

	lav	høy
kv.	7,6	5,3
menn	2,4	6,2

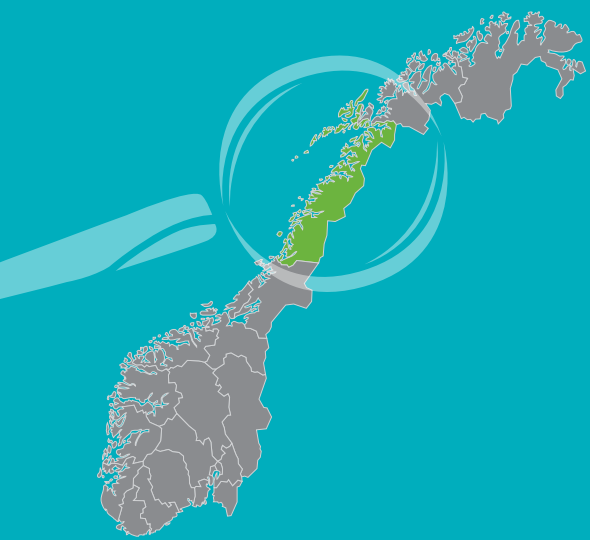


Kommunal eiendomsforvaltning og organisasjonsformer

→ se Weber (1971)



Arild Gjertsen



20
15
10
5

***Kommunal eiendomsforvaltning og
organisasjonsformer***

av

Arild Gjertsen

NF-rapport nr. 6/2011

ISBN-nr.: 978-82-7321-613-7

ISSN-nr.: 0805-4460

REFERANSESIDE

- Rapporten kan også bestilles via nf@nforsk.no

Tittel Kommunal eiendomsforvaltning og organisasjonsformer	Offentlig tilgjengelig: Ja	NF-rapport nr.: 6/2011
	ISBN nr. 978-82-7321-613-7	ISSN 0805-4460
	Ant. sider og bilag: 46	Dato: 22.3. 2011
Forfattere Arild Gjertsen	Prosjektansvarlig (sign): Arild Gjertsen	
	Forskningsleder: Bjarne Lindeløv	
Prosjekt 1241	Oppdragsgiver Statens bygningstekniske etat/KoBE	
	Oppdragsgivers referanse Per T. Eikeland	
Sammendrag Rapporten tar utgangspunkt i Statens Byggtekniske Etat/KoBEs konferanse om eierskap og organisasjonsformer for kommunenes formålsbygg 5. november 2010. Rapporten gir en faglig ramme for konferanseinnleggene. Hovedutfordringer i kommunal eiendomsforvaltning presenteres, og oppmerksomheten rettes særlig mot utfordringer knyttet til fristilte organisasjonsmodeller på dette feltet.	Emneord Kommuner Eiendomsforvaltning Organisasjonsendring Fristilling	
Andre rapporter innenfor samme forskningsprosjekt/program ved Nordlandsforskning	Salgspris NOK 100,-	

Nordlandsforskning utgir tre skriftserier, rapporter, arbeidsnotat og artikler/foredrag. Rapporter er hovedrapport for et avsluttet prosjekt, eller et avgrenset tema. Arbeidsnotat kan være foreløpige resultater fra prosjekter, statusrapporter og mindre utredninger og notat. Artikkel/foredragsserien kan inneholde foredrag, seminarpaper, artikler og innlegg som ikke er underlagt copyright rettigheter.

FORORD

Denne konferanserapporten tar utgangspunkt i Statens Bygningstekniske etats KoBE-konferanse om eierskap og organisasjonsformer for kommunenes formålsbygg 5. november 2010. Formålet med konferansen var å gi et grunnlag for kritisk og rasjonell tenkning omkring valg av organisasjonsform med tilhørende rammebetingelser for eiendomsforvaltningen i kommunene og fylkeskommunene. Målsettingen har vært å bidra med en analytisk innramming av de problemstillingene som ble reist i konferansen, og å identifisere eventuelle problemstillinger som bør undersøkes nærmere gjennom forskning eller utredning.

Takk til foredragsholdere og Per T. Eikeland (KoBE) for kommentarer!

Bodø, mars 2011

INNHOOLD

FORORD.....	1
1. INNLEDNING.....	3
2. KOMMUNAL EIENDOMSFORVALTNING SOM FELT.....	4
2.1 ULIKE ORGANISASJONS- OG SELSKAPSFORMER.....	7
2.2 UTFORDRINGER FOR GOD EIENDOMSFORVALTNING.....	9
2.3 EN FRISTILT EIENDOMSFORVALTNING?.....	13
3. FRISTILLINGENS JANUSANSIKT.....	18
3.1 ORGANISASJONER: RASJONELLE OG INSTRUMENTELLE?.....	19
3.2 ET INSTITUSJONELT PERSPEKTIV.....	23
4. EIENDOMSFORVALTNING OG ORGANISASJONSUTFORDRINGER.....	30
4.1 LANGSIKTIGHET, EIERSKAPSBEVISSTHET OG PRAGMATISME.....	31
4.2 LÆRING, RASJONALITET OG ENDRING.....	41
REFERANSER.....	44

1. INNLEDNING

Denne konferanserapporten tar utgangspunkt i i Statens Bygningstekniske etats KoBE-konferanse om eierskap og organisasjonsformer for kommunenes formålsbygg 5. november 2010. Formålet med konferansen var å gi et grunnlag for kritisk og rasjonell tenkning omkring valg av organisasjonsform med tilhørende rammebetingelser for eiendomsforvaltningen i kommunene og fylkeskommunene. I tillegg var det en ambisjon at konferansen skulle bidra til å identifisere forbedringsmuligheter i modellene/rammebetingelsene knyttet til modellene.

Nordlandsforskning har blitt invitert til å utforme en rapport som gir en sammenhengende fremstilling av de bidragene som fremkommer på konferansen. Bakgrunnen for dette er Nordlandsforskning tidligere arbeid med kommunal selskapsorganisering og tilhørende kontroll- og styringsutfordringer. Målsettingen har vært å bidra med en analytisk innramming av de problemstillingene som ble reist i konferansen, og å identifisere eventuelle problemstillinger som bør undersøkes nærmere gjennom forskning eller utredning. Rapporten må imidlertid betraktes som et selvstendig faglig arbeid, både når det gjelder fremstilling, faglig innhold og konklusjoner.

Konferansens foredrag er presentert i konsentrert form i egne "tekstbokser" i dette notatet¹. Som "kommentarstoff" til disse presenterer notatet hovedtrekkene i de utfordringene som er knyttet til eiendomsforvaltning og organisering, slik dette framkommer i en del sentrale utredninger. Notatet søker også å gi en mer prinsipiell og teoretisk tilnærming til spørsmålet om organisasjonsformer og fristilling i kommunal sektor – som også vil ha gyldighet for eiendomsforvaltning.

¹ Presentasjonene finnes tilgjengelig for nedlastning på <http://kobe.be.no/index.php/kursogkonferanser.html>

2. KOMMUNAL EIENDOMSFORVALTNING SOM FELT

Eiendomsforvaltning må i hovedsak betraktes som en støttefunksjon for kommunens kjerneoppgave; produksjon av tjenester – og inntekter fra kommersiell eiendomsvirksomhet utgjør i hovedsak en liten del av den totale eiendomsforvaltningen. Den kommunale eiendomsforvaltningen må sees på bakgrunn av hensiktsmessighetsbetraktninger; det er nytte-/bruksverdien knyttet til tjenesteproduksjon som står i sentrum for slik forvaltning. I visse tilfeller er det riktignok andre hensyn som legges til grunn. Kommunalt eierskap kan være et argument for å sikre bygninger som det er knyttet spesiell kulturell, historisk eller estetisk verdi til. At eiendomsforvaltning ikke er en kjerneoppgave for kommunene, betyr likevel ikke at slik forvaltning ikke er viktig. Eiendomsforvaltningen har en potensielt stor betydning for kommunenes økonomi og på rammebetingelsene for kommunal tjenesteproduksjon. Beregninger gjort av ECON (2001) har anslått at de årlige utgiftene knyttet til kommunal eiendomsforvaltning utgjør nærmere 20 prosent av kommunenes totale driftsutgifter².

I ECONs studie påpekes det at man både i offentlig og privat sektor ser en klar tendens til at eiendomsforvaltning profesjonaliseres, enten ved at eiendomsforvaltningen skilles ut i egne enheter eller ved at virksomheter som ikke har eiendomsforvaltning som hovedoppgave velger å leie istedenfor å eie. Det er neppe grunn til å anta at denne utviklingen har avtatt i det tiåret som er gått. Det har blitt påpekt at en viktig drivkraft for dette både er et ønske om å synliggjøre ansvar og resultatkrav, og at kravene til kompetansemessig spesialisering har økt i takt med stadig mer teknologisk avanserte bygg. I tillegg har et generelt sterkere fokus på formuesforvaltning preget utviklingen i offentlig sektor – og eiendomsforvaltning er åpenbart en viktig del av dette. Økende profesjonalisering kommer også til uttrykk ved at det i økende grad har blitt skilt ut enheter som ivaretar mer spesifikke funksjoner knyttet til eiendomsforvaltning.

Dette kan anta ulike former. Når det gjelder å dekke det kommunale behovet for lokaler kan det som nevnt være snakk om å basere seg på leieordninger, snarere

² Tall for 2000. Den tekniske verdien av kommunenes bygningsmasse ble da anslått til 200-250 mrd. NOK; nå vil summen trolig ligge nærmere det dobbelte. Dette utgjør mer enn kommunenes finansielle aktiva, inkl. tjenestepensjonskasser. ECONs beregning forutsatte at avskrivninger tilsvarer 3 prosent per år, finansieringskostnader 5 prosent per år (realrente) og drifts- og vedlikeholdsutgifter 300 kr. per m².

enn eierskap. Mellomformer som for eksempel salg og tilbakeleie, og såkalt offentlig/privat samarbeid (OPS), har også fått økt aktualitet. Det samme gjelder muligheten for å overføre eiendommer til egne aksjeselskap eller kommunale foretak. Den samme logikken gjør seg gjeldende i hvordan selve forvaltningen av eiendomsmassen organiseres – uten at dette har betydning for spørsmålet om eierskap – og gjenfinnes også på drifts- og vedlikeholdssiden, i tillegg til byggherrefunksjoner og kjøp og salg av eiendommer.

I tillegg har relasjonene mellom offentlig sektor og entreprenører vært i utvikling over tid. Nye avtaleformer i retning av partnerskap og helhetsløsninger (inkludert drift) for byggherren har vokst fram. Byggeprosjekter vil i slike tilfeller defineres som samarbeidsprosjekter (OPS), og forutsetter større grad av åpenhet og informasjon om bl.a. kostnader knyttet til prosjekter enn det som tradisjonelt har vært tilfelle. Logikken bak dette er risikoreduksjon og risikodistribusjon mellom byggherre og entreprenør, samtidig som entreprenøren får et økonomisk incitament til å ta hensyn til kostnader og kvalitet i driftsfasen.

Konferanseinnlegg: Gustav Pillgram Larsen, BE

I sin innledning til konferansen tok Pillgram Larsen utgangspunkt i problemer og utfordringer knyttet til vedlikeholdsbehovene i kommunal sektor og at eiendomsforvaltning og -utvikling er et sentralt premiss for som lokal forvaltning og tjenesteproduksjon i bred forstand. Eiendomsforvaltning – eller mangel på sådan – har potensielt langsiktige konsekvenser for kommunene, samfunnet og miljøet. Svikter eiendomsforvaltningen, svikter verdiskapningen.

