringen ble ikke godt mottatt i startfasen. En respondent mener faktisk at man det siste året har tatt bort en del friheter og dette er negativt for effektiv eiendomsforvaltning. Det er en som mener at kapitalelementet i husleien blir for usynlig overfor leietakeren. Leietakeren forventer at kapitalelementet skal gjenspeile vedlikeholdet på det bygget leietakeren betaler husleie for. Vedlikeholdsmidlene blir prioritert av FD for hele eiendomsporteføljen. Det er også en respondent som mener at husleien ble oppfattet som høy i startfasen. Det er en respondent som mener at de nye virkebidlene har bidratt til økt vedlikeholdsetterslep og økte kostnader med innleide i stedet for egne ansatte. Ved spørsmål om hvorfor styret blir avvirket svarer de tre første respondentene relativt ulikt:

- Skyldes en utredning
- Tidligere styreleder mener dette skyldes at FD ønsker mer styring enn effektivitet
- Finansdepartementets hadde behov for innsyn i FD sitt regnskap.
- Ønsket om mer styring og kontroll enn effektivitet

Til slutt fikk respondentene mulighet til å si hva de mener om NPM?

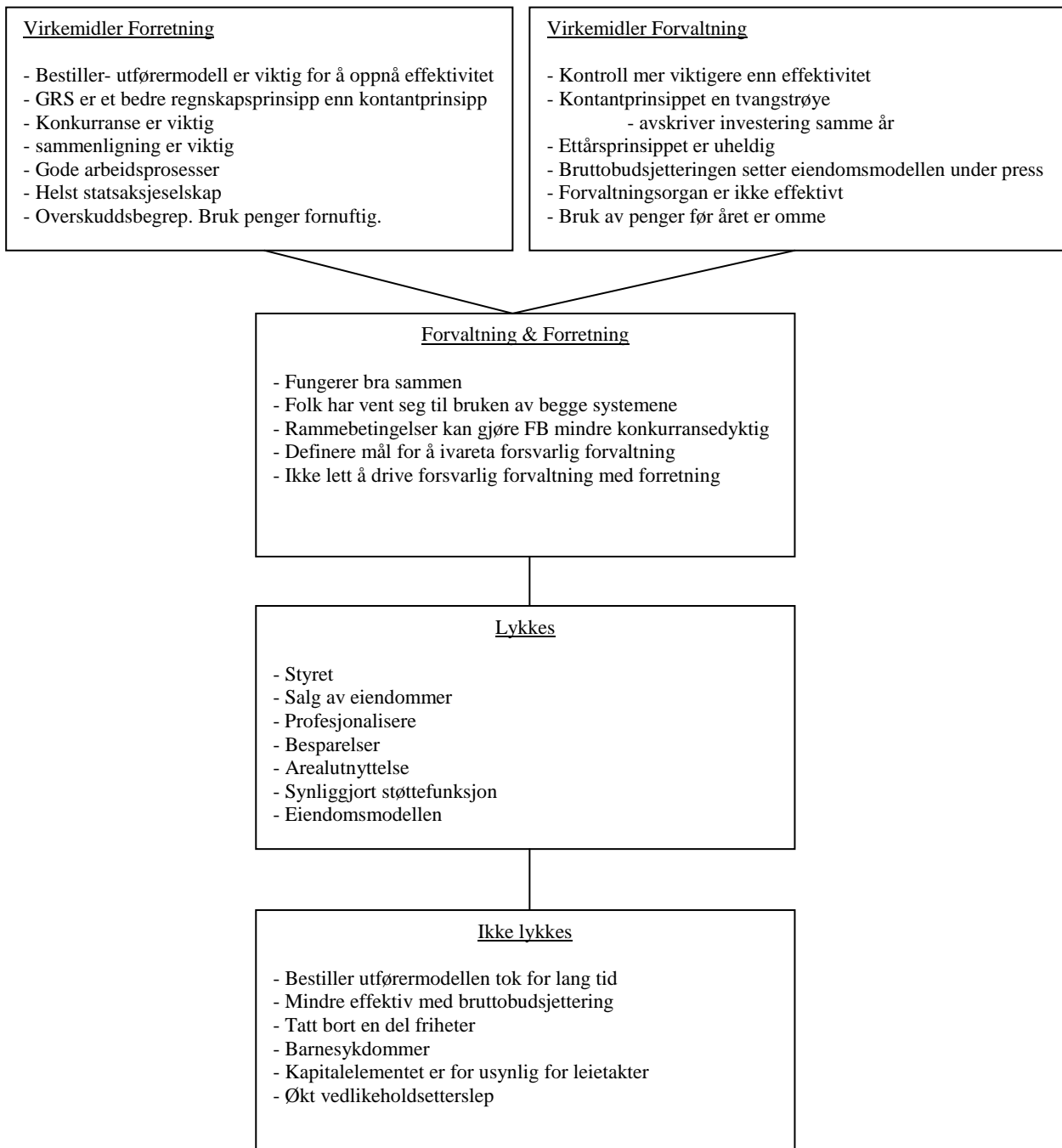
- Ikke kjent med begrepet.
- Ikke et fruktbart begrep
- NPM er negativt ladet begrep som blir utnyttet, særlig av de tillitsvalgte.
- Staten som marked. Innføring av markedstenkning

8.2. Mønster i den kvalitative analysen

Etter oppsettet av datamatriksen gikk jeg igjennom svarene fra hvert enkelt tema og ga et hovedinntrykk med likheter og ulikheter. I henhold til forskningsproblem og forskningsspørsmålene skal jeg nå se om det finnes noen mønster som kan gi grunnlag for å svare på forskningsspørsmålene. Under temaene har respondentene fått mulighet til å svare direkte på spørsmålene, noe som gjør at man videre kan konkludere på hvilke virkemidler man har lyktes med og hvilke man ikke har lyktes så godt med. Intervjuguiden ble derfor bygd opp med bakgrunn i virkemidlene for både forretnings og forvaltningsbasert styringsprinsipp. Virkemidlene er i henhold til begrepsutredningen måleindikatorene for forretning og forvaltning, derfor er det ikke bare forskningsspørsmålene alene som skal besvares. Forskningsproblemet er ute etter å se på hvilket styringsprinsipp som er effektivt for eiendomsforvaltningen.

Fra tidligere kapittel husker vi at FB ble etablert som en forvaltningsbedrift med et eget styre for å drive tilnærmet etter forretningsmessig styringsprinsipp. For at mønstrene skal komme mer tydelig frem er det fornuftig å sette opp kategorisering mellom de ulike temaene. Kategorisering nevnes også i boka *Metodpraktikan* (Esaiasson, 2003, s. 306) som en kartleggingsmetode når man utgår fra et fenomen og kartlegger samtlige relevante aspekter av dette fenomenet. Dette henger sammen med den drøftingen vi hadde under metodekapittelet der klassifiseringen ble nevnt som et analyseverktøy, og videre ville intervjuene danne grunnlag for videre klassifisering og kategorisering.

Kategorisering



Figur 12 Kategorisering av kvalitativ data

Kategoriseringen viser de mulige mønstrene, likevel er det behov for å analysere kategoriene før man kan si noe om hva som er et effektivt styringsprinsipp.

Første kategori viser oppsummerte data som synliggjør at virkemidlene for et forretningsbasert styringsprinsipp er nødvendig for å oppnå en effektiv eiendomsforvaltning. Respondentene som har hatt sentrale roller i omstillingen mener at dette er helt nødvendig for eiendomsmodellen. Skal man få en god eiendomsmodell er man helt avhengig av det nye periodiseringsprinsippet. Argumentene for periodiseringsprinsippet varierer noe, men hensikten i følge respondentene, er at man får registrert kapitalslitet, sprer utgiftene og synliggjør kostnaden ved det å bo. Det er en respondent som hevder at med statsregnskapet og kontantprinsippet har man mindre mulighet til å avsette til vedlikehold. Dette mener jeg er en liten misforståelse. Det å følge et periodiseringsprinsipp er ikke det samme som å avsette til vedlikehold. Det er en respondent som mener at for å drive forretningsmessig i en organisasjon som FB så må man bryte dette ned slik at enkeltledere som skal ta beslutninger må se sammenheng mellom beslutningen sin og koblingene mellom inntektene og kostnadene. Synliggjøring får man gjennom kontraktsstyring til fordel for bevilgninger i en instruksstyrt virksomhet. Sammenligning er også et viktig virkemiddel for å kompensere for manglende konkurranse. Alle er enig i at FB er i en monopolsituasjon, men likevel anser de tre første respondentene at statsaksjeselskap er den mest hensiktsmessige og aktuelle tilknytningsformen for FB.

