



OsloMet - storbyuniversitetet

Johan Johnsen

Effekter av eiendomsreformen i Oslo kommune

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 10.05.2019

Forord

Denne oppgaven er den avsluttende delen av masterutdanningen i Styring og ledelse ved OsloMet. Gjennom dette masterprogrammet, fra oppstarten høsten 2016 og frem til i dag har jeg tilegnet meg ny kunnskap innen fagområder som er svært relevante for min videre yrkeskarriere. Dette gjelder spesielt innen områder som praktisk ledelse, virksomhetsstyring og teoretiske analyser.

Helt fra starten av dette utdannelsesløpet hadde jeg tenkt å skrive en masteroppgave som i en eller annen form ville ta for seg eiendomsreformen i Oslo kommune, og da med primært fokus på min nåværende arbeidsplass i Boligbygg Oslo KF. Dette er et eiendomsforetak som er opprettet med følgende mål:

«Foretaket skal være et sosialt virkemiddel for å fremskaffe boliger til de målgrupper kommunen til enhver tid ønsker å tilgodese med boliger. Foretaket skal eie og forvalte boliger på vegne av Oslo kommune etter forretningsmessige prinsipper».

Effektiv forvaltning, samt drift og vedlikehold av eiendom er i seg selv svært interessant faglig. I sammenheng med at dette foretaket i tillegg har som mål å både drive sin aktivitet i spenningsfeltet mellom forretningsmessige prinsipper og samtidig være et sosialt virkemiddel, gjør det selvsagt ekstra interessant å undersøke nærmere om Oslo kommunes eiendomsreform innen dette området kan sies å ha vært vellykket.

Takk til min veileder Inger Marie Stigen for gode råd underveis i prosessen. Hennes konkrete tilbakemeldinger har vært til stor nytte for strukturen og innholdet i oppgaven.

Videre vil jeg takke mine faglige dyktige informanter som stilte velvillig opp i en ellers travel hverdag.

Oslo, 10. mai 2019

Johan Johnsen

Sammendrag

Temaet for denne oppgaven er eiendomsreformen i Oslo kommune. Denne reformen hadde som mål å forbedre og effektivisere kommunens eiendomsforvaltning. Bakgrunnen var at man antok at denne sektoren kunne ha betydelige forbedrings- og effektiviseringsmuligheter. Blant annet hadde kommunen dårlig oversikt over den samlede eiendomsmassen og den var preget av et stort vedlikeholdsetterslep.

I forbindelse med reformen ble det opprettet fire kommunale foretak som fikk tildelt ansvaret for hver sin portefølje av eiendommer, boliger, kultur-, kontor- og symbolbygg, institusjoner og barnehager samt skole- og undervisningseiendommer. I denne oppgaven har jeg valgt å se nærmere på kun et av disse foretakene; Boligbygg Oslo KF som skulle ha følgende formål:

"Foretaket skal være et sosialt virkemiddel for å fremskaffe boliger til de målgrupper kommunen til enhver tid ønsker å tilgodese med boliger. Foretaket skal eie og forvalte boliger på vegne av Oslo kommune etter forretningsmessige prinsipper".

Å drive forretningsmessig og samtidig være et sosialt virkemiddel kan virke som til dels motstridende målsetninger. Jeg har i denne oppgaven derfor valgt å undersøke om hvordan foretaket har klart å balansere disse hensynene og har formulert følgende problemstilling;

I hvor stor grad har Boligbygg Oslo KF greid å balansere hensynet til å være et sosialt virkemiddel og samtidig eie og forvalte boliger etter forretningsmessige prinsipper?

For å besvare denne problemstillingen har jeg formulert følgende forskningsspørsmål:

1. *Har foretaket innfridd forventningene om å være et boligosialt virkemiddel?*
2. *Har foretaket innfridd forventningene om å drive forretningsmessig?*

Når det gjelder forskningsopplegget i denne oppgaven har jeg valgt å benytte såkalt langsgående tidsdesign og analysere utviklingen i foretaket i perioden 2004 -2017. Store deler av datafangsten er basert seg på analyse av eksisterende datamateriale. Jeg har i denne oppgaven videre kombinert kvantitative og kvalitative forskningsopplegg i form av regnskapsanalyse, dokumentanalyse og gruppesamtaler.