Pillgram Larsen understreket at det i denne sammenhengen er et behov for å sette søkelyset på bærekraftig utvikling. Viktige utfordringer knytter seg til:

- *Energibruk og fornybar energi*
- *Miljøforurensning*
- *Universell utforming, likeverd (funksjonshemmede)*
- *Oppvekst, helse og omsorg (eldrebølge)*
- *Inneklima*
- *Estetisk og sosialt miljø*
- *Kulturverdier*
- *Sikkerhet (brann, sammenbrudd)*
- *Langsiktig verdiskaping*

En grunnleggende utfordring er hvorfor langsiktighet ikke blir prioritert sterkere i kommunenes eiendomsforvaltning. Dette er en utfordring som har sitt opphav både på politisk og administrativt nivå i kommunene:

- *Politiske eiere prioriterer oftest primæroppgavene*
- *Politikere og øvrige aktører prioriterer kortsiktige gevinster*
- *Andre interesser har mer innflytelse*
- *Kommunene mangler kompetanse for å se helhet.*

I lys av dette er det et sterkt behov for økt erfaringsutveksling og læring mellom kommuner.

2.1 ULIKE ORGANISASJONS- OG SELSKAPSFORMER

A/S-modellen er den organiseringsformen som oftest gjenfinnes i kommuner og fylkeskommuners generelle portefølje av selskaper; åtte av ti selskaper hvor kommunene eller fylkeskommunene er involvert som eiere, er aksjeselskaper (Gjertsen og Martinussen, 2006.). Dette er neppe overraskende gitt at A/S-modellen er "standardmodellen" for organisering. Kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) er i denne sammenhengen nykommere i organisasjonsfaunaen³.

A/S-modellen assosieres kanskje i størst grad med næringsvirksomhet hvor økonomisk gevinst er det primære formålet. Det faktum at denne modellen likevel er en standardmodell i kommunal virksomhet (hvor økonomisk gevinst ikke nødvendigvis er et overordnet formål) må i stor grad forstås på bakgrunn av at modellen er innarbeidet og velregulert gjennom aksjeloven. Et aksjeselskap er således en selvstendig juridisk enhet her som i privat sektor, noe som altså betyr at selskapet befinner seg økonomisk og juridisk adskilt fra eierne. Eiernes (kommunenes) ansvar er begrenset til innskutt aksjekapital.

Generalforsamlingen fastsetter selskapets regnskap og fatter beslutninger om utbytte eller dekning av underskudd, og har i utgangspunktet få begrensninger på hvilke selskapsforhold som det kan fattes beslutninger om. Selskapets styre utpekes av generalforsamlingen og har ansvaret for organisering, tilsyn og overordnet forvaltning av virksomheten. Styret utpeker i sin tur en administrerende direktør eller en daglig leder som har ansvar for den daglige driften av selskapet.

I kommunal sammenheng vil generalforsamlingen ofte være representert ved kommunestyret. Men den fristillingen som valget av en AS-modell innebærer, betyr at kommunestyrets inngripen i daglig drift vil være svært begrenset. Men et annet viktig aspekt ved valget av en slik organisasjonsmodell er at "rådmannslinja" er brutt; selskapet forholder seg direkte til kommunestyret som eier. Formelt sett er altså kommunens administrative ledelse satt på sidelinja. Dette gjelder også for kommunale foretak, men er kanskje særlig uttalt i A/S-modellen.

Den kommunale foretaksmodellen er på sin side hjemlet i kommunelovens kapittel 11. Kommunale foretak inngår som en del av kommunen. I motsetning til

³ Mer overraskende blir det da at det kun er Røyken kommune som har etablert et eget A/S for å ivareta eierskapet til og forvaltningen av kommunale bygninger.

aksjeselskaper er altså ikke kommunale foretak selvstendige rettssubjekter, og kan ikke forholde seg til flere kommuner som eiere. Kommunestyret velger foretakets styre, fastsetter vedtekter for virksomheten, fastsetter foretakets budsjetter og er ansvarlig for foretakets gjeld. Styret ansetter en direktør eller daglig leder for virksomheten. Sammenlignet med en tradisjonell etatsorganisering i kommunen, representerer dette åpenbart en større grad av frihet; i dette tilfellet fra kommunens sentraladministrative styringskompetanse. Friheten er derimot mer begrenset sammenlignet med A/S-modellen. Ved utgangen av 2010 var det etablert og i drift 19 KF-er for å ivareta eierskapet til og forvaltningen av kommunale formålsbygninger (bygninger som er spesialtilpasset sitt bruksformål og som derfor ikke er utformet med sikte på omsettelighet eller utleie i eiendomsmarkedet).

Interkommunale foretaksløsninger er også et mulig alternativ til den tradisjonelle etatsmodellen. Lovhjemler for samarbeid mellom kommuner gjennom egne styrer for å løse felles oppgaver har eksistert siden 1920-tallet. Organisasjonsformene som først og fremst står til disposisjon for å løse kommunale oppgaver interkommunalt, er samarbeid etter kommuneloven § 27 og § 28, interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper (IKS- loven), og aksjeselskap etter aksjeloven⁴. Før kommunelovens § 28 ble introdusert (2007) var § 27 eneste alternativ for organisering av interkommunalt samarbeid med en organisatorisk overbygning, uten å etablere et eget rettssubjekt.

Interkommunale selskaper er imidlertid å betrakte som et eget rettssubjekt/-juridisk enhet med sikte på et samarbeid mellom flere kommuner. Fellestrekkene med A/S-modellen er flere; en selskapsavtale legges til grunn, som langt på vei ligner aksjeselskapets vedtekter – som vedtas av de samarbeidende enhetenes kommunestyre. Kommunestyrene oppnevner det interkommunale selskapets representantskap, som er å sammenligne med generalforsamlingen i et aksjeselskap. Representantskapet velger et selskapsstyre, som i sin tur ansetter daglig leder. I motsetning til A/S-modellen har imidlertid ikke deltagerne i interkommunale selskaper et andelsmessig begrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Det er for tiden ingen IKS som er etablert med eiendomsforvaltning som hovedformål.

Stiftelser representerer også en alternativ organisasjonsmodell. Stiftelser er selvstendige rettssubjekter, og er selveiende. Dette innebærer at stifterne vil ikke

⁴ Stiftelse etter stiftelsesloven kan i noen tilfeller også være en aktuell organisasjonsform.

ha noen beslutningsmyndighet over virksomheten etter at stiftelsen er etablert. Riktig nok kan stifterne fastsette vedtekter for virksomheten, men disse er etter fastsettelse ikke mulig å endre av stifterne. Stiftelsen virksomhet ledes av et stiftelsesstyre.

2.2 UTFORDRINGER FOR GOD EIENDOMSFORVALTNING

En hovedutfordring for kommunal eiendomsforvaltning har vært knyttet til manglende vedlikehold av bygningsmassen. Kommunene har i liten grad tatt i bruk systemer for planmessig vedlikehold, og systematiske kartlegginger av vedlikeholdsbehovet har vært manglende. Dette er ingen ny problemstilling. Eikeland-utvalget (NOU 2004:22) påpekte at en tredel av landets kommuner sliter med et generelt dårlig vedlikehold av bygningsmassen, med det resultat at det bygningsmessige forfallet har blitt et betydelig problem. Ytterligere en tredel av kommunene hadde ikke et fullt ut tilfredsstillende vedlikehold. Utvalget konkluderte med at kommuners og fylkeskommuners gjennomsnittlige årlige utgifter til vedlikehold burde vært fra 60 til 100 prosent høyere enn tilfellet var på det angjeldende tidspunkt (2004). I hovedsak ivaretar kommuner med et positivt driftsresultat vedlikeholdet bedre enn de med lavt eller negativt driftsresultat. Det registreres en svak tendens til at bygningsmessig tilstand er bedre i de små kommunene enn i de mellomstore – og dårligst i de største (NOU 2004:22 s. 88).

Det kan være ulike forklaringer på dette bildet, men utvalget poengterte at en hovedforklaring synes å ligge i strukturelle trekk ved den årlige budsjett-behandlingen i kommunene. I prioriteringen mellom kortsiktige driftstiltak og langsiktige forebyggende tiltak, favoriseres kortsiktighet. I tillegg pekes det på manglende systemer for planmessig vedlikehold og manglende bruk av nøkkeltall innenfor eiendomsforvaltningen. Konsekvensen er et lavt kunnskapsnivå og lite fokus på eiendomsforvaltning i kommunenes administrative og politiske ledelse. Det pekes også på en generell underoptimalisering i bruken av midler som faktisk er avsatt til vedlikehold.

Det er imidlertid vanskelig å identifisere en klar sammenheng mellom kommunenes vedlikeholdsutfordringer og hvordan eiendomsforvaltningen organiseres. Kommuner som organiserer sin eiendomsforvaltning i kommunalt foretak, rapporterer om en noe dårligere tilstand på bygningene enn snittet for øvrig. Som utvalget pekte på, er det likevel ikke gitt at foretaksmodellen er årsak til dette. Det kan tvert i mot tenkes et omvendt årsaksforhold; den dårlige bygningsmessige tilstanden i disse kommunene kan forklare valget av

organisasjonsmodell. Utvalget antyder at det sistnevnte kan være tilfelle, og at det muligens kan etterspores en vedlikeholdsmessig positiv effekt av foretaksmodellen. Datagrunnlaget er imidlertid for tynt til å trekke statistisk signifikante konklusjoner om dette.

Eikeland-utvalget konkluderte med at kommunene i all hovedsak organiserer sin eiendomsforvaltning innenfor tradisjonelle rammer. De aller fleste kommuner velger fortsatt å organisere eiendomsforvaltningen etter en tradisjonell kommunal etatsmodell. Dette bekreftes av en undersøkelse som Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) gjennomførte på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet i 2004. Konklusjonen om at eiendomsforvaltning har en tradisjonell organisering i kommunene gis en viss støtte i tabellen nedenfor. Denne viser hvordan dette bildet forholder seg i de nyeste tilgjengelige data (2008) når det gjelder organisering av *drift- og vedlikeholdsaspektet* ved kommunale bygninger:

Tabell 1: Organisasjonsform, drift og vedlikehold av kommunale bygninger. 2008. Kilde: Organisasjonsdatabasen (KRD).

Organisasjonsform	Antall kommuner	Andel
Innenfor kommunens egen driftsorganisasjon	308	96,6 %
Kommunalt foretak (kommuneloven kapittel 11)	16	5,0 %
Interkommunalt samarbeid (etter kommuneloven § 27)	-	-
Interkommunalt samarbeid (etter kommuneloven § 28b)	-	-
Interkommunalt samarbeid (etter kommuneloven § 28c)	-	-
Interkommunalt selskap (lov om interkommunale selskaper)	-	-
Aksjeselskap	8	2,5 %
Kjøp fra private	86	27,0 %
Kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser	1	0,3 %

På samme måte er omfanget av interkommunalt samarbeid nærmest ikke-eksisterende når det gjelder eiendomsforvaltning i kommunene. Argumentet for interkommunale løsninger på dette feltet er på mange måter identisk med

generelle argumenter for slikt samarbeid; små kommuner står ofte overfor kompetansemessige utfordringer som vanskeliggjør det å etablere og opprettholde adekvate fagmiljøer. Interkommunale løsninger har således vært pekt på som en organiseringsform som kan sikre en mer profesjonell eiendomsforvaltning.

Konferanseinnlegg: Gisle Dahn, rådmann Sandefjord kommune: organisering av eiendomsforvaltningen – balanse mellom mange hensyn

Dahns utgangspunkt var at utfordringene for eiendomsforvaltning er nært knyttet til både rollefordelinger i, og generelle rammebetingelser for, kommunenes generelle virksomhet. Kommunal eiendomsforvaltning må dermed sees både i forhold til relasjonen mellom politisk og administrativt nivå i kommunene, hvilke forutsetninger kommuneøkonomien gir og hvilket fokus og hvilken rolle rådmannen har i slik forvaltning. I tillegg har de generelle utviklingstrekkene i kommunal sektor også betydning for eiendomsforvaltning; både et sterkere fokus på kommunenes lovpålagte ansvar og større oppmerksomhet om kontroll og innsyn i kommunenes aktivitet (myndigheter, tilsyn og presse/publikum) er viktige aspekter ved dette.