Andre kategori viser oppsummerte data ved bruk av virkemidler for et forvaltningsbasert styringsprinsipp. Fra 1. januar 2011 ble bruttobudsjettering innført for hele virksomheten og respondentene mener dette er et signal om at FD ønsker større kontroll på kostnadene. Tidligere styreleder mener at FD ønsker mer kontroll enn effektivitet ved innføring av bruttobudsjettering og denne budsjetteringsmetodikken er en tvangstrøye for virksomheten. Den ene respondenten mener at bruttobudsjetteringen setter eiendomsmodellen under press. De tre første respondentene mener at tilknytningsformen bruttobudsjettert forvaltningsorgan er et hinder for å drive en effektiv eiendomsforvaltning, samtidig er ettårsprinsippet, statsregnskapet også et hinder for effektivitet. Respondentene argumenterer med at en investering ved bruk av ett års prinsippet avskrives i det året investeringen oppstår.

Tredje kategori viser dataene ved bruk av virkemidlene fra en forvaltningsbasert og forretningsbasert virksomhet sammen. De tre første respondentene mener at det ikke er noen motsetning mellom forvaltning og forretning. Selv om virkemidlene for et forvaltningsbasert styringsprinsipp er et hinder for effektivitet mener likevel de tre første respondentene at begge

prinsippene fungerer bra sammen. Respondentene mener at folk har vent seg til bruken av begge systemene og det gjelder å definere gode mål for å ivareta forsvarlig forvaltning.

Fjerde kategori viser hva eiendomsforvaltningen har lyktes med. Respondentene mener at styret var et vellykket grep for å få administrasjonen til å adoptere forretning. Salg av eiendommer har vært en suksess og har ført til betydelige besparelse og arealutnyttelse. FB sin rolle som støttefunksjonen er blitt mer synliggjort og dette er selvfølgelig nødvendig for å lykkes med eiendomsmodellen. Det som viser seg å være et vesentlig funn er at profesjonalisering er mer fremtredende enn forretning. To av respondentene gjentar profesjonalisering. Den ene vektlegger synliggjøring av husleie, profesjonalisering og ledelsesfokus. Den andre respondenten bruker begreper som ”profesjonell” organisasjon. Profesjonell organisasjon betyr nødvendigvis ikke forretningsbasert virksomhet.

Til slutt viser femte kategori hva eiendomsforvaltningen ikke har lyktes med. To av respondentene mener at bestiller- utfører- modellen tok for lang tid. Tilknytningsformen er en kvasiløsning som ikke er så godt egnet for å oppnå effektiv eiendomsforvaltning. De tre første respondentene mener at FB burde ha vært et eget rettssubjekt med tilknytningsformen statsaksjeselskap. Ved innføring av bruttobudsjettering har man satt eiendomsmodellen under press. Etableringen av FB førte til at man fikk en del barnesykdommer. Det er også verd å legge merke til at kapitalelementet blir for usynlig for leietakerne.

9. Kvantitativ analyse

I dette kapitlet hadde jeg en ambisjon om å sammenligne regnskapsdata i et etablissement før og etter året 2002. Ved å sette opp kvantitativ regnskapsanalyse før og etter etableringen av FB, hadde man kunnet måle effekten av markedsløsningen. Tanken var å ta for seg et etablissement som har like oppgaver og virksomhet før og etter omstillingen, slik at man kunne ha sammenlignet uten å ta høyde for diverse forutsetninger og endringer. Jeg så det som meget sannsynlig at FB eller Forsvaret klarte og skaffe til veie regnskapsdata for tidsrommet 2000 – 2002, i og med at regnskapet fortsatt burde vært oppbevart i henhold til reglement for økonomistyring i staten punkt 4.4.7.2. (Finansdepartementet, 2003b) som sier at regnskapsmaterialet skal oppbevares i 10 år.

Målet var å skaffe til veie regnskapsdata fra etableringen Terningmoen, som ligger under forretningsområdet Utleie. Sommeren 2010 tok jeg naturlig nok kontakt med økonomisjefen i forretningsområdet. Økonomisjefen mente at dette ikke er så sammenlignbart i og med at Terningmoen ikke hadde et fullstendig gardsregnskap. I tillegg ble regnskapet ført etter kontantprinsippet, ikke etter periodiseringsprinsippet. Økonomisjefen henviste til eiendomssjefen for markedsområdet Østlandet. Jeg fikk etter hvert tilbakemelding om at regnskapet mest sannsynlig er blitt kjørt vekk i omstillingen. Etter mange henvendelser internt tok jeg med meg min problemstilling i et møte med FRA (Forsvarets regnskapsadministrasjon) i Bergen. FRA kunne heller ikke svare på hvor regnskapet er oppbevart.

Siste forsøk ble en samtale med tidligere stedlig økonomisjef på Terningmoen, under DKØ (Distriktskommando Østlandet). Tidligere økonomisjef husker at regnskapet ble flyttet til en regnskapsentral, et sted på Østlandet, men at regnskapet mest sannsynlig nå ligger i riksarkivet. Regnskapsentralen på Østlandet ligger nå under FRA sin kommando og er nå nedlagt. Hvis regnskapet er overlevert til Riksarkivet, finner man mest sannsynlig bare årsregnskapet der, i henhold til økonomireglementet punkt 4.4.7.1. (Finansdepartementet, 2003b). Med dette ble arbeidet med å skaffe til veie regnskapsmaterialet for omfattende, således avsluttet jeg søket etter kvantitativ regnskapsdata før 2002.

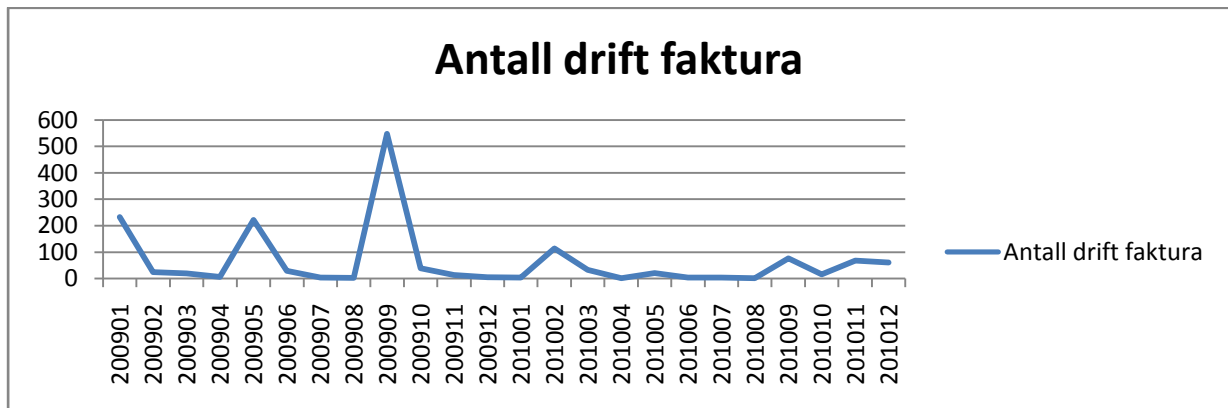
9.1. Kvantitativ analyse av forvaltning og forretning

Som sagt ønsket jeg å sammenligne et etablissement før og etter etableringen av FB for å kunne måle hvilket styringsprinsipp som er mest effektivt. For å kompensere manglende regnskapsdata er søken etter annen relevant regnskapsdata interessant. For å kunne drøfte og svare på forskningsspørsmålene er det hensiktsmessig å finne kvantitativt data som viser utviklingen innenfor et forvaltningsbasert og forretningsbasert styringsprinsipp.