Abstract

The theme of this dissertation is the property reform in the municipality of Oslo in 2004. The rationale of this reform was to improve and optimise property management and maintenance. It was assumed that the property sector could have significant improvement and efficiency enhancements. The municipality had in 2004 a limited insight of their total property portfolio, that was characterized by a large maintenance backlog.

One result of the property reform was the establishment of four municipal enterprises, with a given responsibility for different property portfolios within areas as housing, offices, nursing homes, schools, museums, kindergartens, etc. In this dissertation, I have chosen to study one of the four municipal enterprises in Boligbygg Oslo KF – responsible for social housing in Oslo.

"The company shall be a social instrument for providing housing for the groups of people that the municipality wishes to accommodate at all times. The company shall own and manage housing on behalf of the Municipality of Oslo according to commercial principles".

Being commercial as well as instrumental in providing social housing can seem to be contradictory objectives. In this dissertation, I have therefore chosen to study how the enterprise has managed to balance a social role with being commercial - and I have therefore formulated the following aim;

To what extent has Boligbygg Oslo KF managed to balance the consideration of being a social instrument and at the same time owning and managing housing according to commercial principles.

To provide an insight in the aim, I have formulated the following objectives:

- 1. Has the company fulfilled the expectations of being a good owner of social houses?*
- 2. Has the company fulfilled the expectations of being commercial?*

With regard to the objectives in this dissertation, I have chosen to use a longitudinal time design and analyse the development of the company from 2004 to 2017. Much of the data collection is based on analysis of existing data. In this dissertation, I have combined quantitative and qualitative research programs in the form of accounting analysis, document analysis and group discussions.

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2019

Innhold

Forord.....	2
Sammendrag	3
Abstract	4
1 Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn for eiendomsreformen.....	7
1.2 Prinsippendinger, mål og strategier for endringer i eiendomsforvaltningen	8
1.3 Eiendomsreformen og New Public Management	9
1.4 Avgrensning/Boligbygg Oslo KF.....	10
1.5 Problemstilling	11
1.6 Disposisjon	14
2 Teori	15
2.1 Reformen i offentlig sektor.....	15
2.2 Effektiv eiendomsforvaltning.....	19
2.3 Forventninger om reformeffekter i et instrumentelt perspektiv.....	20
2.4 Forventninger om reformeffekter i et prinspal- agentperspektiv.....	22
2.5 Antatte effekter av eiendomsreformen	24
3 Metode.....	26
3.1 Alternative forskningsdesign.....	26
3.2 Valg av forskningsdesign gitt denne problemstillingen	27
3.3 Måleindikatorer som kan bidra til å besvare problemstillingen	28
3.4 Fordeler og ulemper ved valgt framgangsmåte.....	31
4 Empiri.....	34
4.1 Prinsipalens forventning til agenten.....	34
4.2 Foretaket som et boligsosialt virkemiddel.....	35
4.2.1 Effektiv arealutnyttelse.....	35
4.2.2 Gode og trygge bomiljøer	38
4.3 Foretaket og forretningsmessighet	39
4.3.1 Kostnadseffektiv forvaltning	39

4.3.2	Ivaretagelse av realverdien	44
5	Analyse.....	49
5.1	Oppsummering av funn	49
5.2	Konklusjon.....	53
6	Avslutning	56
	Referanser/Litteraturliste.....	58
	Vedlegg 1 intervjuguide.....	61
	Vedlegg 2 Godkjent meldeskjema NSD	61