Organisering av eiendomsforvaltningen er først og fremst et eieranliggende. Det er viktig å skille mellom eierrollen, forvalterrollen og brukeres interesser. Kommunestyrets ansvar i denne forbindelse er først og fremst å sikre tilstrekkelig finansiering og prioritering, og å ta stilling til hensiktsmessig organisering. Kommunene har i så måte felles interesser. Men samtidig er det viktig å være oppmerksom på at kommunene har ulike forutsetninger:

- Befolkningsstørrelse og areal varierer i stor grad
- Det samme gjelder for økonomiske rammebetingelser
- Kompetanse på eiendomsforvaltning er ikke likt fordelt mellom kommuner
- Bygningsmassen er ulikt sammensatt

Dahn pekte på ulike alternativer for organisering:

- Etats/avdelingsmodeller, som kan innebære enten et sentralisert eller et desentralisert ansvar
- Selskapsmodeller med ulike juridiske rammer; Kommunale foretak (KF), Interkommunalt selskap (IKS), aksjeselskap

Uansett valg av organisasjonsmodell ble det pekt på at den valgte løsningen må sikre at kommunen har funksjonelle bygninger over tid (langsiktighet), og at de økonomiske perspektivene ivaretas. Bygningsøkonomien må ha et livsløpsperspektiv. Reelle politiske prioriteringer må gjøres for å oppfylle dette. I denne sammenhengen er det ikke nødvendigvis organisasjonsmodellen i seg selv som er avgjørende, men hvordan den praktiseres. Organiseringsformen må først og fremst bidra til å bevisstgjøre kommunestyrets ansvar.

2.3 EN FRISTILT EIENDOMSFORVALTNING?

Argumentet for ulike foretaksløsninger i eiendomsforvaltningen følger også det samme mønsteret som vi ser i andre kommunale sektorer; fristilling av eiendomsforvaltningen hevdes å kunne bidra til økt fokus på kommunenes eierrolle – og en bevisstgjøring av politikerne (NOU 2004:22). Og selv om det påpekes at det ikke er noen automatikk i at fristilling fører til en mer effektiv eiendomsforvaltning, argumenteres det for at "god eiendomsforvaltning" bør sikres en viss selvstendighet i forhold til den øvrige kommunale forvaltningen – slik at det legges til rette for å se vedlikeholdet og de øvrige sider ved eiendomsforvaltningen i et samlet, langsiktig perspektiv. Videre argumenteres det for at verktøy som konkurranseutsetting og interne kontrakter bør tas i bruk i større omfang for å sikre en mer profesjonell eiendomsforvaltning.

Dette tilsier som et minimum at eiendomsforvaltningen bør ivaretas gjennom egne organisatoriske enheter, enten som er egne rettssubjekter eller som enheter som er underlagt kommunestyrets myndighet (kommunalt foretak). Kommunens eiendomsfaglige kompetanse på eiendomsforvaltning bør således være samlet ett sted (*ibid.*). Det underliggende argumentet har vært at dette vil bidra til en klarere ansvars- og oppgavefordeling, noe som dermed også bidrar til klare forventninger mellom involverte aktører.

Tanken om fristilling av kommunenes eiendomsforvaltning står således sterkt i Eikeland-utvalgets utredning (NOU 2004:22). Her vurderte man det slik at kommunal eiendomsforvaltning ikke prinsipielt må gjøres i kommunal regi, underlagt folkevalgt styring. Hvorvidt man velger en kommunal modell eller forvaltningen overlates til private, bør vurderes i forhold til kommunens eierstrategi. Men i den grad en kommunal organisering av forvaltningen velges, understrekes det som sentralt at det fins tilgjengelige organisasjonsformer "*der de folkevalgte definerer videre rammer for løsningen av eiendomsforvaltningens oppdrag, og der det eksisterer strengere formelle barrierer mot å gripe inn i eiendomsforvalterens daglige drift*" (*Ibid.* s. 118).

I sin vurdering av *tilgjengelige* organisasjonsformer foreslo utvalget riktig nok kun én endring i daværende regelverk knyttet til kommunale foretak. Her foreslås det at foretak som utelukkende driver med eiendomsforvaltning pålegges regnskapsplikt etter regnskapsloven. Siktemålet med dette var å styrke kommunestyrenes informasjonstilfang om bygningenes verdier og å synliggjøre etterslep og manglende vedlikehold av bygningsmassen.

Men en ytterligere konkretisering av fristillingstankegangen finnes i utredningen. Utvalget foreslo en *ny* organisasjonsmodell – *kommunalt eiendomsselskap* – med fullt økonomisk ansvar for selskapets eier/kommunen. Utgangspunktet for forslaget var en tilpasning av loven om interkommunale selskaper. Et selskap organisert etter en slik modell forutsettes å ha et klart ikke-kommersielt formål; formålet skal utelukkende være å eie og forvalte kommunens bygningsmasse på en kostnadseffektiv måte. Det økonomiske forholdet mellom selskap og kommune reguleres av selskapsvedtektene og inngåtte leieavtaler mellom partene. Som for interkommunale selskaper foreslo utvalget at også slike selskaper får regnskapsplikt etter regnskapsloven. Et sentralt poeng er her at selskapet ikke gis økonomiske fordeler sammenlignet med private eiendomsbedrifter – noe som kan oppfattes som ulovlig offentlig støtte og i strid med EØS-avtalen. Dette innebærer at modellen vil gi kommuner en viss økt økonomisk risiko i forhold til en modell innenfor rammen av gjeldende kommunelovgivning.

Utvalget presiserer imidlertid at organisering av eiendomsforvaltning også må sees i sammenheng med kommunenes valg av løsninger innenfor rammen av den enkelte formelle modell (*ibid.s.119*). Ansvars- og rolleavklaring mellom ulike aktører (eier, forvalter og brukere) og mellom ulike nivåer (strategisk, taktisk og operativt), er viktig. Det tas her bl.a. til orde for bruk av "partnerskapsmodeller" mellom forvalter og bruker; der det ikke dreier seg om oppgaver som krever særlig bygningsfaglig kompetanse kan det for eksempel gjøres avtaler mellom forvalter og bruker om at enkle vedlikeholdsoppgaver utføres av brukerne. Utgangspunktet er en bevisstgjøring av brukerne om betydningen av eiendomsforvaltning generelt og preventivt vedlikehold generelt. Dette kan også bidra til god ressursutnyttelse; ved å utføre enkle oppgaver med egne ansatte slipper brukerne å rekvirere tjenester fra forvalteren. Det kan dermed spares ressurser både hos brukerne og forvalteren.

ECON (2002) konkluderer imidlertid i en utredning for KS at *bevissthet* om betydningen av god eiendomsforvaltning er det sentrale, snarere enn valg av en spesifikk organisasjonsmodell (selv om også dette er viktig):

"Bevisstgjøring betyr økt oppmerksomhet om beslutningene og beslutningstakerne og bidrar til at alle aktørene produserer bedre resultater. Vårt inntrykk er at oppmerksomheten om eiendomsforvaltningen øker når ansvaret sentraliseres og eiendomsforvaltning defineres som et eget virksomhetsområde [...] Vi mener at noe av det viktigste administrasjonen

kan gjøre for å styrke eiendomsforvaltningen, er å sette søkelyset på at dette er et viktig felt" (ECON 2002).

Dette poenget reflekteres også i andre studier av kommunal selskapsorganisering (Gjertsen og Martinussen 2006). Mer spesifikt bygger denne konklusjonen på flere problematiske forhold ved måten den kommunale eiendomsforvaltningen utøves på. Et grunnleggende forhold knytter seg til at kommunene ikke ser på eiendom som formue. Det pekes på at ulikt finansiell formue, gir kommunenes eiendommer vanligvis ikke en lett målbar avkastning; bygningsmassen er en innsatsfaktor. En viktig forklaring på dette er en generell mangel på gode produksjonsmål for kommunal tjenesteproduksjon. ECON konkluderer med at manglende synliggjøring eiendomsformuens utvikling er viktig for å forklare en generell lav bevissthet om betydningen av god eiendomsforvaltning i kommunene.

Den ofte mangelfulle bevisstheten om dette vil dermed ofte synliggjøres i det som har blitt påpekt som den store utfordringen i kommunal sektor; vedlikeholdet av bygningsmassen. Men dette henger igjen sammen med at rapporteringssystemene til politisk nivå vedrørende byggenes tilstand er mangelfulle. Kommunelovens krav til balanse i kommunale driftsbudsjetter gjør det også vanskeligere å få politisk gjennomslag for å øke driftsutgifter knyttet til preventivt vedlikehold, enn å få gjennomslag for investerings- og rehabiliteringsprosjekter.

Dette er institusjonelle trekk ved kommunene som organisasjoner, og løsningen på disse utfordringene er ikke nødvendigvis å finne i alternative modeller for organiseringen av eiendomsforvaltningen som sådan. Men det pekes på at trekk ved denne organiseringen kan legge stein til byrden. Manglende formalisering av ansvars plassering i organisasjonen, manglende målformulering for forvaltningen og, hvis slike likevel finnes, svake incitament for måloppnåelse fremheves som utfordringer. En ofte sviktende informasjons- og kommunikasjonshåndtering overfor publikum forsterker de negative effektene av dette. ECONs utredning konkluderer dermed med at det er et betydelig effektiviseringspotensial i kommunesektorens måte å utøve eiendomsforvaltning på.

Konferanseinnlegg: Tore Justad, eiendomssjef Bærum kommune:
Etatsmodellen

Justad tok utgangspunkt i erfaringer fra organisering av eiendomsforvaltningen i Bærum kommune. Eiendomsetaten før 2007 ble beskrevet som fragmentert. En kritisk variabel har i så måte vært forholdet mellom rådmann, eiendomssjef og formannskap i kommunen. Eiendomsetaten har siden vært integrert i kommunens ledelse.

Eiendom i en etatsmodell må være en del av rådmannens lederteam, noe som skaper bedre forutsetninger for god samhandling. Begrepet "etatsmodell" skjuler således ulike måter å organisere på; ikke alle har vektlagt eiendom i ledersammenheng. Målsettingen må være ett strategisk kompetansesenter innenfor forvaltning og utvikling av eiendom. Fordelen med dette er at eiendom inngår som en del av kommunens toppledelse, og at man således for en god forankring av eiendomskompetanse i kommunes ledergruppe.

Eiendomsetaten skal legge til rette for gode beslutningsprosesser i både forvaltning og utvikling innen bygg og anlegg og derigjennom sikre at et eiendomsfaglig grunnlag blir forankret i kommunens ledelse. Den politiske forankringen fremstår dermed som etatsmodellens fortrinn, sammenlignet med for eksempel KF-modellen. Det knytter seg likevel en utfordring til å sikre den riktige balansegangen mellom politikk og fag, og mellom eiendomsetaten og teknisk enhet.

Eiendomsetaten skal planlegge og gjennomføre bygge- og anleggsprosjekter i tråd med politiske vedtak, og er med fra starten. Fordelen er at enhetlig byggherrekompetanse sikres på tvers i kommuneorganisasjonen. Dette styrker arbeidet med å sikre kommunens krav til kvalitet og funksjonalitet. "Dobbeltkompetanse" unngås. Videre skal etaten ivareta og utvikle den realkapital som ligger i kommunens eiendoms-kasse og sikre kostnadseffektiv eiendomsforvaltning, samt utvikle og ivareta brukeres behov. Hypoteser:

- 1. Eiers rolleforståelse viktigere enn organisasjonsmodell*
- 2. Rådmannens rolleforståelse viktigere enn o. modell.*
- 3. Eiendomsforvalters forståelse for rådmannens oppgave viktig*



Eiers krav og ønske om profesjonalisering av eiendomsfunksjonene må synliggjøres uavhengig av organisasjonsform. Dette gjelder hele verdikjeden. Eiendomsforvaltningen må "ut fra det lukkede rom", uavhengig av organisasjonsform; det må settes fokus på åpenhet i forhold til nye målgrupper, faglige vurderinger, tilstandsvurderinger (etterslep på vedlikehold) og internkontroll. Åpenhet og kompetanse danner et bedre grunnlag for beslutninger.