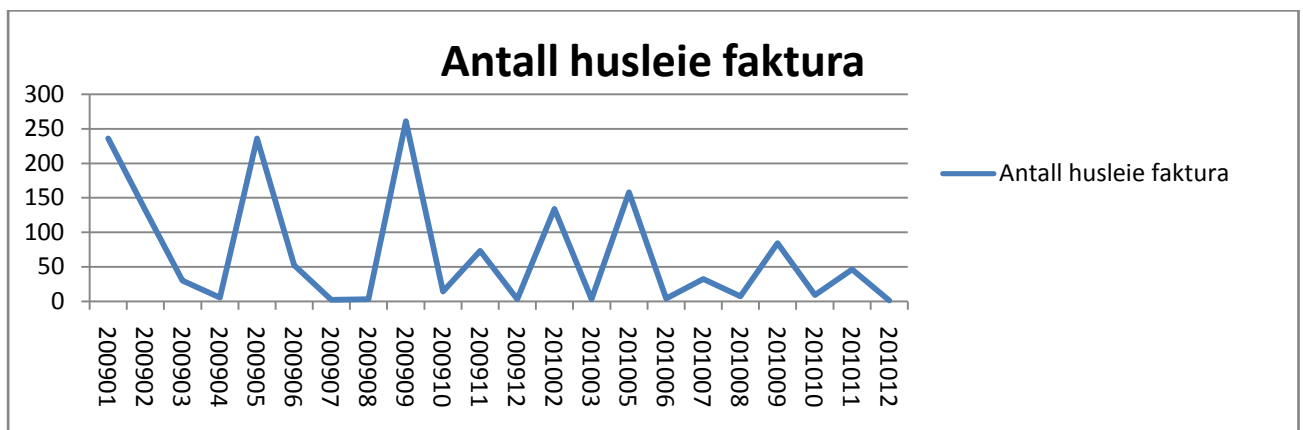
Forvaltning og forretning

Under presisering av forskningsproblem, ble husleie og drift faktura presentert. Forsvaret ønsker i dag i større grad årlige og landsdekkende fakturaer, noe som indikerer monopolsituasjonen i forsvarssektoren. Det er ikke antall utleid kvadratmeter som har gått

ned, derimot ønsker Forsvaret at fakturaene ikke skal godkjennes på et så detaljert og lavt nivå. Under presenteres utviklingen av antall utgående faktura:



Tabell 1 Utvikling av antall faktura, 1.1.2009 – 31.12.2010 (Kilde Tall hentet fra økonomisystem, bilagsart T2)



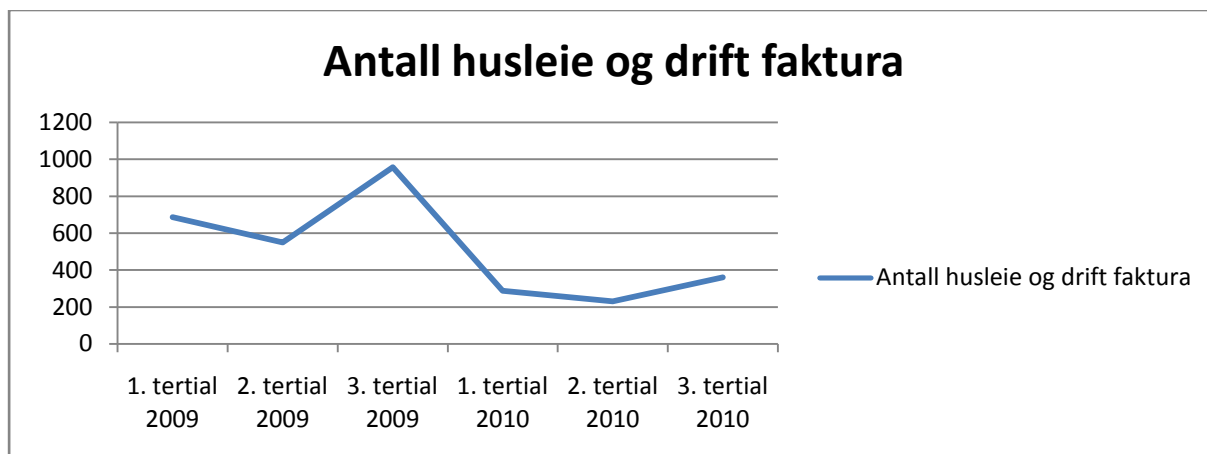
Tabell 2 Utvikling av antall husleie faktura, 1.1.2009 – 31.12.2010 (Kilde Tall hentet fra økonomisystem, bilagsart FH)

Husleie og Drift inntekter(tall i tusen)	2010	2009
Husleie	1 967 878	1 840 642
Drift	852 525	842 542

Tabell 3 Husleie og driftsinntekter (uttrekk fra økonomisystem, bilagsart FH og T2)

Nøkkeltall	2010	2009
Areal bygningsmasse forvaltet (kvm)	4 418 830 kvm	4 448 315 kvm
Grunneiendom forvaltet (daa)	1 377 855 daa	1 368 619 daa

Tabell 4 Nøkkeltall bygningsmasse og grunneiendom (Kilde årsrapport FB 2010)



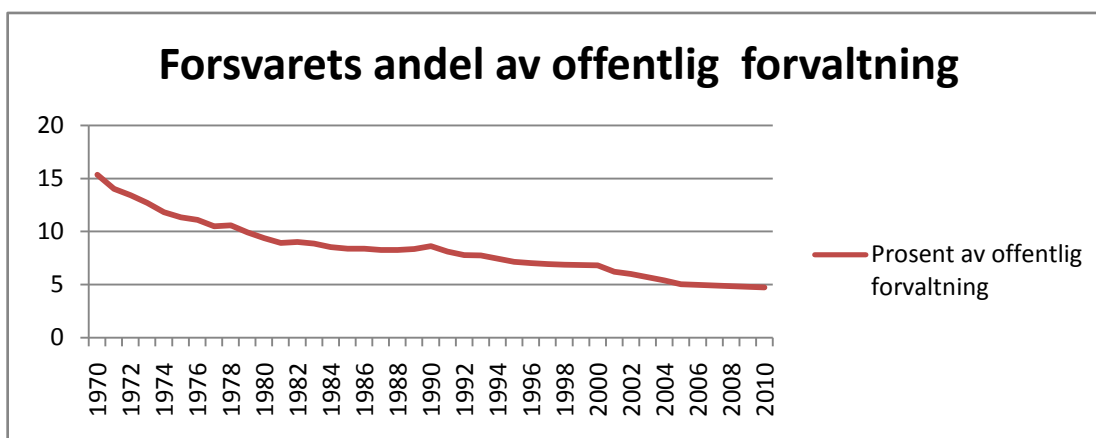
Tabell 5 Utvikling av antall husleie og drift faktura (Kilde uttrekk fra FB sitt økonomisystem)

Antall husleie og drift 2009: 2.190

Antall husleie og drift 2010: 877

Utviklingen er en indikasjon på at FB tilpasser seg Forsvaret som bestiller, samtidig viser utviklingen at Forsvaret ønsker i større grad sentraliserte og årlige fakturaer noe som i større grad ligner et forvaltningsbasert styringsprinsipp.

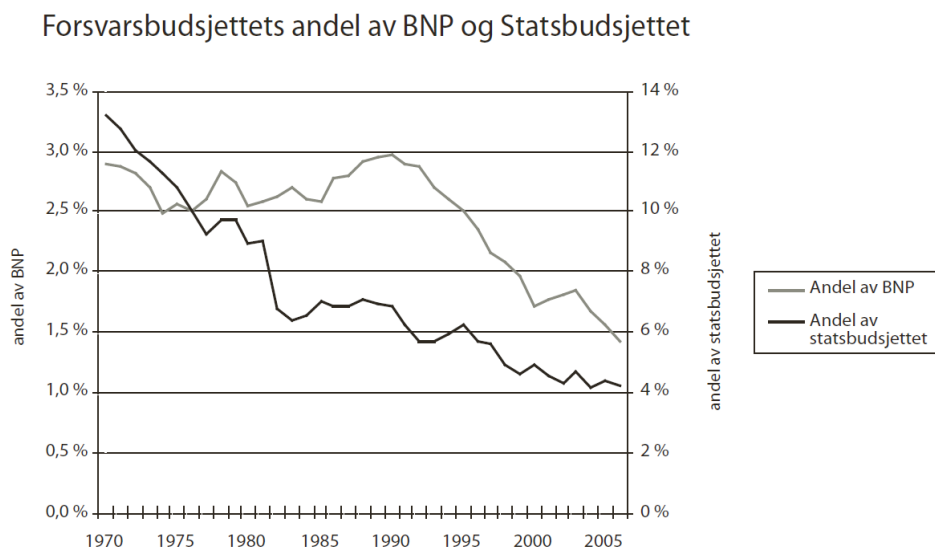
Skal man kunne si at et forvaltningsbasert styringsprinsipp er effektivt så er det interessant å se utviklingen historisk. For å vise størrelsen og utviklingen av forsvarssektoren er det hensiktsmessig å se på størrelsen i forhold til BNP (Brutto Nasjonal Produkt). Tabellen under viser forsvarrets andel av offentlig forvaltning (målt i forhold til BNP). Tallene er hentet fra SSB.



Tabell 6 Forsvarets andel av offentlig forvaltning (Kilde tall hentet fra SSB)

Utviklingen viser at Forsvarets utgifter har hatt en synkende andel av BNP og offentlig forvaltning, siden 1970 og fram til i dag. Dette indikerer betydelige endringer over flere tiår uavhengig av styringsprinsipp.