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for eiendomsreformen

Temaet for denne oppgaven er eiendomsreformen i Oslo kommune (2004), med særlig fokus på forvaltningen av de kommunale boligene. Eiendomsreformen hadde som mål å forbedre og å effektivisere kommunens eiendomsforvaltning. Bakgrunnen for denne reformen var at man antok at denne sektoren kunne ha betydelige forbedrings- og effektiviseringsmuligheter. Kommunen hadde blant annet dårlig oversikt over den samlede eiendomsmassen og den var preget av et stort vedlikeholdsetterslep. Noen av årsakene til dette var konsekvensen av tidligere omorganiseringer, og ikke minst opprettelsen av bydelene på 1980-tallet. I en periode var det hele 25 bydeler som alle sammen hadde ansvaret for å forvalte hver sin "lille del" av Oslo kommunes portefølje av eiendommer. Både bydelene og flere andre virksomheter, for eksempel Skoleetaten, var i tillegg til å være eiendomsforvaltere også tjenesteprodusenter. På slutten av 1980-tallet ble det dessuten avslørt alvorlige uregelmessigheter og uheldige subkulturer i enkeltstående etater i Oslo kommune. Særlig var kommunens eiendomsforvaltning gjennomsyret av korrupsjon der det særlig ble avdekket omfattende brudd på anbuds- og innkjøpsregler samt utdeling av oppdrag til bekjente. Denne saken viste også at det var nødvendig med en omorganisering av kommunens eiendomsforvaltning. Allerede i 1987 fremmet byrådet i Oslo kommune en sak for bystyret med ønske om å omorganisere bolig- nærings-, eiendoms- bygge- og vedlikeholdsvirksomheten i kommunen. Hensikten var å skille bedre mellom forretnings- og forvaltningsvirksomheten (Holm et al. 2018, s 166).

I 1998 bestod eiendomsforvaltningen i Oslo kommune av til sammen 62 ulike virksomheter. En rapport utarbeidet av et eksternt konsulentfirma indikerte dessuten betydelige forbedrings- og effektiviseringsmuligheter innen Oslo kommunes eiendomsforvaltning. Kommunen hadde på dette tidspunktet blant annet dårlig oversikt over den samlede eiendomsmassen som i 1998 var på mer enn 3 millioner kvadratmeter bruttoareal. Eiendomsmassen var også preget av stort vedlikeholdsetterslep og for lav utnyttelse av arealene. Med så mange eiendomsforvaltere ble det naturligvis ingen helhetlig eller langsiktig plan for vedlikehold og utvikling av eiendommene. Med magre budsjettammer, og svak utnyttelse av inntekspotensialet, så kom ofte vedlikeholdet av eiendomsmassen i andre rekke i forhold til andre prioriteringer, som for eksempel ren tjenesteproduksjon. En eiendomsreform i Oslo kommune tvang seg frem.

1.2 Prinsippendinger, mål og strategier for endringer i eiendomsforvaltningen

Det daværende byrådet fremmet på grunnlag av dette i Bystyresak 840/98¹ forslag til prinsipper, mål og strategier for å effektivisere og profesjonalisere eiendomsforvaltningen i Oslo kommune. Hovedmålene skulle etter byrådets vurdering ta utgangspunkt i at;

- Oslo kommunes eiendomsmasse skulle være en effektiv innsatsfaktor i den kommunale tjenesteytingen.
- Forvaltningen av eiendommene skulle være kostnadseffektiv
- Realverdiene av kommunens eiendommer skulle ivaretas.

For å oppnå de angitte målsetningene ble det foreslått en *forvaltningsstrategi* basert på tanker om langsiktig kapitalforvaltning, markedsbaserte leiepriser for internhusleie der alle de kommunale leietakerne måtte betale for arealene de disponerte. Samtidig skulle de kommunale eiendomstjenestene utsettes for konkurranse og de kommunale leietakerne skulle få valgfrihet i forhold til blant annet å kunne velge å leie lokaler av private aktører.