Som en del av dette bør nye faggrupper komme inn i eiendomsforvaltningen. Eierrollen må utvikles i samspill mellom forvalter, rådmannen og de folkevalgte, uavhengig av organisasjonsform. Men eiendomsforvaltningen må selv ta ansvar for å drive prosessen mht. rolleforståelse og gjensidig kompetanseoppbygging. Hovedutfordringen knytter seg til kontinuitet og langsiktighet i forvaltningen. Eiendomsforvaltningen må her utvikle system for planlegging og rapportering.

Forholdet til de folkevalgte er viktig uavhengig av hvilken modell for organisering som velges, og de folkevalgte må oppleve å få reelle faglige vurderinger med konsekvenser fra forvaltningen. Kommunenes politikere er utsatt for eksternt press, noe som stiller store krav til eiendomsforvaltningens objektivitet (myndighetskrav, eksterne leverandører, offentlige anskaffelser). De folkevalgte må se resultater og gode eksempler.

Justad konkluderer med at samspillet mellom eier, rådmann og eiendomsforvalter er en forutsetning for å sikre gode rammebetingelser for Eiendom. Organisasjonsform og økonomiske rammebetingelser sikrer ikke alene god framtidig eiendomsforvaltning. Eierstyring og rolleforståelse fra de sentrale aktørene er en viktig forutsetning for å lykkes.

3. FRISTILLINGENS JANUSANSIKT

Argumenter for en mer fristilt posisjon for eiendomsforvaltningen er altså ikke vanskelig å finne. Men hvis man ser bort fra de spesifikke utfordringene som knytter seg til kommunenes forvaltning av eiendommer og bygningsmasse – hvordan kan denne diskursen forstås? Utgangspunktet må være at debatten om fristilling ikke er unik for dette forvaltningsområdet. Tvert i mot; fristilling av kommunal virksomhet gjennom opprettelse av ulike former for selskap etter hvert har fått stor utbredelse. Dette er noe som stiller andre krav til kommuneinstitusjonen i forhold til hvordan man tradisjonelt har styrt og kontrollert sin virksomhet. Ideen med å fristille kommunal virksomhet kan knyttes til den internasjonale reformbølgen *New Public Management* (NPM). Begrunnelsene for selskapsorganisering av kommunal virksomhet er med dette utgangspunktet ofte forankret i en effektivitetstankegang. Men samtidig reiser en slik utvikling nye utfordringer for kommunene, særlig med hensyn til hvordan selskapsporteføljen skal forvaltes og styres.

Et av formålene med å organisere kommunal virksomhet som fristilt selskap er altså at beslutninger om driften av selskapet skal fattes av selskapet selv. I de fleste tilfeller vil det derfor være verken ønskelig eller mulig med direkte detaljstyring av selskapet fra kommunalt hold. Det er framfor alt i kommuneloven, aksjeloven, kontrollutvalgsforskriften og revisjonsforskriften at vi finner de viktigste retningslinjene i forhold til kommunenes styring og kontroll av kommunale selskaper. Imidlertid har det vært påpekt at lovverket i liten grad gir detaljerte spesifikasjoner for hvordan dette skal utføres i praksis. Dette gjør at styring og kontroll blir relativt abstrakte begreper. Dermed blir utfallsmulighetene for hvordan styrings- og kontrollaspektene kan tilpasses og bearbeides lokalt forholdsvis store. Dette gjelder formelt i forhold til for eksempel eierskap og representasjon i styrende organer, og funksjonelt i forhold til hvordan styring og kontroll gjennomføres i praksis.

New Public Management er imidlertid ikke et enhetlig konsept, men består av ulike reformideer for hvordan det offentlige kan løse sine oppgaver mer effektivt. Eksempler på slike ideer er helt eller delvis privatisering, avbyråkratisering, resultatmåling, effektivisering, og kan innebære utskilling av kommunale institusjoner til selskap og/eller bedrifter. Felles for de NPM-inspirerte ideene er antagelsen om en offentlig sektor som over tid har vokst seg for stor, kostbar og lite tilpasningsdyktig, og at svaret på slike problemer finnes i markeds- og

management- inspirerte reformer hvor tradisjonell politisk styring erstattes av brukerstyring og markedsretting. Slik sett skal effektiviteten i offentlig sektor økes. Imidlertid er det flere studier som peker i retning av at effektene av reformene i forhold til intensjonene er høyst usikre og varierende og blant annet avhengig av hvordan man definerer effektivitet (Baldersheim & Ståhlberg 1994; Christensen & Læg Reid 1997; Læg Reid & Christensen 2001; Læg Reid, Roness, Røvik et al. 2004).

Men slike endringer kan forstås ulikt på et mer grunnleggende og teoretisk plan. I organisasjonsteoretisk sammenheng har det vært vanlig å skille mellom såkalte *instrumentelle* tilnærminger og *institusjonelle* tilnærminger. Dette skillet har imidlertid blitt utfordret av såkalt ny-institusjonell teori gjennom de siste tre tiårene (Meyer & Rowan 1977; DiMaggio & Powell 1983; Brunsson 1989). I det følgende gis et kort omriss av slike ulike teoretiske forståelser.

3.1 ORGANISASJONER: RASJONELLE OG INSTRUMENTELLE?

Det såkalte *rasjonelle* perspektivet representerer på mange måter det etablerte synet på organisasjoner og organisasjonsendring. Det formelle står her i fokus, og hvordan organisasjonen fungerer, hvilke handlingsmønstre som følges og hvilken tenkning som legges til grunn, må forstås ut fra organisasjonens *struktur* (Egeberg 1984; 1989; Scott 1992). Utformingen av – og endringer i – organisasjonsstrukturen skjer dermed ut fra en tanke om at organisasjonen skal være funksjonelt tilpasset og effektiv i forhold til både eksterne og interne krav.

I et slikt rasjonelt perspektiv vil organisasjoner gjerne betraktes som enhetlige og rasjonelle; ledelsen i organisasjonen har kontroll med atferden og treffer de valg som gir best resultater gitt det målet organisasjonen følger (Egeberg 1984). Organisasjonen må forutsettes å ha – eller arbeide mot – klart definerte mål, relativt stabile preferanser, oversikt over alternative midler for å nå sine mål, samt makt og autoritet til å gjennomføre sine beslutninger. En antagelse om en relativt klar sammenheng mellom organisasjonens mål og midler legges med andre ord til grunn. Organisasjonen drives av en handlingslogikk der beslutningene tas på bakgrunn av deres ønskede og forventede effekter (March & Heath 1994). Reforme, nye organisasjonsformer, endringer og tilpasninger er dermed også knyttet til optimisme; det finnes ofte bedre og mer effektive måter å gjøre ting på. Endringer må forventes å ha effekt og organisasjonsstrukturen er en *manipulerbar* variabel, noe som også setter organisasjonsledelse i høysetet ved organisasjons-

endringer (Røvik 1998). Planlegging og et bevisst design av formelle strukturer er med andre ord sentrale virkemidler.

Dette innebærer at den organisatoriske løsningen som til slutt foretrekkes og forsøkes implementert må antas å ha vært gjennom en planlagt prosess der den valgte løsningen forventes å gi høyest grad av måloppnåelse. Det ligger åpenbart en forutsetning her om at ledelsen har tilgang til god informasjon og dokumentasjon om organisasjonsløsningens effektivitetsmessige fortrinn (Røvik 1998). Dermed fremstår også ulike organisasjonskonsepter ofte som relativt ferdig utviklede redskaper med stor grad av allmenn gyldighet. I en slik instrumentell fortolkning av organisasjonsendring vil forholdet mellom konsept og organisasjon dermed lett forstås som en form for enveis påvirkning. Organisasjonskonsepter former organisasjoner – ikke bare når det gjelder struktur, men også i forhold til handling og virkemåte. I tråd med et slikt perspektiv kan fristilling av kommunal virksomhet som organisasjonsløsning dermed oppfattes som *det instrumentelt rette verktøyet* for å effektivisere tjenesteproduksjonen.

Ut fra dette perspektivet vil man kunne forvente at selskapsorganisering og fristilling er et funksjonelt svar på definerte og uttrykte problemer ved tradisjonelle måter å drive kommunal organisering på. Etter at slike problemer er definert, velges alternative organiseringsformer gjennom en bevisst søkeprosess blant mulige løsninger. Hovedgrunnlaget for valget vil være god informasjon og kunnskap om virkninger av selskapsorganisering i andre kommuner, og løsningens effektivitetsmessige fortrinn. En innføring av alternative eller ”nye” organisasjonsformer vil videre måtte forventes å være karakterisert av initiativ og pådriv fra kommunens politiske ledelse – og at man etter etablering av nye organisasjonsformer inntar en aktiv rolle i forhold til det å iverksette ulike former for styringsinitiativ. Spørsmålet er selvsagt hvor godt et slikt perspektiv beskriver den kommunale virkeligheten, eller om det finnes andre og modifierende måter å betrakte dette på.

Konferanseinnlegg: Bjørg Totland, Kongsberg kommunale eiendom KF: KF/FKF-modellen

Begrunnelsene for å velge KF-modellen i eiendomsforvaltning kan være flere. Som i andre organisasjonsformer betraktes det som viktig å få et helhetlig og samlet blikk på eiendomsmassen, og å etablere hensiktsmessige bygg for de tjenester kommunen skal yte. Bevaring eller økning av verdien i eiendomsmassen, og økt profesjonalitet/effektivitet i både forvaltning, drift og vedlikehold av eiendomsmassen er også viktig. Men når KF-modellen velges, ser dette i tillegg ut til å henge sammen med at:

- *Modellen velges som resultat av politisk kompromisser*
- *Modellen oppfattes å gi styringsmessig nærhet*
- *Modellen antas å sikre balanse mellom samfunnsmessige hensyn og forretningsmessig fokus.*

En kartlegging av 17 (av 19) kommunale viser at flertallet av foretakene har begynt å få på plass både eierstyringsmessige, avtalemessige, regnskapsmessige og andre finansielle verktøy. Alle foretakene erfarer at rådmannen har en nøkkelrolle for at foretaket skal lykkes. Men samtidig har enkelte eiere opprettet foretak uten å samtidig legge som fundament at leieavtaler skal inngås, og det har flere steder hersket usikkerhet rundt etablering og disponering av fond.

Og når politisk nivå har innført kontrakter som forutsetning i foretakenes vedtekter, opplever enkelte foretak likevel motstand i kommuneorganisasjonen for å få innført disse kontraktene, og i neste omgang å få betaling for det som er inngått avtale om. Flere rapporterer også at leieavtalene ikke gir innbetalinger som dekker et forsvarlig vedlikeholds nivå. Enkelte foretak har relativt kort levetid. To forklaringer gis på dette; partipolitiske dragkamper og motstand fra rådmannen.



KF-modellens fortrinn knytter seg til sterkere fokus på langsiktighet, større profesjonalitet, fokus på effektivitet og at det lettere kan innføres avtaler mellom leietaker og utleier. Den viktigste ulempen – dersom eier og rådmann ikke har gitt foretaket den nødvendige verktøykasse – er knyttet til at modellen skaper større avstand til der premissene legges i budsjettssammenheng. Hva må så til for å lykkes med et kommunalt eiendomsforetak?

Det viktigste er:

- At eier forstår at premisset for god eiendomsforvaltning er langsiktighet.*
- At samspillet mellom rådmannen og foretaket er godt.*
- At eier gir foretaker de verktøy som skal til for å nå de målsettinger som man har sagt at foretaket skal nå; særlig betaling for arealbruk og eiendomstjenester, inkl forsvarlig vedlikeholdsnivå, og mulighet for fondsavsetninger.*

Selve foretaket er ikke verktøyet for å lykkes; foretaket er kun organisasjonsformen og virkemiddelet. Tre aktører er viktige for at en kommune skal lykkes med foretaket; kommunestyret, foretaket selv – og særlig rådmannen.