Tabellen under er hentet fra St.prp. nr. 48 (Forsvarsdepartementet, 2007 - 2008) ”Med Forsvarets vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier”. Tabellen viser forsvarsbudsjettets andel av BNP og Statsbudsjettet. Dette er en indikasjon på at Forsvarets budsjett har vært under økonomisk press over lang tid. Hensikten med dette er å vise utviklingen av en effektiv forvaltning. Forsvaret har måttet vise effektivitet tidligere også, således er det ikke noe nytt at sektoren må omstille seg uavhengig av hvilke styringsprinsipper man velger. Det er verdt å merke at Forsvaret er en statsforvaltning og benytter forvaltningsbaserte styringsprinsipper i sin virksomhet. Eiendomsforvaltningen har måttet følge denne utviklingen. Sett i forhold til BNP og Statsbudsjettet viser forsvarrets utgifter betydelig nedgang.

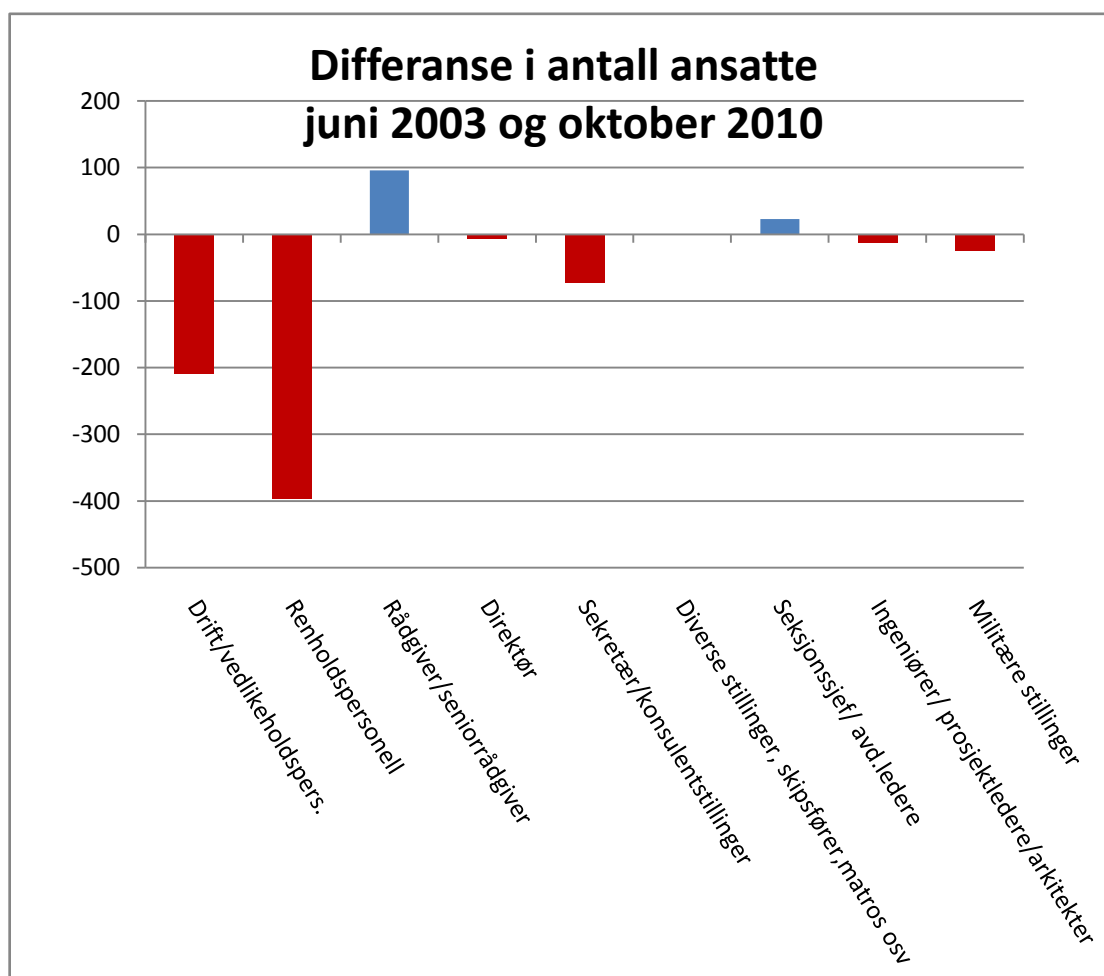


Tabell 7 Forsvarsbudsjettets andel av BNP og statsbudsjettet (Kilde Forsvarsdepartementet)

FB, som er en stor innkjøpsorganisasjon krever betydelig kontroll av rammeavtalene i en bestiller- utfører- modell hvor hensikten med kontrollen er å følge opp transaksjonene mellom funksjonene. Bestiller- utfører- modeller er et forenklet marked i et forretningsbasert styringsprinsipp. Kontroll mellom funksjoner krever økt kompetanse og ressurser. I henhold til St.prp. nr. 77 skulle man effektivisere eiendomsforvaltningen, deriblant har FB vist til reduksjon i bemanningen. I skrivende stund er det utgitt en rapport som viser en tabell over

differanser i antall ansatte mellom 2003 og oktober 2010. Det har vært en betydelig reduksjon i antall ansatte i perioden. Det som er interessant å merke seg er å se nærmere på hvilke kategorier som er blitt redusert i perioden. Drifts vedlikehold og renholdspersonell står alene for reduksjon av 605 stillinger. Derimot har det vært en svak økning i antall ansatte i kategoriene rådgivere, seniorrådgivere, seksjonssjefer og avdelingsledere. I rapporten blir økning forsvart med at (Saga, 2011, s. 17) ”innleide krever administrasjons- og ledertid, blant annet skal det utarbeides planer, og utføres kontrolloppgaver” videre står det om stillingskategoriene rådgiver og seniorrådgiver (Saga, 2011, s. 18)

”...nedgang i bruk av stillingskode konsulent/førstekonsulent. Det har bl.a. sammenheng med økte krav til kompetanse og utdanning... I tillegg har det vært et ønske om å styrke funksjoner som ivaretar behov for styring og internkontroll. Slike stillinger vil i hovedsak være ledelsesstillinger på litt høyere administrativt nivå samt rådgiver/spesialrådgiverstillinger.”



Tabell 8 Differanse i antall ansatte juni 2003 og oktober 2010 (Kilde Saga Corporate Advisors)

10. Drøfting effektiv styringsprinsipp

Analysene danner grunnlag for å kunne svare på forskningsproblem og forskningsspørsmålene. I kvalitativ og kvantitativ analyse er det forsøkt å finne data på hvilket styringsprinsipp som har bidratt til mest effektivt styringsprinsipp i eiendomsforvaltningen. Med bakgrunn i utredning og St.prp. så man behov for en mer effektiv eiendomsforvaltning. For å gi en mer effektiv eiendomsforvaltning ble det i FB tatt i bruk nye virkemidler for å oppnå effektivitet. Virkemidlene, som er måleindikator, ble etter typologi og datamatrikse sortert under et forvaltningsbasert og forretningsbasert styringsprinsipp. Før konklusjonen vil oppgaven drøfte seg fram til hva som er det mest effektive styringsprinsippet.

Det er på sin plass å repetere forskningsproblem og forskningsspørsmålene slik at drøftingen blir så oversiktlig som mulig.

Forskningsproblem

Hvilket styringsprinsipp er mest effektivt for eiendomsforvaltning i forsvarssektoren?

Forskningsspørsmål

- 1) Har det forretningsbasert styringsprinsippet bidratt til at forsvarssektoren har fått en mer effektiv eiendomsforvaltning?
- 2) Hvilke virkemidler har eiendomsforvaltningen lyktes med?
- 3) Hvilke virkemidler har eiendomsforvaltningen ikke lyktes med?

10.1. Kvalitativ drøfting

Jeg ønsker nå å besvare forskningsspørsmålene. Det er forskningsspørsmålene som skal belyse min problemstilling med bruk av samfunnsvitenskapelig metode. Hovedtrekkene fra den kvalitative analysen viser at respondentene tolker begrepene som forvaltning, forretning og profesjonalisering ulikt. Det er særlig tendens til at respondentene sammenblander forretning og profesjonell eiendomsforvaltning.

1) I den kvalitative undersøkelsen hvor nøkkelpersonene fikk mulighet til å respondere på ulike temaer vil jeg nok i første omgang si at de forretningsmessige prinsippene har lykket med en del virkemidler. Bestiller- utfører- modellen bidrar til effektivitet, i tillegg har virkemidlene ført til at Forsvaret har måttet betale for den bygningsmassen de besitter. Synliggjøringen av arealbruken har derfor bidratt til økt arealutnyttelse. Tre av respondentene mener at styret til FB var en avgjørende faktor for å innføre forretning i forvaltningen. Sett i forhold til kategorisering får de forretningsmessige virkemidlene god støtte av tre av fire nøkkelpersoner.