I tillegg ble det i denne saken foreslått en *organisasjonsstrategi* der målet var å få på plass en ny organisering av kommunens eiendommer samlet sett, skille ut tjenesteproduksjon og eiendomsforvaltning i ulike enheter og avklare de ulike eier-, forvalter- og brukerrollene. Kommunens eiendommer ble i forbindelse med omorganiseringen samlet slik at eieransvaret ble fordelt på fire ulike foretak som skulle forvalte hver sin del av eiendomsmassen:

I bystyresak 253/02² - Ny organisering av Oslo kommunes eiendomsvirksomhet ble Boligbygg Oslo KF, Kulturbygg Oslo KF og Omsorgsbygg Oslo KF vedtatt opprettet. Undervisningsbygg Oslo KF ble opprettet som et ledd i omorganiseringen av Skoleetaten - skille ut tjenesteproduksjon (her; undervisning og opplæring) fra eiendomsforvaltningen (Bystyresak 591/01). Disse fire foretakene fikk tildelt hver sin portefølje av eiendommer, henholdsvis boliger, kultur-, kontor- og symbolbygg, institusjoner og barnehager og skole- og undervisningseiendommer. Det enkelte foretak ble blant annet opprettet med en struktur og organisasjonsløsning som skulle: "optimalt speile foretakets aktivitet" ble det antatt kunne bidra til å styrke både effektiviteten og produktiviteten. Denne eiendomsreformen ble samlet

¹Bystyresak 840/98 Oslo kommunes eiendomsforvaltning – Prinsippsak, mål og strategier
<https://www.oslo.kommune.no/sru/default.asp>

² Bystyresak 253/02 Ny organisering av Oslo kommunes eiendomsvirksomhet
<https://www.oslo.kommune.no/sru/default.asp>

sett antatt å bidra til at Oslo kommunes eiendomsforvaltning oppnådde de ønskede effektene angitt i hovedmålene.

1.3 Eiendomsreformen og New Public Management

Eiendomsreformen i Oslo kommune synes i all hovedsak å være et uttrykk for en overgang fra tradisjonell offentlig administrasjon (TOA) til ny offentlig styring (NOS). Dette kommer svært tydelig frem gjennom både hovedmålene, forvaltningsstrategien og organisasjonsstrategien i reformen. En reform ble av Pollitt og Bouckaerts (2011) rammeverk for offentlig styringsreform definert til: "Bevisste endringer i strukturer og prosesser i offentlige organisasjoner med mål om å få dem til å virke bedre".

Ved å opprette Boligbygg Oslo KF, Kulturbygg Oslo KF og Omsorgsbygg Oslo KF i bystyresaken; "Ny organisering av Oslo kommunes eiendomsvirksomhet" (Bystyresak 253/02) og samle eiendommene og forvaltningskompetansen i disse, la Oslo kommune til rette for større effektivitet og forretningsmessighet (Undervisningsbygg Oslo KF ble opprettet i Bystyresak 591/01). De ulike eiendomsforetakene ble etablert med åpningsbalanser basert på virkelige eiendomsverdier beregnet etter markedsmessige prinsipper, kostnadsdekkende husleie og simulerte kontantstrømmer for å finne "riktig" gjeldsgrad og utbytt nivå (Etablering av tre nye eiendomsforetak, Sluttrapport. Eiendomsprosjektet, 2002).

Ved å verdisette og taksere eiendommene, så kunne eier (Oslo kommune sentralt) angi mål- og resultatkrav til de ulike foretakene. Det økte fokuset på mål- og resultatstyring er også i samsvar med teoriene innen ny offentlig styring. Ulike mål- og resultatkrav var ikke i seg selv noe nytt i forbindelse med reformen, men muligheten til å måle effektivitet og resultater ble en helt annen ved å sette opp en balanse og en kontantstrøm basert på markedspriser. Kritikken mot tradisjonell offentlig styring har delvis vært knyttet til effektivitetsproblemer, det ble hevdet at offentlig sektor tidligere var mest opptatt av å følge reglene og var lite innovative, levde litt beskyttet og var utenfor konkurranse fra private tjenesteprodusenter. Denne omorganiseringen og opprettelsen av de nye foretakene hadde som målsetning ikke bare å gjøre kommunens eiendomsforvaltning mer effektiv og profesjonell, men alle foretakene fikk ved opprettelsen nedfelt i sine vedtekter at de skulle drive etter forretningsmessige prinsipper.