Sett i lys av blandede erfaringer med KF-formen i eiendomsforvaltning kan det stilles spørsmål om det er behov for en ny selskapsform. På bakgrunn av bl.a. kommunenes økonomiske situasjon bør det trolig utredes en modell som oppleves som mulig å styre politisk, samtidig som den gir økonomiske og finansielle verktøy – utover de verktøy man makter eller har formell myndighet til å gi dagens KF'er.

3.2 ET INSTITUSJONELT PERSPEKTIV

I motsetning til slike rasjonelle teorier med fokus på problem- og konsekvensanalyser, klare mål-/middelsammenhenger og effektivitetslogikk, fremholder såkalte ny-institusjonelle forklaringer at det også er andre forhold som legges til grunn ved endringsprosesser i organisasjoner. Organisasjonsendring er også et spørsmål om trender og moter, og det er ikke med nødvendighet klare forestillinger om målet for endring. Slike forklaringer legger dermed i større grad vekt på organisasjonens omgivelser og endringer i denne (Brunsson og Olsen 1990). Organisasjoner som ønsker å lykkes må tilfredsstillende *omgivelsesskapt* krav og forventninger til hva som er fornuftige eller effektive måter å organisere på. Institusjonelle omgivelser er sosialt og eksternt skapte normer og verdier som organisasjonene må forholde seg til og stadig blir vurdert ut i fra (Meyer & Rowan 1977; Brunsson & Olsen 1990; Røvik 1998). Det er til enhver tid noen dominerende men også omskiftelige verdier og normer for hva som er akseptable og riktige organisasjonsprinsipper eller reformer (Røvik *ibid.*). En organisasjon dømmes altså ikke bare i forhold til sin evne til å produsere vedtak, varer eller tjenester effektivt, men også i forhold til *hvordan* organisasjonen gjør dette.

Et opplevd behov for effektivitet og rasjonalitet i organisasjonen suppleres derfor av behovet for å speile viktige verdier og oppfatninger i omgivelsene. I motsetning til det rasjonelle perspektivet på organisasjoner og organisasjonsendring har ledelsen dermed begrenset frihet til selv å velge de organisasjonsformer som vurderes som mest formålsrasjonelle. Snarere enn å tilpasse organisasjonen til de oppgaver som skal løses, kan det være betimelig å spørre om organisasjonen tilpasses *oppfatninger* av hva som er formålstjenlig organisering. Ut fra dette kan fristilling av kommunal virksomhet også betraktes som en tidsriktig *norm* for hvordan deler av kommuneinstitusjonen bør drives. Poenget er at denne typen "moter" kan legge føringer på og begrense den enkelte kommunes handlingsfrihet i forhold til organisering eller ønske om reform og endringsaktivitet. Kommuner som ikke velger å ta i bruk slike løsninger kan risikere å bli betraktet som lite moderne, og med tap av legitimitet som konsekvens (Gjertsen og Martinussen 2006).

Ikke desto mindre kan organisasjonsendringer og "tidsriktige" organisasjonsformer ofte bli uttrykt i en språklig form som vektlegger rasjonalitet og effektivitet. Slike organisasjonsformer kan dermed bli det Meyer og Rowan (1977) kaller "rasjonaliserte myter". At myten (oppskriften) er rasjonalisert innebærer at det er skapt en overbevisning om at det er et effektivt middel for å nå

organisatoriske mål. Samtidig er myten institusjonalisert og innebærer at den har blitt selvfølgeliggjort, at den blir tatt for gitt som effektiv. I følge det ny-institusjonelle perspektivet innebærer også dette at organisasjoner gjennom ulike homogeniseringsprosesser blir mer og mer like (Meyer & Rowan 1977). DiMaggio og Powell (1991) bruker begrepet *isomorfi* om slike prosesser som kan spores tilbake til tre ulike mekanismer, henholdsvis *tvingende*, *etterlignende* og *normativ isomorfi*.

Slik isomorfi er *tvingende* i den grad valgte organisasjonsløsninger et resultat av formelt og/eller uformelt press fra de deler av omgivelsene som organisasjonen står i et avhengighetsforhold til. Det kan for eksempel tenkes at statlige pålegg i form av lover eller forskrifter kan utløse endringsprosesser som gjør at organisasjoner innen et felt antar like former. *Etterlignende isomorfi* innebærer at organisasjoner overfører andre organisasjoners løsninger til sin egen struktur. Gitt usikre eller omskiftelige omgivelser kan organisasjoner i mangel av alternativer velge å *imitere* andre organisasjoner som har stått overfor samme problemer, og som kanskje framstår som suksessstiller. *Normativ isomorfi* har på sin side vært knyttet til press i kjølvannet av profesjonalisering internt i organisasjonene. Mens profesjoner internt i de enkelte organisasjoner utviser større grad av variasjon og differensiering, så blir det større likheter mellom bestemte profesjoner på tvers av organisasjoner, blant annet på grunnlag av faglige normer og standarder ervervet gjennom formell utdanning (DiMaggio og Powell 1991). Dermed vil organisasjoner over tid anta de samme, eller lignende, strukturelle former.

En ny-institusjonell forståelse av organisasjoner kaster dermed et annet lys over fristilte organisasjonsløsninger i kommunene. Det er ikke nødvendigvis kommunenes problemforståelse når det gjelder spørsmål om effektivitet og funksjonalitet som gir opphavet til nye organisasjonsformer, i alle fall ikke alene. Fristilte løsninger må også betraktes som et uttrykk for institusjonelt omgivelsespress; lokalt, nasjonalt eller internasjonalt. En konsekvens av dette kan være at nye organisasjonsformer velges som løsning før problemet som kaller på en slik organisasjonsform er definert. Valg av løsninger er derfor ikke nødvendigvis utfallet av planlagte prosesser slik det rasjonelle perspektivet forutsetter. Det vil derfor heller ikke være noen automatikk i at "nye" og presumptivt mer effektive organisasjonsløsninger innfrir forventningene, eller oppfyller det potensialet som organisasjonsformen kanskje har. Problemer kan oppstå fordi man i for stor grad tar for gitt at den valgte løsningen per definisjon er effektiv, og at man dermed ikke i tilstrekkelig grad implementerer nødvendige styringsverktøy.

Det rasjonelle instrumentelle- og det ny-institusjonelle analytiske perspektivet blir vanligvis sett på som motpoler. Enten framstilles nye organisasjonsstrukturer som skarpe redskaper som skal bidra til å høyne effektiviteten i organisasjonene, eller så er de bare et symbol eller motefenomen. Samtidig blir skillet mellom perspektivene gjerne framstilt som et skille mellom den fornuftige og den uønskede tilnærmingen til hvordan man i praksis skal gjennomføre organisatorisk endring, hvor man på den ene siden ønsker seg effektive organisatoriske verktøy mens man på den annen side ønsker å unngå moter og "uekte varer" (Røvik 1998).

Men de to perspektivene behøver ikke nødvendigvis å betraktes slik. At organisasjonsprinsipper introduseres som en følge av et opplevd behov for å følge trender, utelukker selvsagt ikke at de kan være "bedre" eller mer effektive. Organisasjonsendringer og valg av nye modeller kan *samtidig* være uttrykk for et ønske om å slutte seg til omgivelsesskapt konvensjoner og være et nyttig og funksjonelt verktøy for organisasjonen. Organisasjoner og aktører er slik sett ikke bundet av den ene eller den andre formen for logikk; snarere er denne dobbeltheten trolig hyppig forekommende – hvor begge hensyn tas med når man vurderer de gamle og de nye organisasjonsløsningenes hensiktsmessighet (Røvik *ibid.*). Men hvilken logikk som er *utslagsgivende* i valget av organisasjonsmodeller er ikke nødvendigvis gitt.

Konferanseinnlegg: Hans Brattås, Rambøll, IKS-modellen.

Brattås' innlegg tok utgangspunkt i en utredning om interkommunale selskaper for felles eiendomsforvaltning, utarbeidet i samarbeid med NTNU. Eiendomsforvaltning skiller seg ut i denne sammenhengen; det finnes så å si ikke IKS'er på dette feltet i Norden. Et viktig poeng knytter seg til den kommunale styringslinja når interkommunale selskaper introduseres: det etableres en direkte kobling mellom kommunestyre og representantskap. Som i KF-modellen er rådmannens (og formannskapets) styringslinje brutt. Dette innebærer nye roller for rådmann og eiendomssjefer. Men hvorfor brukes ikke IKS oftere i eiendomsforvaltning? Brattås antyder flere forklaringer på dette:

- Eiendomsforvaltning er et lavstatusområde politisk sett.
- Eiendomsforvaltningen er ofte fragmentert, noe som produserer dårlige beslutningsgrunnlag
- Andre områder prioriteres i interkommunalt samarbeid
- Overføring av verdier (i et fler-kommune perspektiv) er følsomt
- Dokumentavgift er et hinder
- IKS-modellen innebærer indirekte politisk styring
- Formannskapets og rådmannens rolle omdefineres
- Usikkerhet omkring offentlige anskaffelser
- Ansattes rettigheter har vært trukket i tvil

IKS-modellen har likevel noen sterke sider; modellen har en tydelig formell forankring i egen lov noe som representerer trygg håndtering av juridiske og økonomiske spørsmål (ulikt interkommunalt samarbeid hjemlet i kommunelovens § 27 og 28). Modellen setter fokus på formål og egne oppgaver og bidrar med en god rolleavklaring mellom eier, forvalter og bruker. Modellen er godt egnet for innføring av avtaler/husleie og bidrar således til bedre arealutnytting, og er en ren kommunal løsning – noe som kan være et poeng i seg selv. Modellen nødvendiggjør en systematisk gjennomgang av ansvarsområdet og kan bidra til å strukturere virksomheten bedre. Det kan være grunn til å anta at modellen også styrker faglig kompetanse og kan gi et mer enhetlig fag- og arbeidsmiljø for de ansatte.



Modellens svake sider er knyttet til at IKS'et kan bli for "fjernt" fra kommunen(e) og lever sitt eget liv - eierne (kommunene) kan bli for passive i en slik situasjon. Modellen er heller ikke egnet for alt – det er grunn til å tro at IKS'er passer best for typisk "upolitiske" områder. Modellen kan dermed også fort oppleves å gi demokratiske underskuddsproblemer; politisk og administrativ toppledelse i kommunene kan oppleve seg "umyndiggjort", ansvar kan pulveriseres og åpenheten rundt beslutningsprosesser kan trekkes i tvil.

Modellen krever også betydelig romslighet fra store kommuner i samarbeidet, samtidig som motivene for å gå inn i IKS kan variere mellom kommuner. Beslutningsprosesser kan også bli langdryge og unødig byråkratiske; avtaler og forhandlinger krever stor oppmerksomhet. Generelt kan det også pekes på at det er for lite kunnskap om alternativ organisering av kommunal virksomhet, særlig på politisk hold, og at kommunenes rolle som utøvere av eierskap taper mot den tradisjonelle forvaltningsrollen.