Det er oppsiktsvekkende at de forvaltningsmessige virkemidlene er et hinder for å drive forretning og effektiv eiendomsforvaltning. Tre av nøkkelpersonene mener at de forvaltningsmessige prinsippene er et hinder for effektivitet. Den ene respondenten mener at man ikke kan drive forsvarlig forvaltning i et forretningsmessig regime. To av nøkkelpersonene sier at med forvaltningsmessige virkemidler er kontroll viktigere enn effektivitet, noe som kan synes å henge noe sammen. Kontroll er viktig i en forvaltning og må jo naturligvis være knyttet til en viktig del av eiendomsforvaltningen. Ettårsprinsippet er uheldig av den enkle grunn at man avskriver investeringen samme år som den oppsto. Forvaltningsmessige prinsipper fokuserer på å bruke opp pengene før året er omme. Dette betyr at dagens eiendomsforvaltning er helt avhengig av forretningsmessig regnskapsprinsipp. To av respondentene bruker argumentet kapitalelementet, et element som kun fungerer under forutsetninger med bruk av periodiseringsprinsippet. Skal dagens eiendomsmodell fungere må FB fortsette å bruke de forretningsmessige prinsippene under de etablerte virkemidlene.

Eiendomsforvaltningen er blitt avhengig av det forretningsmessige styringsprinsippet fordi det er innført nye virkemidler. Hvis vi ser på husleiemodellen som et virkemiddel, vil ikke denne fungere alene med det forvaltningsbaserte styringsprinsippet. Kapitalelementet i

husleien blir beregnet ut i fra avskrivningene fra eiendomsmassen som ligger balanseført i regnskapet. Kapitalelementet blir hentet inn i husleien og blir overført til FD som igjen prioriterer hvilke eiendommer i porteføljen som skal få vedlikeholdsmidler. Tre av respondentene mener at kontantprinsippet ikke er et effektivt virkemiddel. Følgende sier den ene respondenten.

”I prinsippet er avskrivningsmodellen i forsvarssektoren til for å bøte på de noe uheldige konsekvensene ved kontantprinsippet. Vi ble opprettet for å leve etter GRS og for å ha en buffer år for år som kunne håndtere dette. Det ble opprettet et styre og styret sitt mandat var å styre oss etter GRS. Nå er styret blitt tatt bort og nå ser jeg at GRS får mindre og mindre oppmersomhet, fordi vi tross alt blir målt etter kontantregnskapet”.

Dette betyr at de nye virkemidlene er avhengig av GRS eller forretningsbasert regnskapsprinsipp for å overleve. Fra 1. januar 2011 ble bruttobudsjettering innført i virksomheten, som noen av respondentene mener er feil. Bruttobudsjetteringen setter eiendomsmodellen under press. Vi ser også under kategoriseringen at virkemidlene for forretning får mye mer positiv omtale for å lykkes med effektivitet, enn virkemidlene under forvaltning. Virkemidlene for forvaltning får lite positiv omtale for å oppnå effektivitet og den ene respondenten sier blant annet at kontantprinsippet er en tvangstrøye. Til tross for at FB er et bruttobudsjettert forvaltningsorgan og skal følge forvaltningsbaserte virkemidler er tilbakemeldingene slående negative. Likevel sier respondente at virkemidlene fra forvaltning og forretning fungerer bra sammen. To av respondentene mener at rammebetingelsene kan gjøre FB mindre konkurransedyktig, og det er ikke lett å drive forsvarlig forvaltning med forretning.

Under teoridelen ble figuren tilknytningsform skissert. FB ble opprettet som en forvaltningsbedrift, året etter ble dette endret til nettobudsjettert forvaltningsorgan, og til slutt ble FB endret til et bruttobudsjettert forvaltningsorgan. I forhold til tilknytningsform kan det tyde på at FB har innført nye virkemidler med tanke på en annen tilknytningsform enn det i utgangspunktet var tenkt. Tre av respondentene mener at den mest ideelle tilknytningsformen for eiendomsforvaltningen er statsaksjeselskap, og det har det faktisk vært tanker om. I forbindelse med avvikling av styret ble nettopp tilknytningsformen brukt som et argument

”Opprettelsen av et eget styre for Forsvarsbygg (FB) med virkning fra 1. januar 2002 ble sett som et mulig første skritt mot en friere organisasjonsform for hele eller deler av virksomheten. Organisasjonsformen er blitt vurdert nærmere ved senere anledninger. Konklusjonen har vært at FB ut fra sitt formål er å betrakte som en integrert del av statens ordinære virksomhet som det ikke er hensiktsmessig å skille ut som eksempelvis aksjeselskap.”

Drøftingen ovenfor sier noe om at virkemidlene som er tatt i bruk er blitt satt under press med den nye tilknytningsformen. Dette bekrefter den ene respondenten:

”Bruttobudsjetteringen kan over tid, med mindre vi er veldig vaksomme på det på linje med et par andre områder, sette eiendomsmodellen under press.”

For å svare konkret på om det forretningsbaserte styringsprinsippet har ført til en mer effektiv eiendomsforvaltning er svaret mitt følgende: Det forretningsbaserte styringsprinsippet er mer effektiv for eiendomsforvaltning under forutsetning av at eiendomsforvaltningen er et eget rettssubjekt. Forretningsbasert styringsprinsipp blir satt under press med innføring av bruttobudsjetteringen

2) Under intervjuet ble respondentene bedt om å svare konkret på hvilke virkemidler FB har lyktes med. Svarene er med på å kunne drøfte hva FB har lyktes med. En respondent mener at styret var en avgjørende faktor for å kunne lykkes. Argumentene respondenten bruker er at styret var en avgjørende faktor for å implementere forretningsbasert styringsprinsipp:

”Det å ha et styre har vært avgjørende. Tror ikke FB har vært oppe å gå på en så effektiv og grei måte hvis det ikke har vært for styret. Styret støttet opp om administrasjonen og presset administrasjonen både med tanke på den forretningsmessighet, med tanke på regnskap, og med tanke på effektivitet. Styret har gjort en god jobb. Det at styret er blitt avviklet er ikke stor krise nå, for styret har gjort jobben sin.”

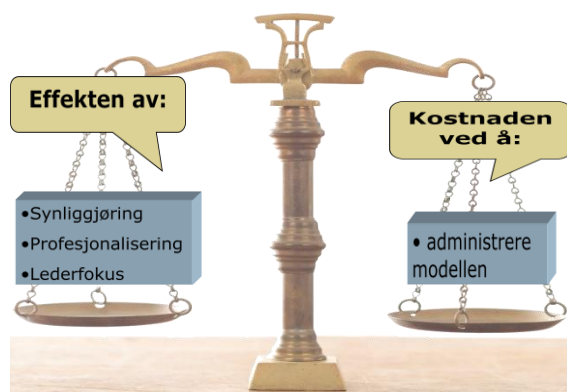
Ellers er alle respondentene enig i at det har vært betydelige besparelser i forbindelse med salg av eiendommer. I tillegg har Forsvaret måttet betale for den bygningsmassen de besitter noe som fører til bedre arealutnyttelse. FB har fått til gode modeller for å effektivisere eiendomsmodellen, det er det ingen tvil om. Den ene respondenten mener at ikke alt kan adopteres fra forretningsmessige prinsipper.

”Mye kan adopteres fra privat sektor og mye kan ikke adopteres fra privat sektor fordi man ikke har et overskuddsbegrep i det offentlige. Det er mye vanskeligere i det offentlige fordi man ikke har et så enkelt resultatmål som i den private sektor.”

Presisering av god styringsinformasjon:

”Det som er god styringsinformasjon for FB sin del er hvor mye man har avviklet som man ikke har behov for, hvor mye som er fornyet av det som skal fornyes”.

Jeg ser at det i utgangspunktet ikke var tenkt forretning men en effektiv modell for bedre arealutnyttelse. I en modell som jeg fikk servert av en respondent er det mer ønskelig med en profesjonell eiendomsmodell. Motvekten av kostnadene for å administrere modellen er synliggjøring, profesjonalisering og lederfokus.