1.4 Avgrensning/Boligbygg Oslo KF

Felles for alle de nyopprettede foretakene var blant annet at de skulle drives etter forretningsmessige prinsipper. Hvert av eiendomsforetakene ble samtidig opprettet med tanke på at disse på en mest mulig effektiv måte skulle dekke til dels svært ulike behov innen den kommunale tjenesteproduksjonen. Foretakene ble derfor innrettet etter en tanke om spesialisering og effektivisering. De kommunale foretakene hadde altså svært ulike formål, rammebetingelser, og kunde-/brukergrupper. I denne undersøkelsen har jeg valgt å se nærmere på kun ett av disse foretakene; Boligbygg Oslo KF og om dette foretaket har oppfylt formålet i med opprettelsen:

Det ble vedtatt at Boligbygg Oslo KF skulle ha følgende formål (Bystyresak 253/02):

"Foretaket skal være et sosialt virkemiddel for å fremskaffe boliger til de målgrupper kommunen til enhver tid ønsker å tilgodese med boliger. Foretaket skal eie og forvalte boliger på vegne av Oslo kommune etter forretningsmessige prinsipper".

I denne oppgaven har jeg valgt å vurdere graden av måloppnåelse og innfrielse av formålet sett fra foretakets rolle som eiendomsforvalter. En alternativ innfallsvinkel for å vurdere i hvilken grad foretaket har lyktes i forhold til formålet med opprettelsen, ville vært i større grad å se dette fra brukernes eller kundens synsvinkel. Hvilken oppfatning har disse gruppene i forhold til spesielt om de kommunale boligene kan sies å ha vært viktige boligsosiale virkemidler?

Boligbygg Oslo KF er (pr 2018) landets største utleier av kommunale boliger med anslagsvis 900.000 m² bruttoareal og vel 11.000 utleieboliger. Disse boligene blir gjerne omtalt som sosiale boliger og er gjerne forbundet med boliger som tildeles på sosialt grunnlag, da gjerne til dem som ikke evner å skaffe seg bolig i det ordinære boligmarkedet. Eksempler på "såkalte" vanskeligstilte på boligmarkedet er flyktninger som skal flytte fra mottak, personer som skrives ut fra institusjoner eller fengsler samt handikappede og eldre med nedsatt funksjonsevne som også trenger boliger med ulik grad av tilrettelegging. Oslo kommune har også valgt å tilgodese personer med rus- og psykiatriske utfordringer med bolig i Boligbygg.

Det er særlig verdt å merke seg at formålet med Boligbygg er at foretaket både skulle være et sosialt virkemiddel og samtidig skulle foretaket drives forretningsmessig. Er dette to ulike formål som er forenelige med hverandre, eller kan dette føre til målkonflikter? Kunne foretaket drives forretningsmessig med en slik sammensatt beboergruppe, eller ville dette

innebære at foretaket måtte akseptere en større grad av uønsket adferd og til dels større slitasje på eiendomsmassen enn øvrige aktører i boligmarkedet? Hvordan ville i så fall dette påvirke foretakets effektivitet eller nivåene på forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdskostnadene? At foretaket på en eller annen måte måtte balansere mellom både å være tilbydere av sosialboliger og samtidig drive forretningsmessig ville med stor sannsynlighet kunne medføre styringsproblemer. Særlig kunne dette være problematisk i forhold til å prioritere mellom hensynet til beboerne og effektiv eiendomsforvaltning.

1.5 Problemstilling

Formålet med denne oppgaven er å undersøke i hvilken grad målene med eiendomsreformen har blitt innfridd. Eiendomsreformen omfattet alle virksomhetene som hadde med eiendomsforvaltning å gjøre i Oslo kommune. Målet med eiendomsreformen var å effektivisere og å profesjonalisere eiendomsforvaltningen i Oslo kommune. De ulike eiendomsforetakene som ble opprettet i eiendomsreformen fikk i oppdrag å forvalte ulike deler av den kommunale eiendomsmassen og disse foretakene ble også etablert med ulike hovedmålsettinger.