IKS-modellens muligheter ligger likevel i at den:

- *Er et tydelig alternativ til kommunesammenslåing*
- *Kan skille drift og eiendom*
- *Kan tildele enerett*
- *Kan bidra til aktivt eierskap – sterkere politisk fokus*
- *Kan etableres med nødvendig "kritisk masse"*
- *Har mulighet til å velge regnskapssystem*
- *Skaper uavhengighet fra "generalistkommunen"*
- *Kan gi stordriftsfordeler, kompetanse, langsiktighet, klare mål (oversiktlig å evaluere) – og dermed kan gi fokus på kvalitet*

Konferanseinnlegg: Ola Mæhlum, Røyken Eiendom AS: AS-modellen

Mæhlum tok i sitt innlegg utgangspunkt i erfaringer med A/S-modellen i Røyken kommune. Røyken og Os er de to eneste kommuner som har organisert eiendomsforvaltningen i aksjeselskap. I Røyken kommune har den politiske debatten gått mellom et valg av KF eller A/S. A/S-modellen (etableringen av REAS) ble valgt, men det kan stilles spørsmål om det man har oppnådd i eiendomsforvaltningen nødvendigvis er et resultat av selskapsform. Mæhlums svar er at dette er tvilsomt – det er endringsprosessen i seg selv som er viktig. Det tar imidlertid tid å få ting på plass; "eiendomsvirksomhet" er et spesialisert, bredt og kompetansekrevede fagområde. Det har således vært mange utfordringer underveis med både negative og positive overraskelser. Formålet med A/S-organiseringen har vært å:

- Frigjøre kapital for kommunen
- Synliggjøre ressursbruk og kostnader
- Skaffe bedre oversikt over eiendomsmassen
- Sikre optimalt/stabilt vedlikeholdsnivå for eiendommer, uavhengig av de kommunale budsjettene
- Gi en enklere organisasjonsform, raskere beslutninger og effektivisering

Omleggingen til A/S-modellen har bidratt til redusert bemanning, "redusert" service og store besparelser. Oversikten over faktiske kostnader har blitt bedre. Styret er underlagt aksjeloven, noe som representerer en klar uavhengighet vis a vis kommuneorganisasjonen og består av både eksterne representanter og politikere. Som en del av prosessen har det vært gjennomført en outsourcing av driftsfunksjoner (renhold). Selskapet har egne vaktmestere – 5 fordelt på 30 bygg. Det er inngått mange rammeavtaler med eksterne leverandører, delvis i interkommunalt samarbeid. Vurderinger av hva man skal gjøre selv og hva man skal kjøpe er imidlertid en kontinuerlig prosess.



Når det gjelder kommunens rolle som leietaker, har man etablert en SLA-avtale (Service Leveranse Avtale). Grenseoppgangen mellom utleier og leietaker viktig i denne sammenhengen. Standard fra næringslivet brukes. Når det gjelder hvordan leietaker organiserer sin "innkjøpsfunksjon" (sentral eller desentral), er det en erfaring at dette bør samsvare med organiseringen av budsjettansvaret, en kostnad bør legges der den kan "påvirkes". Kommunen bør ha fokus på å være en "krevende og bestemt" leietaker. Som eier av REAS har kommunen mulighet til å ta ut (ekstraordinært) utbytte for å saldere budsjettet. REAS er ikke en del av kommunebudsjettet; REAS "tåler" dermed større svingninger enn kommunen.

Av generelle erfaringer med A/S modellen nevnes et lavere sykefravær og større fleksibilitet i avlønning av de ansatte. Hvorvidt det er sporbare gevinster i form av høyere trivsel, bedre arbeidsmiljø og bedre rekrutteringsprosesser er imidlertid uklart. Hovedkonklusjonene blir imidlertid at det ikke finnes noen fasit på spørsmålet om organisering, men:

- "Eiendomsenheten" bør skilles klart ut fra kommunens øvrige (kjerne)virksomhet
- Klart atskilt regnskap/budsjett fra kommunen
- Klar SLA som "alle" kjenner
- Viktig å avklare bestillerrollen hos leietaker (sentral eller desentral) med tilsvarende budsjettansvar
- Vedlikeholdsbudsjettet bør være skjermet
- Eiendomsenheten bør være et eget faglig miljø av en viss størrelse med lokal forankring
- AS-modellen er en velprøvd og robust modell (energiverk, og privat sektor)
- Likevel en utfordring med skatt på overskudd (behov for å endre skatteloven?)

"Armlengdes avstand" blir et gjennomgående viktig begrep ved et eventuelt valg av A/S-modellen; utfordringen knytter seg til hvor grensen går mellom forretningsmessige forhandlinger og politisk inngrep i AS'ets drift.

4. EIENDOMSFORVALTNING OG ORGANISASJONSUTFORDRINGER

Et fasitsvar på hensiktsmessig og formålstjenlig organisering av kommunal virksomhet – heri inkludert eiendomsforvaltning – finnes neppe. Hvilke modeller som legges til grunn vil være avhengig av de forutsetninger og rammebetingelser som gjelder for den enkelte kommune – og disse varierer. Uansett finnes det neppe noe slikt som en ”perfekt” organisasjonsmodell. Den tradisjonelle etatsmodellen har sine utfordringer og begrensninger, og når man kan registrere en bevegelse i retning av alternative modeller er det neppe bare en konsekvens av organisasjonsmessig moteslaveri. Men også alternativer til den tradisjonelle etatsmodellen reiser en del prinsipielle og allmenngyldige problemstillinger.

Organisasjonsmodeller som innebærer fristilling representerer en mindre grad av detaljstyring av den aktuelle virksomheten. Dette kan være en målsetting i seg selv; det grunnleggende rasjonale i såkalte *New Public Management*-inspirerte modeller er nettopp at for stor grad av detaljstyring skaper ineffektivitet og manglende profesjonalitet. Samtidig innebærer ikke dette at lokalpolitiske myndigheter *abdiserer* fra sin styrende rolle, men at denne rollen innebærer noe *annet* enn i en tradisjonell etatsorganisering. Men det kan like fullt være problematisk å definere hva dette ”annet” er.

Hovedpoenget er likevel at et økt omfang av selskapsorganisering i kommunene bidrar til at styringsformer endres fra ”hands-on” forvaltningsstyring i retning av en ”kontraktdialog” mellom eier og selskap eller foretak. En hva en slik kontraktdialog innebærer er ikke alltid like klart. Studier har vist at ulike former for selskapsorganisering i mange tilfeller ikke er begrunnet i et forutgående problem som kaller på nettopp selskapsetablering som løsning (Gjertsen og Martinussen 2006). Endringen i forhold til kommunestyrets nye rolle vil således kunne være problematisk. Selskapsorganisering innebærer på mange måter radikale endringer i forhold til hvordan deler av kommunal tjenesteproduksjon skal foregå. Likevel fortsetter det politiske systemet ofte som før, og man er lite opptatt av hvordan man kan sikre en viss kontroll over den virksomhet som har blitt fristilt.

Gjertsen og Martinussen (*ibid.*) påpeker at eierstyring innebærer endret tidsbruk og behov for oppbygging av ny kompetanse hos politiske organer, men at dette langt på vei har vært upløyd mark i kommunesektoren. Konsekvensen kan være et

lite aktivt politisk lederskap og en passiv eierrolle. Og selv om argumentet om økt fristilling i offentlig sektor har stått sterkt, betyr ikke dette at kommunen som eier – eller politikere som ledere – skal være fraværende. Fristilt organisering innebærer kanskje liten eller ingen grad av politisk detaljstyring, men det betyr heller ikke *fravær* av politisk styring. I så måte kan det være bekymringsfullt hvis man politisk sett først går i front og vedtar nye organisasjonsformer, for så i neste omgang å sette seg på sidelinjen uten å forholde seg til nye organisasjonsmodeller på en konstruktiv måte.

Det har også blitt satt spørsmålsteget ved antagelsen om at selskapsorganisering fører til mer transparens, oversiktighet og klarere ansvarlinjer. For eksempel påpekes det at KF-modellen kan bidra til at kommunal virksomhet blir mer kompleks, stikk i strid med lovnadene til modellen. Selv om KF-modellen (og selvsagt også A/S-modellen) forutsetter en "brutt rådmannslinje", er kommunenes administrative ledelse sjelden uinformert om virksomheten i foretak og selskaper. Men dette representerer i seg selv et dilemma, nemlig hvordan slik informasjon skal håndteres av kommuneorganisasjonen. Særlig KF-modellen framstår som en utfordrende organisasjonsmessig hybrid i denne sammenhengen (*ibid.*).

4.1 LANGSIKTIGHET, EIERSKAPSBEVISSTHET OG PRAGMATISME

Eiendomsforvaltning i norske kommuner er altså i all hovedsak organisert innenfor en tradisjonell etatsmodell. Som sådan er det med andre ord liten grunn til å hevde at sektoren har vært gjenstand for "trender" i det kommunale organisasjonslandskapet. Selv om eiendomsforvaltningen i så måte ikke skiller seg fra hovedbildet når det gjelder organisering av kommunal virksomhet – fristilte organisasjonsformer har i begrenset grad hatt gjennomslag i norske kommuner tross alt – har bevegelsen i retning av selskapsorganisering likevel vært tydelig i norske kommuner. Samtidig pekes det altså på et behov for en økt grad av fristilling av eiendomsforvaltningen (NOU 2004:22). Hvorfor et slikt behov så langt ikke ser ut til å ha manifestert seg i flere fristilte eiendomsselskaper, er åpenbart et interessant spørsmål som fortjener å vies større oppmerksomhet. Det faller utenfor rammene av denne rapporten å gi et uttømmende svar på dette, men det er neppe grunn til å anta at eventuelle reservasjoner mot å implementere "nye" organisasjonsmodeller bunner i særskilte forhold knyttet til eiendomssektoren. Skepsis knyttet til å avhende direkte politisk styring, og betydelig usikkerhet knyttet til hva den politiske styringsrollen faktisk skal innebære i fristilte

organisasjonsmodeller, er generelle problemstillinger som også må antas å ha betydning for eiendomsforvaltningen. Likevel er det ikke sikkert at "reservasjon", "motstand" eller "uvilje" er dekkende forklaringer av hvorfor fristilling av kommunal virksomhet generelt – og eiendomsforvaltning spesielt – ikke forekommer i et større omfang. Som flere av innleggene i KoBEs konferanse peker på, kan forklaringene ligge på et mer grunnleggende plan. Kommunepolitikernes *bevissthet* om eiendomsforvaltningens betydning, eller kanskje mangelen på sådan, framstår som et viktig forhold i denne sammenhengen. Dette gjelder særlig eiendomsforvaltningens betydning på et overordnet politisk nivå, enkeltdetaljer vil alltid være lett synlige.

I den grad manglende bevissthet om betydningen av eiendomsforvaltningen er et problem, peker dette på noen konkrete utfordringer. Det kanskje viktigste problemet hevdes av flere å være mangel på langsiktighet. Forutsatt at kommunen velger fristilte organisasjonsmodeller i eiendomsforvaltningen blir ikke dette mindre viktig. Når kommunen inntar en (ny) rolle som selskapseier, fordrer dette eierskapsbevissthet, definerte (om enn overordnede) målsettinger for hva man ønsker med sin selskapsportefølje, og en klar bevissthet om hva den politiske styringsrollen faktisk består i. Langsiktighet forutsetter at slik bevissthet er på plass og at styringsrollen er definert. Mangelen på dette synes altså å være en generell utfordring for kommunene, og har gyldighet langt utenfor eiendomsforvaltning. Men siden eiendomsforvaltning også innebærer forvaltning av store verdier og er en sentral rammebetingelse for kommunenes tjenesteproduksjon, er det neppe urimelig å hevde at det relativt svake fokuset på eiendomsforvaltning som sådan er uheldig. Et underliggende problem synes å være at eiendomsforvaltning ikke får oppmerksomhet som fortjent fordi den politiske koblingen mellom rammebetingelser (kommunale eiendommer) og kommunal kjerneaktivitet (tjenesteproduksjon) ikke gjøres, eller er for svak.

Konferanseinnlegg: Morten Strand, KS: Eierskap og organisasjonsmodeller

Strands innlegg tok utgangspunkt i KS' veileder for bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold (2009). Hovedutfordringsom skisseres her er knyttet til at eiendomsforvaltning betraktes som fremmed og en nedprioritert rolle for de lokalt folkevalgte. Godt eierskap= "byggene skal tilfredsstillende offentlige krav". I lys av dette er energieffektivisering et viktig kommende område med høye mål. KS søker til KRD om prosjekt på denne problematikken.

KS fikk i 2008 gjennomført en omfattende undersøkelse av tilstanden på kommuners og fylkeskommuners bygninger. Undersøkelsen viste et samlet oppgraderingsbehov på minst 100 mrd. kroner. Samme undersøkelse viser også at kommunestyrene trenger gode beslutningsunderlag for å gjøre viktige prioriteringer om forvaltningen av bygningsverdiene. Det trengs gode systemer både for den daglige drift og for å holde oversikt over verditilstanden på bygningene. Dette mangler i stor grad. En viktig årsak kan være mangel på kompetanse og kapasitet til å ta fatt i utfordringene.