Figur 13 Hvorfor en eiendomsmodell (Kilde Steinar Lie, FB strategi og utvikling)

Det er også en respondent som hevder at:

”I realiteten har FB brutt ned en del barrierer ved å kunne bruke sin profesjonelle organisasjon innenfor andre offentlige organisasjon – med suksess”

3) Under spørsmålet om hvilke virkemidler man ikke har lyktes med svarer respondentene noe sprikende, men det finnes noen fellestrekk. Det tok lang tid å få på plass eiendomsmodellen og man fikk en del ”barnesykdommer” i startfasen. Nivået på husleien ble oppfattet å være for høy. Leietakerne synes at kapitalelementet blir for usynlig når det ikke er overensstemmelse mellom betalt kapitalelement i husleien og vedlikehold på bygningene.

Innføring av bruttobudsjetteringen var negativt. En respondent mener at man bryr seg for lite om effektivitet i det offentlige og at man roter det ofte til for å få bedre kontantmessig/bevilgningsmessig styring, likevel er en klar på at man ikke driver forretning men effektiv forvaltning. Når respondentene forteller om de virkemidlene man ikke har lykkes med ser man en slående sammenheng. Ser man på svarene, sier respondentene at det er ønskelig med en annen tilknytningsform enn den man har i dag. Tre av respondentene forventet en annen tilknytningsform og tilbakemeldingene knytter seg til hvordan virkemidlene lykkes i et forvaltningsbasert styringsprinsipp. Det tok lang tid å få aksept for bestiller- utfører -modellen og husleien ble oppfattet som høy. Samtidig blir det hevdet at vedlikeholdsetterslepet har økt. Det er en respondent som sier følgende:

”Vedlikeholdsetterslepet blir bare større og større. Man fikk levert mer for pengene før, det er jeg helt sikker på”

10.2. Kvantitativ drøfting av forvaltning og forretning

Forsøket med å skaffe til veie regnskapsdata var ikke så vellykket. Hvis regnskapet fra tidsrommet 2000 – 2002 ikke er tilgjengeliggjort på en annen måte enn i Riksarkivet er en regnskapssammenligning vanskelig. I henhold til økonomireglementet (Finansdepartementet, 2003b, s. 37) i staten skal regnskapsmateriale avleveres når det er om lag 20 – 25 år. Skal man evaluere reformer hadde det vært en fordel å kunne sammenlignet regnskapet. Det er vel meningen at man skal kunne evaluere effekten av nye styringsprinsipper? Skal man evaluere effekten av etableringen av FB burde man kunne sammenlignet før og etter 2002.

Før 2002 fulgte eiendomsforvaltningen statsregnskapet og kontantprinsippet uten det nye periodiseringsprinsippet. Kontantprinsippet er det prinsippet som gir mest mulig entydig vedtak uten å måtte pådra forpliktelse utover budsjettåret, således er ikke kontantprinsippet best egnet i et forretningsbasert styringsprinsipp. Det nye periodiseringsprinsippet (opptjening og sammenstillingsprinsippet) som også gjerne kan kalles et lønnsomhetsregnskap (Jensen & Monsen, 2009, s. 45), er et supplement i å vareta et periodisert regnskap som muliggjør et lenger perspektiv enn ettårsprinsippet.

I løpet av 2010 har det skjedd endringer mht nivå, frekvens og antall for husleie- og drift-faktura mot Forsvaret. Selv om FB fører regnskapet etter periodiseringsprinsippet, som et

supplement til statsregnskapet og kontantprinsippet, fører Forsvaret regnskapet etter statsregnskapet og kontantprinsippet uten periodiseringsprinsippet. Faktureringsfrekvensen for husleie og drift er normalt tertialvis med avtaler på et relativt detaljert nivå. Dette bildet har endret seg særlig etter at FB ble en bruttobudsjettet virksomhet. Flere kunder (brukere) i Forsvaret ønsker nå mer landsdekkende og årlige fakturaer, noe som betyr avtaleinngåelsene er mye mer sentralisert nå enn tidligere. Hvis man ser nærmere på antall drifts og husleiefakturaer under kvantitativ dataanalyse, viser grafen en nedadgående kurve. Antall faktura har gått ned fra 2.190 fakturaer i 2009 til 877 fakturaer i 2010. Dette bekrefter at fakturakontrollen og avtalene blir liggende på et mye mer sentralisert nivå nå enn tidligere, noe som for så vidt ikke er noe negativt for kontantstrømmen sin del. Færre faktura betyr større kontroll både for kunde (FB) og leverandørreskontroen (i Forsvaret) som følge av reduserte betalingstransaksjoner. I et periodisert regnskap betyr dette at FB i større grad må periodisere inntektene. I et statsregnskap hvor sektoren ønsker større kontroll, færre fakturaer og reduserte betalingstransaksjoner, gir dette betydelig redusert risiko for ikke å treffe den bevilgede pengesum. NOU 2003:6 Hva koster det? (Finansdepartementet, 2003a, s. 174) mente at virksomhetene som fulgte periodiseringsprinsippet fortsatt skulle ha kontroll med aktivitetsnivået. At avtalene mellom FB og Forsvaret er blitt mer sentralisert tyder på at sektoren ønsker kontroll med det bevilgningsfinansierte i tråd med forvaltningsbasert styringsprinsipp. Periodiseringsprinsippet tilfredsstiller ikke kontrollen av aktivitetsnivået alene. Nye virkemidler ble innført for å ha god lokal kontroll. Nå sentraliseres avtalene for å ha god kontroll med aktivitetsnivået.

Utviklingen i sektoren har vært formidabel. Tall fra SSB viser at sektoren har effektivisert over flere tiår. Økonomisk press har ført til økt effektiviseringskrav for å redusere offentlige utgifter. Man kan ikke glemme hvor stor forsvarssektoren faktisk har vært i motsetning til i dag hvor pleie- og omsorgssektoren er betydelig større i forhold til det en gang var. Forsvarets andel av forvaltningen viser en relativt bratt nedadgående kurve. Omkring 1970 hadde forsvarssektoren en andel av verdiskapningen på over 15 prosent, og i dag er kurven nådd ned under 5 prosent. I utredningen Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier (Forsvarsdepartementet, 2007 - 2008) finner man grafen Forsvarets andel av BNP noe som indikerer det samme, i tillegg til at Forsvarets andel av statsbudsjettet er betydelig redusert siden slutten av 1980 tallet og frem til i dag. Selv om sektoren velger forretningsbaserte virkemidler viser Forsvaret at det faktisk er mulig å profesjonalisere uten de forretningsbaserte virkemidlene.

I St. prp. nr. 77 (Forsvarsdepartementet, 2001, s. 25) ble omorganiseringene av eiendomsforvaltningen drøftet at ville få personellmessige konsekvenser fordi dette ville medføre en nedbemanning. Antall ansatte ble redusert i omstillingen og det har vært en betydelig endring i antall årsverk. I Saga - rapporten (Saga, 2011) er det vist til en bevegelse i antall årsverk mellom 2003 og 2010. En reduksjon på 605 ansatte finner man under stillingene drift/vedlikeholdspersonell og renholdspersonell. Utviklingene skyldes at det er i disse stillingene man finner tjenester som har gjennomført betydelig effektivitet, i tillegg til kjøp av tjenester på rammeavtaler. De andre stillingskategoriene er relativt stabile med en svak økning under kategori rådgiver/seniorrådgiver. Denne utviklingen understøtter transaksjonskostnadsteorien. Innkjøp av rammeavtaler krever større kontroll når det er snakk om overførsel mellom to funksjoner. FB som funksjon som bestiller, kjøper betydelig tjenester fra rammeleverandører, som den andre funksjon. Strømmen av transaksjoner og overførsel krever høy kompetanse og profesjonalitet slik at man kan etterleve forsvarlig forvaltning. I et forretningsbasert styringsprinsipp er det viktig med konkurranse i det markedet som er etablert. Selv om FB er i en monopolsituasjon er det viktig med forsvarlige offentlig anskaffelser for tjenestene som skal utføres.

Oppsummert skal jeg forsøke å svare på forskningsspørsmålene fra den kvantitative drøftingen.

- 1) Den kvantitative drøftingen viser at det ikke er lett å sammenligne regnskapet før og etter en omstilling. Regnskapet for året 2000 og 2001 ble ikke funnet i løpet av den avsatte tiden. Dette gjør at det ikke er lett å svare på om det nye forretningsbaserte styringsprinsippet har bidratt til effektiv eiendomsforvaltning.
- 2) I eiendomsforvaltningen er det nye virkemiddelet, periodiseringsprinsippet, innført som et supplement til statsregnskapet og kontantprinsippet. Eiendomsforvaltningen har større oversikt over livssyklus-kostnadene ved bruk av periodiseringsprinsippet. Bestiller-utfører- modellen, husleiemodellen, er avhengig av periodiseringsprinsippet når avskrivingskostnaden kalkuleres og synliggjøres i kapitalelementet.
- 3) Husleie- og driftsavtalene mellom Forsvaret og FB sentraliseres, og det er færre transaksjoner mellom Forsvaret og FB. Økt kontroll med aktivitetsnivået er avgjørende i

et forvaltningsbasert styringsprinsipp og dette er viktig for et bevilgningsfinansiert statsregnskap. Selv i husleiemodellen er det nå behov for økt kontroll.