Jeg har valgt å avgrense denne undersøkelsen til å omfatte kun Boligbygg Oslo KF. Formålet med dette foretaket er altså å være et sosialt virkemiddel for å fremskaffe boliger til de målgrupper kommunen til enhver tid ønsker å tilgodese med boliger. Foretaket skal eie og forvalte boliger på vegne av Oslo kommune etter forretningsmessige prinsipper og samtidig være et sosialt virkemiddel. Dette kan virke som til dels motstridende målsetninger. For et kommunalt foretak som opererer i et landskap der de politiske prioriteringene vil kunne variere, så vil dette i tillegg kunne medføre enkelte utfordringer innen prioriteringen av tiltak samt styringsproblemer i forhold til langsiktighet og forutsigbare rammebetingelser som effektiv eiendomsforvaltning er avhengig av. Jeg vil i denne sammenhengen også beskrive rollefordelingen mellom foretaket og bydelene. Foretaket er forvalter av eiendommene og de enkelte boligene, i dette ligger også ansvaret som utleier i forhold til å kreve inn husleie og øvrig kontraktsoppfølging inkludert oppsigelser og eventuelle utkastelser. Oslo kommune er imidlertid delt inn i bydeler og hver av disse har full råderett over hvem som skal tildeles den enkelte bolig innenfor eget område.

I denne oppgaven har jeg valgt å fokusere på å måle utviklingen i effektivitet og produktivitet fra etableringen av Boligbygg Oslo KF i 2004 og fremover. Har foretaket greid å oppnå en

bedre forretningsmessig drift uten at dette har gått ut over ivaretagelsen av de sosialpolitiske målene? Har målet om å være et sosialt virkemiddel blitt ivaretatt og uten at dette har gått på bekostning av den forretningsmessige driften? Denne oppgavens hovedproblemstilling er følgende:

I hvor stor grad har Boligbygg Oslo KF greid å balansere hensynet til å være et sosialt virkemiddel og samtidig eie og forvalte boliger etter forretningsmessige prinsipper?

For å besvare denne oppgavens hovedproblemstilling har jeg valgt å ta utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål:

1. Har foretaket innfridd forventningene om å være et boligsosialt virkemiddel?

Et grunnleggende element for den enkeltes velferd er å ha en god bolig og en god boligsituasjon (Ulfrstad 2011, side 7). Dette forskningsspørsmålet innebærer både å se nærmere på om de kommunale boligarealene blir utnyttet effektivt og hvordan foretaket som en effektiv eiendomsforvalter kan ha bidratt innenfor det boligsosiale arbeidet, da med fokus på det bomiljømessige. Jeg har valgt å dele dette forskningsspørsmålet i to:

1.1 Har foretaket greid å utnytte de tilgjengelige arealene effektivt?

Har eiendomsreformen og etableringen av spesialiserte eiendomsforetak bidratt til at den tilgjengelige eiendomsmassen i størst mulig grad er tilpasset brukernes behov og blir de tilgjengelige arealene blir utnyttet effektivt slik at disse blant annet har en høyest mulig utleiegrad.

1.2 Har foretaket bidratt til å skape gode og trygge bomiljøer?

I Oslo kommune innebærer det boligsosiale arbeidet et samarbeid mellom flere aktører. Boligbygg Oslo KF har ansvaret for boligene og bydelene har ansvaret for selve beboeroppfølgingen. Hvordan har foretaket bidratt til å skape gode bomiljøer?