Når det gjelder selskapsorganisering har KS eierforum (nedlagt i nåværende form) tidligere gitt anbefalinger om hvordan kommunene bør forholde seg til eierrollen. Det viktige i denne sammenhengen er at kommunene setter et aktivt fokus på:

- Obligatorisk informasjon til og opplæring av folkevalgte
- Utarbeidelse av eierskapsmeldinger
- Oppmerksomhet til eierrollen i tillegg til andre viktige roller



Når det gjelder tjenesteproduksjon generelt, må denne organiseres på en måte som frembringer effektivitet, kunde- og innbyggerfokus, ansvars- og myndighetsplassering. Dette bør gjøres på en slik måte at målene best kan evalueres og nås. Virksomhetens økonomi må følges på en måte som synliggjør hvordan ressursene brukes og som muliggjør oppfølging av ansvar. Det dreier seg dermed om målformulering og prioritering, deretter måling, oppfølging og ansvarliggjøring, alt i en kontinuerlig sirkel – styringshjulet.

Det er to klare utviklingstrekk når det gjelder nye virksomhetsmodeller:

- Strukturelle endringer tvinger frem nye organisasjonsmodeller, to nivå-modellen på retur*
- Nye og mer relevante økonomistyringsmodeller utprøves og implementeres.*

Det er imidlertid intet fasitsvar på valg av modeller, alle modeller har fordeler og ulemper, og må tilpasses lokal kontekst. En hovedutfordring forblir imidlertid at de folkevalgte kan for lite om eiendomsforvaltning. Det reiser spørsmålet om det er en farbar vei å gå tilbake til politisk eiendomsforvaltning. Argumentet vil i så fall være at en sterkere forankring av det politiske nivået skaper sterkere bevissthet om viktigheten av god eiendomsforvaltning.

I lys av dette framstår kanskje valget av konkrete organisasjonsløsninger på eiendomsfeltet som mindre sentralt, men oppfatningene om dette er nok forskjellige ute i kommunene – noe også diskusjonen rundt konferanseinnleggene illustrerer. Enkelte vil framheve at et valg av organisasjonsform først og fremst er kontekstavhengig. Kommuner er forskjellige og utfordringer i eiendomsforvaltningen vil også være ulike. Kommunestørrelse framheves som en viktig variabel i dette bildet; store kommuner med en kompleks portefølje av eiendommer vil ha andre behov og utfordringer enn små kommuner. Dette gir også opphav til ulike behov når det gjelder organisatoriske løsninger, og en generell anbefaling om en spesifikk løsning vil ikke kunne ha allmenn gyldighet. Snarere enn å ha en prinsipiell tilnærming til spørsmålet om organisering, enten det gjelder spørsmålet om fristilling/ikke fristilling, eller grad av sådan, er det organisasjonsmodellens *funksjon i praksis* som er det interessante. Et viktig tema i diskusjonen rundt konferanseinnleggene dreide seg nettopp om dette. Her vil andre hevde at det *likevel* er utfordringer i eiendomsforvaltningen som alle kommuner har felles. Slike forhold hevdes å være et generelt behov for synliggjøring av kostnader i eiendomsforvaltningen, behov for sterkere kompetanse på feltet, og et behov for avklaring av roller i den kommunale organisasjonen. Argumentet er at dette ikke kan betraktes uavhengig av spørsmålet om organisasjonsmodell.

Begge disse posisjonene har åpenbare poenger; kravene til effektiv og kompetent tjenesteproduksjon påhviler alle kommuner, men veiene dit kan være flere. Ikke desto mindre er standardiserte løsninger noe som finner gjenklang hos enkelte; det argumenteres eksempelvis for løsninger basert på Statsbygg og Forsvarsbyggs modeller. I et slikt perspektiv blir lokaldemokratiet snarere et problem, og noe som representerer "dårlig forvaltning av skattepenger". Andre vil hevde at det vil neppe være gunstig, enn si riks- og lokalpolitisk bærekraftig, at sentrale myndigheter påtvinger kommunene ferdigtygde organisatoriske løsninger. Det synes åpenbart at dette i det minste vil representere et betydelig inngrep i kommunenes lokale autonomi.

Men å hevde at lokal kontekst og lokaldemokratisk forankring er viktig i valget av organisasjonsløsning, betyr ikke at fristilte løsninger *ikke* representerer et alternativ. Selv om konsekvensen av en slik lokal forankring ofte vil kunne representere status quo – man kjenner etatsmodellen, og holder fast ved den – er dette ikke et gitt utfall. Hvis fristilte måter å organisere eiendomsforvaltningen på kan påvises å ha gunstige konsekvenser for effektivitet, og i det minste ikke uhåndterlige lokaldemokratiske effekter, er det neppe grunn til å tro at fristilte

Løsninger ikke vil vurderes. Men her støter man mot en sentral utfordring. Påvisningen av gevinster ved fristilling er ikke entydig. Og hva eiendomsforvaltning angår, er det heller ingen overflod av rollemodeller som kan forvalte eksempelets makt.

Et argument som anføres i diskusjonen om organisasjonsmessig fristilling i eiendomsforvaltningen er som nevnt muligheten for å synliggjøre kostnader og pengestrømmer, noe som i seg selv kan hevdes å gi bedre forutsetninger for god politisk styring. Velger man en organisasjonsmodell som ikke viser pengestrømmer i eiendomsforvaltningen, vil noen hevde at konsekvensen er dårlig forvaltning og uprofesjonalitet. I et lokaldemokratisk perspektiv er det neppe tvil om at argumentet har gyldighet – hvis premisset holder. Politiske vedtaksprosesser kan nok uansett være gjenstand for tilfeldigheter, hestehandler og en ikke alltid umiddelbar formålsrasjonalitet, men lokale politikeres informasjonstilfang er uansett viktig. I så måte kan organisasjonsformer som synliggjør kostnader bidra til bedre informerte beslutningsprosesser, og en sterkere bevissthet om eiendomsforvaltningens betydning.

Fristilte organisasjonsmodeller, og da kanskje særlig AS-modellen, kan også argumenteres for å ha et *implementeringsmessig* fortrinn. Argumentet hviler på fraværet av politisk detaljstyring, som ellers kan oppfattes å være en trenerende og ikke minst uforutsigbar faktor. Ikke minst vil et slikt argument være relevant sett i lys av det som presenteres som den store utfordringen i kommunal eiendomsforvaltning – langsiktig vedlikehold av bygningsmassen. Problemet består imidlertid i at det er vanskelig å konkludere entydig om styrken i sammenhengen mellom etterslep på vedlikehold og organisasjonsform, eller om sammenhengen mellom avkastning på eiendommer og villighet til investering i vedlikehold. Mens enkelte peker på konkrete tiltak som innføring av husleieordninger som et viktig instrument for å ivareta vedlikeholdsbehovet i kommunene, peker andre på at det er muligheten for sterkere *profesjonalisering* gjennom fristilte organisasjonsmodeller som er nøkkelen til et sterkere fokus på vedlikehold.

På samme måte som at organisasjonsmodeller som synliggjør kostnader, og dermed framskaffer et bedre beslutningsgrunnlag for lokale politikere, er utsikten til økt profesjonalisering i eiendomsforvaltningen noe som umiddelbart framstår som positivt. Effektene kan åpenbart være reelle. Likevel er det grunn til å sette spørsmålsteget ved i hvilken grad argumentasjonen for slike effekter baserer seg på en for snever oppfatning av tradisjonelle måter å organisere kommunal

virksomhet på. En beskrivelse av etatsmodellen som *per definisjon* ineffektiv og mindre kompetent er i alle fall neppe holdbar. Igjen kan det argumenteres for betydningen av lokal kontekst; fristilling kan være ønskelig, positivt og nødvendig – for noen, men ikke nødvendigvis for alle.

I den grad et fortsatt vedlikeholdsmessig etterslep brukes som indikator på at den tradisjonelle kommunen kommer til kort, kan dette riktig nok være et viktig argument for alternative løsninger. Men det er altså ikke nødvendigvis *gitt* at denne utfordringen ikke kan håndteres innenfor rammene av en tradisjonell etatsmodell. Spørsmålet er hva eiendomsforvaltningens hovedutfordring egentlig består i. Som det allerede har vært antydnet ovenfor, kan det trolig føres gode argumenter for at kjernen i problemet består i sviktende politisk bevissthet og interesse for saksfeltet. Spørsmålet er da: vil større grad av fristilling øke slik bevissthet og interesse? Svaret på dette synes å være *kanskje*. Det kan argumenteres for at organisasjonsmodeller som for eksempel synliggjør kostnader og pengestrømmer kan være et sterkt virkemiddel for å åpne politiske øyne. Men den avgrensningen av politikerrollen til rammestyring "i stort" som fristillingslogikken forutsetter, kan også tenkes å trekke i motsatt retning. Først og fremst gjelder dette hvis informasjonsflyten mellom fristilte selskaper/enheter og det politiske beslutningsnivået er svak. Særlig uheldig blir dette hvis det manifesterer seg i en implisitt holdning om "ute av syne, ute av sinn" blant kommunens politikere.

I den grad slikt forekommer, er det ikke nødvendigvis et resultat av lokalpolitisk slurv eller vond vilje. Snarere er det et spørsmål om *usikkerhet* om hva den lokalpolitiske styringsrollen faktisk skal være i en fristilt organisering. Og hvis vi fastholder at kommunene også legger rasjonelle avveininger til grunn og ikke bare snur kappen etter organisasjonstrendenes vinder, er det et betimelig spørsmål om et *kanskje* er nok for organisasjonsmessig endring. Ikke minst fordi diskusjonen om fristilling også berører prinsipielle avveininger i forhold til lokaldemokratiske spørsmål. Det kan kanskje være usikkerhet omkring hvordan man operasjonaliserer politikerrollen, men i mange kommuner vil spørsmålet om organisasjonsmessig fristilling også støte an mot ideologiske skillelinjer og konflikter.

Gitt usikkerhet om lokalpolitikernes "nye" styringsrolle er det kanskje ikke overraskende å finne at godt forankrede – og eksplisitte – eierstrategier ikke nødvendigvis er dusinvare i kommunesektoren. Riktig nok betyr ikke et fravær av formelle eierstrategier nødvendigvis at kommunene ikke *har* noe strategisk mål

med sitt eierskap i den enkelte fristilte virksomhet eller selskap. Det avgjørende er likevel hvorvidt slike *implisitte* føringer vil ha tilstrekkelig tyngde i forhold til å styre selskapene effektivt. Fra generelle studier av selskapsorganisering i kommunene et vi at det er variabelt i hvilken grad slike føringer kan spores tilbake til politiske vedtak. I så fall kan det stilles spørsmål ved om det i realiteten er eierstrategier vi snakker om.

Dette blir først og fremst problematisk i demokratisk forstand hvis uklare, mangelfulle eller ikke-eksisterende eierstrategier gjør at selskapene selv definerer hva som er eiers interesser. Men selv om dette er et av de mer grelle (men virkelige) eksemplene, representerer selskapsorganisering uansett en maktforskyvning – ut av kommunens tradisjonelle politiske/administrative organer. I dette finnes en grunnleggende demokratisk utfordring ved fristilling av offentlig virksomhet som man uansett ikke kommer bort fra, og det er neppe formålstjenlig å stikke hodet i sanden – verken for politisk ledelse, administrativ ledelse eller selskapsledelse. Rolleutformingen mellom de politiske institusjonene på den ene siden og selskapsorganene på den andre siden må være bevisstgjort. Derfor blir en politisk vedtatt eierstrategi viktig for å definere denne rollefordelingen. Dette vil kunne sette klare rammer for hva kommunen ønsker i sin rolle som eier, og hvilke virkemidler som skal benyttes som styringsverktøy. At kommunal virksomhet fristilles og selskapsorganiseres innebærer verken at virksomhetene ikke ønsker styring, eller at de kan styres gjennom gjennomarbeidede mandater og en aktiv bruk av vedtektsinstituttet.