Eiendomsforvaltningen bruker ikke de forretningsbaserte virkemidlene fullt ut. Forsvarets andel av BNP og Statsbudsjettet vitner om effektivitet i flere tiår. Til slutt bekrefte transaksjonskostnadsteorien.

10.3. Sammenheng mellom kvalitativ og kvantitativ

Forretning eller profesjonalisering

I den kvalitative og den kvantitative drøftingen ser jeg en vesentlig sammenheng. To av nøkkelpersonene/respondentene understreker betydningen av profesjonalisering. Forretning blir vektlagt i mindre grad. I de senere årene sentraliseres husleie – og drifts avtaler og man ønsker større kontroll enn tidligere. FB ønsker å være en profesjonell eiendomsforvaltning i forsvarssektoren.

Forvaltningen av Forsvarets eiendommer har endret tilknytning opp til flere ganger. Det har vekslet mye mellom desentralisering og sentralisering. I 1984 ble FBT desentralisert. I 1995 ble forvaltningen sentralisert. I forbindelse med etableringen av FB ble kostnadsdekkende husleie innført og lokale detaljerte avtaler ble innført. I løpet av 2010 ser vi tydelig tendens til sentralisering. Den kvantitative undersøkelsen viser en sentralisering av husleie og drifts-avtaler for å ha større kontroll med kontantstrømmene.

	Desentralisering	Sentralisering
Forvaltning	1984	2010
Forretning	2002	1995

Figur 14 Desentralisering og sentralisering innenfor styringsprinsippene

Mine funn viser at FB ønsker å være en profesjonell eiendomsforvalter med god kontroll av kontantstrømmene.

11. Konklusjon

Formålet med etableringen av FB var å frembringe en effektiv eiendomsforvaltning, effektiv arealutnyttelse, bedre totaløkonomi og synliggjøring av roller. FB har innført forretningsbasert styringsprinsipp for å oppnå effektivitet. I dette kapitlet skal oppgaven trekke konklusjoner fra hovedproblemstillingen: *Hvilket styringsprinsipp er mest effektivt for eiendomsforvaltning i forsvarssektoren?* Analysen og drøftingen av data skal danne grunnlag for å trekke konklusjoner. Jeg har gjennomført datainnsamling med både kvalitativ og kvantitativ metode. Det er gjennomført dybdeintervju av nøkkelpersoner som har hatt en sentral rolle ved etableringen av FB. Det er hentet inn statistiske tall fra SSB, økonomisystemet og årsrapport. Jeg fikk ikke tilgang til regnskapet før 2002 og mistet dermed muligheten for å sammenligne effekten av regnskapet i et forvaltningsbasert og et forretningsbasert styringsprinsipp. Likevel, manglende regnskapsdata er et funn i seg selv, fordi nye virkemidler ved omstilling, ikke lar seg evaluere kvantitativt.

I etableringen av FB ble forretningsbaserte virkemidler tatt i bruk. Bestiller- utfører-modellen, markedsløsninger, endret tilknytningsform, periodiseringsprinsippet og konkurranseutsetting er forretningsbaserte eksempler på virkemidler for å oppnå effektivitet. Eiendomsforvaltningen i forsvarssektoren har høstet nesten 10 års erfaring med de nye virkemidlene. Nedenfor skal jeg kort gjengi hovedtrekkene fra drøftingene før jeg konkluderer.

Tre av fire nøkkelpersoner mener at de forretningsbaserte virkemidlene er nødvendig for effektiv eiendomsforvaltning. Husleiemodellen er et virkemiddel for å synliggjøre ansvarsfordeling, roller og utgifter overfor bruker. Husleien er kostnadsbasert, og det blir beregnet et kapitalelement lik avskrivningene fra eiendomsporteføljen. Kapitalelementet blir synliggjort som et element i husleien.

Tre av fire nøkkelpersoner mener at den mest ideelle tilknytningsformen er statsaksjeselskap, altså en tilknytningsform som et eget rettssubjekt.

Nøkkelpersonene mener at innføring av bruttobudsjetteringen fører til økt fokus på kostnader. To av nøkkelpersonene mener at bruttobudsjetteringen fører til mer kontroll enn effektivitet.

Bruttobudsjetteringen setter eiendomsmodellen under press. Tre av fire nøkkelpersoner mener at kontantprinsippet er en svakhet og et hinder for effektivitet.

Nøkkelpersoner mener at synliggjøring av utgiftene ved det å bo har vært et viktig virkemiddel ved arealutnyttelsen. Husleiemodellen er og har vært en vellykket modell for eiendomsforvaltningen. Husleiemodellen har bedret styringen av den eiendomsmassen som Forsvaret b. FB har lyktes med å synliggjøre sin støttefunksjon i forsvarsektoren. Nøkkelpersoner trekker frem begrepet profesjonalisering fremfor forretning.

Det tok lang tid å få på plass den eiendomsmodellen man har i dag. Hvordan midlene fra kapitalelementet blir fordelt på objektene som trenger vedlikehold, blir noe usynlig for forsvarrets leietakere. I tillegg synes leietakerne at husleien ble for høy i startfasen. Den ene nøkkelpersonen mener at vedlikeholdsetterslepet har økt med den nye modellen.

Eiendomsforvaltningen i forsvarsektoren er ikke et fullkomment marked. Husleien er kostnadsbasert og det er naturlig at det vil påløpe administrative forvaltningskostnader knyttet til avtalene. Det siste året har avtalene mellom forsvaret og FB blitt betydelig mer sentralisert. Tall hentet fra økonomisystemet og årsrapport viser at fakturakontrollen og avtalene blir liggende på et mye mer sentralisert nivå, noe som for så vidt ikke er noe negativt for kontantstrømmen sin del. Sentraliserte og årlige fakturaer fører til færre transaksjoner og økt kontroll. Dette er en løsning som er tilpasset et forvaltningsbasert styringsprinsipp lik årlige bevilgninger i henhold til bevilgningsreglementet. To av nøkkelpersonene hevder at tilknytningsformen er en kvasiløsning. FB ønsker å være en profesjonell eiendomsforvalter med god kontroll av kontantstrømmene.

Ut fra funnene kan jeg hevde at det forretningsbaserte styringsprinsippet fungerer mest effektivt i en virksomhet som er et eget rettssubjekt.

FB skiller seg fra en privat forretningsvirksomhet ved at den ikke drives etter økonomisk overskudd. FB har etablert en sammenblanding av både forvaltningsbaserte og forretningsbaserte styringsprinsipp og virksomheten forsøker å balansere mellom prinsippene for å oppnå effektivitet. Noe av årsaken ligger i at FB hadde forventinger til en annen tilknytningsform og adopterte forretningsbaserte virkemidler. I 2002 ble FB opprettet som forvaltningsbedrift. I 2003 ble FB endret til nettobudsjettert forvaltningsorgan med særskilte

fullmakter. I 2011 ble FB endret til bruttobudsjettert forvaltningsorgan. Det er ingen tvil om at FB skal følge forvaltningsbaserte styringsprinsipper, selv om virkemidlene under forvaltningen får noe negativ omtale.

FB må følge forvaltningsbaserte styringsprinsipper som et bruttobudsjettert forvaltningsorgan. Det går an å drive effektivt som et forvaltningsorgan. Forsvarets andel av statsbudsjettet har sunket betraktelig over flere tiår, og det er klart at det går an å drive effektivt selv med et forvaltningsbasert styringsprinsipper.

Min konklusjon er som følger:

Forretningsbaserte styringsprinsipper er mest effektivt for eiendomsforvaltningen, hvis FB som virksomhet er et eget rettssubjekt

Forvaltningsbaserte styringsprinsipper er mest effektivt for eiendomsforvaltningen når FB som virksomhet er et forvaltningsorgan.

Husleiemodellen er en god og effektiv forvaltningsmodell som må tilpasses den tilknytningsformen den til en hver tid lever i.

12. Videre studier

Mine funn viser at forvaltningen må holde tunga rett i munn med tanke på hvilke virkemidler som iverksettes under hvilke rammebetingelser. Forretningsbaserte virkemidler er tilpasset forretningsvirksomheter som er et eget rettssubjekt. Hvilke virkemidler man adopterer inn i forvaltningen bør man være forsiktig med. En virksomhet som er et forvaltningsorgan bør tilpasses etter et system som er utviklet for dette formål.