2. Har foretaket innfridd forventningene om å drive forretningsmessig?

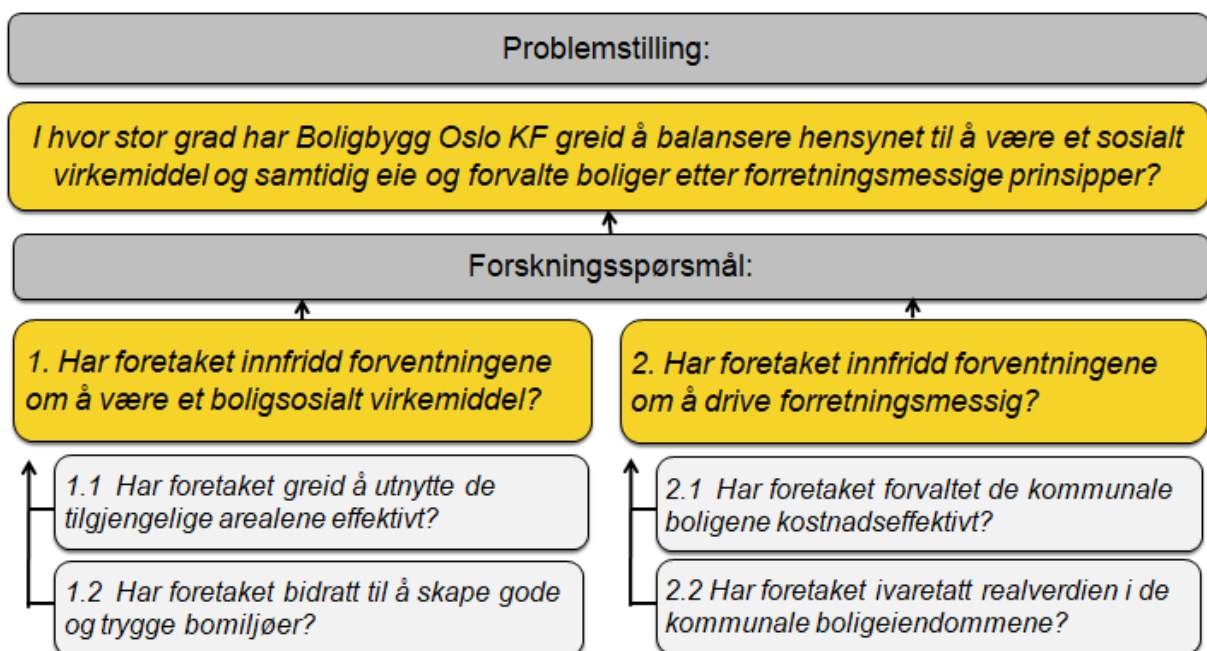
Dette forskningsspørsmålet innebærer både å undersøke om foretaket har forvaltet de kommunale boligene kostnadseffektivt og om kommunens realverdier har blitt ivaretatt. Jeg har også valgt å dele dette forskningsspørsmålet i to:

2.1 Har foretaket forvaltet de kommunale boligene kostnadseffektivt?

Kostnadseffektivitet innebærer ikke nødvendigvis å forvalte boligporteføljen til lavest mulig kostnad, men å anvende ressursene optimalt slik at kostnadene til forvaltning, drift og vedlikehold i det lange løp blir lavest mulig. Kan målsetningene i eiendomsreformen om både å drive forretningsmessig og samtidig være et sosialt boligvirkemiddel ha påvirket kostnadseffektiviteten?

2.2 Har foretaket ivaretatt realverdien i de kommunale boligeiendommene?

Å ivareta realverdiene innebærer å påse at de bygningsmessige verdiene ikke utvikler seg i negativ retning. Ofte kalles dette «utviklingen i vedlikeholdsetterslepet». Bidro eiendomsreformen til at det ble bedre oversikt over vedlikeholdsbehovet og vedlikeholdsetterslepet i den tilførte boligmassen slik at det kunne utarbeides gode planer både på kort og lang sikt for å redusere forfallet og bedre standarden? Ble det tilført nok økonomiske ressurser for å gjennomføre nødvendige tiltak?



Figur 1; Problemstilling.

For å besvare oppgavens problemstilling har jeg som teoretisk rammeverk valgt å benytte organisasjonsteori med fokus på det instrumentelle perspektivet samt prinsipal- agentteori. Årsaken til valget av det instrumentelle perspektivet handler om å se organisasjonen (her – Oslo kommune) som er redskap som skal ved hjelp av omorganiseringen i denne reformen skal bidra til å effektivisere kommunens eiendomsforvaltning. Når det gjelder prinsipal-

agentteori, så er denne valgt utfra tanken om at dette er en teori som er velegnet til å belyse utfordringer knyttet til opprettelsen av egne resultatenheter og måling av eventuelle resultateffekter.