Et grunnlag for dette er imidlertid at det politiske nivået i kommunene har kunnskap, oversikt og engasjement i forhold til selskapsorganiseringen og tilgjengelige virkemidler. På et generelt plan i norske kommuner er denne kunnskapen i mange tilfeller dessverre mangelfull; i alle fall blant det menige kommunestyremedlem. I ytterste konsekvens er dette et potensielt demokratisk problem. Hva eiendomsforvaltning angår, er det vanskelig å ha noen sterk oppfatning av dette, siden politikkområdet i såpass liten grad er organisert i fristilte selskapsstrukturer. På den andre siden er det neppe grunn til å anta at de samme utfordringene ikke skulle gjelde i eiendomsforvaltning.

Konferanseinnlegg: Per T. Eikeland, KoBE: Organisasjonelle, økonomiske og faglige rammebetingelser

Eikelands hovedpoeng knytter seg til at langsiktighet må være en sentral rammebetingelse for eiendomsforvaltningen i kommunene og et viktig utgangspunkt for selskapsorganisering. Dette innebærer også langsiktig, kompetent eiendomsledelse i kombinasjon med langsiktige eierskapsroller.

Eikelands utgangspunkt er forankret i NOU 2004:22 og de kriteriene for god eiendomsforvaltning som skisseres her. Som hovedprinsipper fastslås det at det må foreligge overordnede og politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen, samt at det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen og at lovpålagte krav ivaretas. Innenfor disse rammene er det et krav til god eiendomsforvaltning at den:

- Tilfredstiller prioriterte brukerbehov
- Sikrer effektiv arealutnyttelse
- Sikrer godt, verdibevarende vedlikehold
- Er kostnadseffektiv
- Utvikler eiendommenes kvaliteter målrettet
- Organiseres hensiktsmessig
- Gis økonomiske rammebetingelser som er tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter

Med hensyn til hensiktsmessig organisering, innebærer dette at faglig **kompetanse** på alle nivåer og et godt samarbeid basert på gjensidig **rolleforståelse** må stå i fokus. En forutsetning for dette er at det etableres klare **ansvarsforhold** i trekantforholdet mellom eier, forvalter og bruker, og at eiendomsforvaltningen forankres i et strategisk, **langsiktig eierskap**.



*Langsiktighet må også være et fundament for økonomiske beslutninger og rammer i eiendomsforvaltningen. Vedlikehold må prioriteres som en integrert del av eiendomsforvaltningens totaløkonomi. Dette forutsetter muligheter til å gjøre avsetninger for å møte svingningene i vedlikeholdsbehovet. Et **kapitalregnskap** som viser verdier og verdiutvikling, reelle avskrivninger, ned- og oppskrivninger er et viktig verktøy i så måte.*

*Pengestrømmer som viser eiendomsforvaltningens verdiskaping og avkastning på realkapitalen – det vil si **husleie** – blir også viktig som et fundament for budsjettvurderinger og et regnskap som avspeiler realøkonomien. En stabil husleieinntekt gir det beste grunnlaget for systematisk vedlikehold og utvikling av eiendommene i samsvar med overordnede politiske mål og prioriteringer. Forutsetningen for dette er imidlertid at bevisstheten om krav til god eiendomsforvaltning styrkes på politisk nivå i kommunene. Folkevalgtopplæring blir dermed viktig.*

4.2 LÆRING, RASJONALITET OG ENDRING

Hvorvidt grader av fristilling i eiendomsforvaltningen faktisk evner å oppfylle målsettinger om bedre effektivitet og sterkere kompetanse er til syvende og sist et empirisk spørsmål. Selv om eiendomsfeltet altså ikke synes å være sterkt preget av "isomorfi" på den måten at nye organisatoriske modeller kopieres, adapteres og spres, er dette ikke desto mindre en viktig mekanisme for organisasjonsmessig nytenkning. Men i den grad dette skjer er det neppe riktig eller rettferdig å betrakte oppkomsten av nye organisasjonsmodeller som et resultat av ukritisk hallelujastemning i kommunene. Kommuner kopierer nok andre, som de fleste organisasjoner gjør, men dette betyr ikke at man forkaster rasjonelle vurderinger av hvorvidt nye organisasjonskonsepter faktisk har nytteeffekt. Læring og kunnskapsoverføring mellom kommuner er et sentralt poeng i så måte.

Når det gjelder eiendomsforvaltning er det imidlertid et problem at læringsgrunnlaget er tynt; det synes å være langt igjen til at nye, fristilte organisasjonsformer oppnår en form for "kritisk masse" som gjør slik læring og kunnskapsoverføring effektiv. KoBEs konferanse representerer åpenbart i seg selv et bidrag i denne sammenhengen, selv om det nok er et behov for mer systematisk kunnskap om hvordan slike organisasjonsformer faktisk fungerer, og hvilke effekter disse har. Det finnes ulike tilnærminger til dette. I konferansen ble kunnskapsbehovet koblet mot *folkevalgtopplæring* som en viktig forutsetning for økt bevissthet om eiendomsforvaltningens betydning generelt og organisasjonsformer og virkemidler spesielt. Foruten KoBE er både KS og KRD viktige aktører på sentralt plan for å øke fokuset på dette.

Men i lys av behovet for fristilte organisasjonsmodeller i eiendomsforvaltningen – slik det bl.a. kommer til uttrykk i Eikeland-utvalgets utredning – er det kanskje vel så mye et spørsmål om å bevisstgjøre lokale folkevalgte om de muligheter og utfordringer som ligger i spørsmålet om fristilling som sådant. Tematikken har generell relevans for kommunene, også ut over eiendomssektoren. Selv om kommunene i sin eiendomsforvaltning så langt ikke ser ut til å passe inn i den "ny-institusjonelle" forståelsen av organisasjonsendringer, skal man ikke utelukke at fristilte organisasjonskonsepter vil få sterkere gjennomslag. I så fall må det for det første være en målsetting at det faktisk er en reell diskusjon om de muligheter som slike organisasjonsformer kan gi den enkelte kommune – i lys av lokale forutsetninger. Dernest må det være en målsetting om at denne diskusjonen tar sitt utgangspunkt i faktisk kunnskap om de behov kommunen har.

Beslutningsrasjonaliteten vil kanskje alltid være begrenset, men siktemålet må være å basere seg på noe mer enn ukritisk tilslutning til organisasjonstrender.

Lykkes man ikke i dette, er det en reell fare for at kommunene politisk sett går inn i passive eierskapsroller når behovet er en aktiv og strategisk styring – om enn på større avstand. Det finnes eksempler fra andre fristillingsprosesser at man politisk sett først går i front og vedtar nye organisasjonsformer, for så i neste omgang å sette seg på sidelinjen uten å forholde seg til de nye prinsippene på en konstruktiv måte. Og selv om det *har* vært politisk debatt rundt det å selskapsorganisere, har denne kanskje ikke har vært så omfattende som man kanskje kunne forvente.

Hvis dette skal unngås er dette altså avhengig av *spesifikk* kunnskap om kommunes behov og *generell* kunnskap om fristilling i kommuner. Men spesifikk kunnskap om hvordan *andre* kommuner har lyktes eller ikke lyktes med fristilte organisasjonsformer i eiendomsforvaltningen er trolig også et viktig element. I så måte er det altså ikke overveldende mye å bygge på. Ut over en praktisk erfaringsutveksling mellom kommuner, er det sannsynligvis et behov for mer analytisk, forsknings- og evalueringsbasert kunnskap om de fristillingsprosesser som faktisk har funnet sted på dette politikkområdet. Følgende to hovedområder vil trolig være av særlig betydning og interesse for kommune-Norge:

1. Evaluering av effektivitet:

- Læring krever tiltro til at organisatoriske endringer har betydning. Systematisert kunnskap om hvilke effektiviseringsgevinster som fristilte organisasjonsmodeller eventuelt har skapt, vil være et viktig grunnlag for slik læring.
- I så måte er det viktig at evalueringene tar høyde for at organisasjonsendringer ikke nødvendigvis *har* effekt, og at endringsprosesser også kan skape ”negative eksternaliteter” – altså at endringer kan gi ufortsette resultater som står i strid med målsettingene. Endringer kan gi økt effektivitet på enkelte områder, og redusert effektivitet på andre.
- Slike evalueringer bør i så fall være målrettede slik at det gis vurderinger av konkrete virkemidler i endringsprosessene.

- Slike vurderinger bør åpenbart ta utgangspunkt i faktisk gjennomførte endringer i organiseringen av eiendomsforvaltningen, men det vil være fruktbart også å bygge på kunnskap om sammenlignbare endringsprosesser på andre kommunale saksfelt eller sektorer.
- En evaluering av effektivitetspotensial bør ha en komparativ målsetting hvor effektivitetslogikken i ulike organisasjonsformer (KF, AS, IKS) vurderes opp mot hverandre.
- Det bør etableres en eller flere arenaer for å spre slik kunnskap; KoBEs nettverk bør være et utgangspunkt for dette.

2. Styringslogikk under fristilling:

- Som det har blitt påpekt ovenfor, er det grunn til å anta at en sentral utfordring ved større grad av fristilling i kommuneorganisasjonen vil være knyttet til å definere lokale politikeres styringsrolle. I så måte vil det være av stor nytte å dokumentere hvordan slike roller har blitt utformet i de kommuner som har valgt alternativer til en tradisjonell form for eiendomsforvaltning.
- Også her bør slik kunnskap og dokumentasjon knyttes opp mot en sammenligning av hvordan ulike organisasjonsmodeller skaper ulike forutsetninger for styringsrollen.
- Det bør her rettes særlig oppmerksomhet mot effekten av, og forutsetningene for, å lykkes med å utarbeide operasjonelle eierskapsstrategier. Dette gjelder både strategier eller prinsipper for kommunen som eier av fristilte virksomheter generelt, og det som berører eiendomsforvaltning spesielt.
- Fokus bør også rettes mot hvilke konkrete virkemidler som er tilgjengelig for å drive styring fra politisk nivå, gjennom å utarbeide eksplisitte mandater og vedtekter for de fristilte virksomhetene.

REFERANSER

- Baldersheim, H. & K. Ståhlberg (1994): *Towards the self-regulating municipality: free communes and administrative modernization in Scandinavia*. Aldershot, Ashgate.
- Brunsson, N. (1989): *The organization of hypocrisy: talk, decisions, and actions in organizations*. Chichester; New York, Wiley.
- Brunsson, N. & J. P. Olsen (1990): *Kan organisasjonsformer velges?* Bergen.
- Christensen, T. & P. Læg Reid (1997): *Forvaltningspolitikk: mot new public management*. Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap Universitetet i Bergen.
- DiMaggio, P. & W. W. Powell (1983): "The Iron Cage revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review* 48: 147-160.
- DiMaggio, P. J. & W. W. Powell (1991): Introduction. I P. J. DiMaggio & W. W. Powell (red). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago. University of Chicago Press.
- ECON (2001): *Organiseringen av eiendomsfunksjonen i Bærum kommune*. Rapport 100/02.
- ECON (2002): *Organisering av kommunal eiendomsforvaltning*. Rapport 18/02
- Egeberg, M. (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo, Aschehoug.
- Egeberg, M. (1989): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling: bidrag til en anvendt statsvitenskap*. [Oslo], Tano.
- Gjertsen, A. og K. Martinussen (2006): *Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak*. Bodø: NF-rapport nr. 18/2006.

Lægheid, P. & T. Christensen (2001): *New public management: the transformation of ideas and practice*. Aldershot, Ashgate.

Lægheid, P., P. G. Roness, K. A. Røvik, et al. (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo, Universitetsforl.

March, J. G. & C. Heath (1994): *A primer on decision making: how decisions happen*. New York, Free Press.

Meyer, J. W. & B. Rowan (1977): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83: 340-363.

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

Røvik, K. A. (1998): *Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken, Fagbokforlaget.

Scott, W. R. (1992): *Organizations: rational, natural, and open systems*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.