Omstillinger i staten er overhodet ikke fullført. Forvaltningen er under en kontinuerlig utvikling hvor målet er å effektivisere slik at forvaltningen får mest mulig nytte ut av tildelte midler. Omstillingsarbeidet i forvaltningen vil fortsette i tiden fremover, derfor er evalueringstudier nyttige i den forstand at noen leser oppgaven og synes den er interessant i andre sammenhenger. Eller, sagt på en annen måte, er min motivasjon at andre skal synes at

oppgaven blir såpass interessant at flere får lyst til å lese og ha utbytte av den. For eksempel kan oppgaven motivere ledere, ansatte og forskere som søker å finne svar på hva som skjer i offentlig virksomheter når man innfører nye reformer. Det er viktig å få frem hva som skjer når ulike virkemidler fra private virksomheter adopteres inn i offentlig virksomhet.

Min anbefaling til videre forskning er å se hvordan virkemidler i forretning og forvaltning fungerer i andre statlige virksomheter etter gitte rammebetingelser. FB er en virksomhet som har endret tilknytningsform innefor et forvaltningsorgan opp til flere ganger. Jeg mener at departementene bør være konsekvente med hvilke føringer som gis under hvilke rammebetingelser. Finnes det argumenter for at eiendomsforvaltningen burde vært et eget rettssubjekt, ja da hadde virkemidlene i et forretningsbasert styringsprinsipp fungert på en annen måte.

Jeg ser at forvaltningen veksler mellom desentralisering og sentralisering, samt mellom forretning og forvaltning. Min anbefaling er å analysere flere av de forhold som påvirker vekslingen. Jeg ser at økt kontroll fører til større sentralisering, noe som henger sammen med innføring av bruttobudsjetteringen. Mine funn kan derfor generaliseres i andre virksomheter og sammenhenger. En mulig tilnærming er å analysere på hvilket nivå man ønsker å ha kontrollen i en virksomhet. På hvilket nivå ønsker virksomhetene å etablere kontroll innenfor et forvaltningsorgan versus eget rettssubjekt.

For eksempel ble periodiseringsprinsippet innført som et prøveprosjekt i regi av SSØ. Dette prøveprosjektet er nå ferdig og finansdepartementet har blant annet i et rundskriv informert om statlig regnskapsstandard (SRS) som er basert på periodiseringsprinsippet. Dette vitner om at regnskapsprinsippene er under utvikling for at de skal bli bedre tilpasset statsforvaltningen.

Figurer og tabeller

Figurliste

Figur 1 Organisasjonskart Forsvarsbygg (Kilde strategi Forsvarsbygg)	8
Figur 2 Forenklet modell over utviklingen av eiendomsforvaltningen i forsvarssektoren	11
Figur 3 Forskjeller i økonomistyring (Kilde Jensen)	15
Figur 4 Tilknytningsformer i staten (Kilde Modernisering av offentlig sektor)	24
Figur 5 Organisasjon til utredning (Kilde EBA• 2000)	27
Figur 6 Forenklet modell før 2002	28
Figur 7 Forenklet modell etter 2002.....	28
Figur 8 Forskjell mellom kontantregnskap og GRS. Eksempel med en investering med lineær avskrivning over fire år (Kilde økonomiopplæring for ledere i FB).....	29
Figur 9 Husleie (Kilde interneffektivisering FB Utleie)	31
Figur 10 Husleiemodellen (Kilde strategi FB).....	33
Figur 11 Typologi over styringsprinsipper i statlige virksomheter	48
Figur 12 Kategorisering av kvalitativ data	62
Figur 13 Hvorfor en eiendomsmodell (Kilde Steinar Lie, FB strategi og utvikling).....	74
Figur 14 Desentralisering og sentralisering innenfor styringsprinsippene.....	78

Tabell – liste

Tabell 1Utvikling av antall faktura, 1.1.2009 – 31.12.2010 (Kilde FB økonomisystem).....	66
Tabell 2 Utvikling av antall husleie faktura, 1.1.2009 – 31.12.2010 (Kilde FB økonomis.)...	66
Tabell 3 Husleie og driftsinntekter (uttrekk fra økonomisystem, bilagsart FH og T2).....	66
Tabell 4 Nøkkeltall bygningsmasse og grunneiendom (Kilde årsrapport FB 2010).....	66
Tabell 5 Utvikling av antall husleie og drift faktura (Kilde FB sitt økonomisystem)	67
Tabell 6 Forsvarets andel av offentlig forvaltning (Kilde tall hentet fra SSB)	67
Tabell 7 Forsvarsbudsjettets andel av BNP og statsbudsjettet (Kilde Forsvarsdep.).....	68
Tabell 8 Differanse i antall ansatte juni 2003 og oktober 2010 (Kilde Saga C. Advisors).....	69

Litteraturliste

- Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J. O. (2009). *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo: Universitetsforl.
- Busch, T., Vanebo, J. O., Klaudi Klausen, K., & Johnsen, E. (2005). *Modernisering av offentlig sektor: utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo: Universitetsforl.
- Eckhoff, T., & Smith, E. (2008). *Forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforl.
- Esaiasson, P. (2003). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Finansdepartementet. (2003a). Norges offentlige utredninger 2003:6
Hva koster det? (S. forvaltningstjeneste & Informasjonsforvaltning, Trans.). Oslo.
- Finansdepartementet. (2003b). *Reglement for økonomistyring i staten*
*Bestemmelser om økonomistyring i staten*Fastsatt 12. desember 2003 Departementenes servicesenter 06/2010 - 500.
- Forsvarsbygg. (2010a). *Intranett. Forsvarsbyggs styre avvikles*. Lokalisert,
http://intranett.forsvarsbygg.local/xnet/homepage/showp_document_id=22323
- Forsvarsbygg. (2010b). Årsrapport 2009. *5 nøkler til vår verdiskapning* (s. 44). Oslo.
- Forsvarsdepartementet. (2000). *Om helhetlig forvaltning av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2001). St.prp. nr. 77 *Omlegging av Forsvaret eiendomsforvaltning*. Oslo.
- Forsvarsdepartementet. (2002a). St.prp. nr. 1 (2003 - 2004)
For budsjetterminen 2004. Oslo.
- Forsvarsdepartementet. (2002b). St.prp.nr.1 tillegg nr.6
Endringer i forslaget til forsvarsbudsjett for 2003 grunnet innføring av kostnadsdekkende husleie i Forsvaret. Oslo.
- Forsvarsdepartementet. (2007 - 2008). *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier* (D. k. Forsvarsdepartement, Trans.). Oslo.
- Forsvarsdepartementet. (2010). Prop. 1S (2010 - 2011)
For budsjettåret 2011 Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) (D. k. Forsvarsdepartement, Trans.). Oslo.

-
- Gilljam, M., & Hermansson, J. (2003). *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Jensen, B. (2007). *Offentlige velferdsgoder: økonomistyring, regnskapsprinsipper og New Public Management : delrapport 1: økonomistyringssystemer og New Public management* (Vol. nr 12-2007). Elverum: Høgskolen.
- Jensen, B., & Monsen, N. N. (2009). *Regnskap i stat og kommuner: om dagens regnskaper og et alternativ* (Vol. nr. 7-2009). Elverum: Høgskolen.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Kristoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt.
- Johannessen, A. e. a. (2005). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag as.
- Kommunal/regionaldepartementet. (2004). *Velholdte bygninger gir mer til alle*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Langli, J. C., & Tellefsen, J. T. (2008). *Årsregnskapet*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Mauland, H., & Mellemvik, F. (2004). *Regnskap og økonomistyring i staten*. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Saga. (2011). Ansette eller kjøpe tjenesten? (Saga Corporate Advisors, Trans.) (s. 56).
- SSØ. (2006). *Veileder Resultatmåling Mål og resultatmåling i staten* (2. opplag utg.). Oslo: Senter for statlig økonomistyring.
- Bevilgningsreglementet sist vedtatt av Stortinget 26. mai 2005 (2005).
- Østre, S. (2007). *Analyse av prinsipper for budsjettering og regnskapsføring i offentlig forvaltning: delrapport 3: økonomistyringssystemer og New Public management* (Vol. nr 14-2007). Elverum: Høgskolen.

Trykte vedlegg

Dybdeintervju

- Sentral deltager i utredningen EBA•2000
- Tidligere styreleder FB
- Representant fra konsernledelsen
- Hovedtillitsvalgt

Utrekk antall faktura legges fram etter forespørsel