1.6 Disposisjon

Etter innledningskapitlet følger i det videre en generell beskrivelse av reformer i offentlig sektor der den tradisjonelle styringen av offentlig sektor utover på 1980-tallet ble endret som en konsekvens av at det vokste frem en reformbølge som tok utgangspunkt i flere av ideene fra privat næringsliv. Disse ideene handlet særlig om fokus på resultater, økonomi, markedet og konkurranse - New Public Management var en fellesbetegnelse denne reformbølgen som representerte ny måte å styre offentlig sektor på. Eiendomsreformen i Oslo ser ut til å være inspirert av denne reformbølgen. Jeg vil også gi en beskrivelse av betingelser for god og effektiv eiendomsforvaltning innenfor offentlig sektor (NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle). Videre i teorikapitlet vil jeg beskrive forventninger til eiendomsreformen i forhold til organisasjonsteori med fokus på det instrumentelle perspektivet samt prinsipal-agentteori.

I metodekapitlet redegjør jeg for valg av forskningsopplegg. For å kunne besvare denne oppgavens problemstilling har jeg valgt langsgående tidsdesign og har videre benyttet en kombinasjon av dokumentanalyse, regnskapsanalyse og gruppesamtaler.

De empiriske dataene presenteres slik at de to forskningsspørsmålene hver for seg danner grunnlaget for analysen. Oppgaven avsluttes med en konklusjon der oppgavens problemstilling besvares.

2 Teori

Det har fra forskerhold blitt påpekt at det trengs mer kunnskap om boligvirkemidlenes effekter på mottagere og på samfunnet. Blant annet har det hittil ikke blitt forsket på fordeler og ulemper med ulike organisatoriske modeller slik som for eksempel foretaksmodellen i Oslo kommune der Boligbygg Oslo KF har ansvaret for boligene og bydelene har ansvaret for beboeroppfølgingen (Sørvoll, 2018).

Hva slags effekter kan man teoretisk sett forvente vil kunne oppnås som en følge av eiendomsreformen? Kan eiendomsreformen ha bidratt til å innfri forventningene både i forhold til å være et boligsosialt virkemiddel og samtidig drive forretningsmessig? Hvordan har foretaket balansert disse to hensynene, kan eiendomsreformen ha bidratt til positive effekter langs begge disse dimensjonene og hva kan man teoretisk sett forvente av eventuelle sideeffekter? Når det gjelder måling av effekter etter omorganiseringer og reformer i offentlig sektor, så er dette ofte problematisk. Årsakene til dette kan blant annet være at offentlige virksomheter ofte har mange ulike krav og forventninger knyttet til seg. Dette medfører at de ofte har mange og til dels både uklare, skiftende og motstridende mål. Når det gjelder Boligbygg Oslo KF, så kommer dette tydelig frem i formålet med opprettelsen av virksomheten: *"Foretaket skal være et sosialt virkemiddel for å fremskaffe boliger til de målgrupper kommunen til enhver tid ønsker å tilgodese med boliger. Foretaket skal eie og forvalte boliger på vegne av Oslo kommune etter forretningsmessige prinsipper"*. For Boligbygg Oslo KF kan målene med foretaket om å både drive forretningsmessig og samtidig være et boligsosialt virkemiddel innenfor et varierende politisk landskap medføre risiko for at de ønskede målsetningene ikke innfris.

2.1 Reformen i offentlig sektor

Den tradisjonelle offentlige styringen som frem til 1980-årene hadde vært retningsgivende for samfunnsstyringen bar preg av at det var et tydelig skille mellom offentlig og privat sektor. Likeledes var det et tydelig skille mellom politikk og administrasjon. Administrasjonen hadde blant annet ansvaret for å iverksette og å påse at lover og retningslinjer ble fulgt, såkalt regelstyring. Denne regelstyringen innebar at man hadde fokus på å følge reglene for hvordan de ulike arbeidsoppgavene skulle gjennomføres og man hadde ikke like stort fokus på å måle resultatene. Organiseringen var typisk hierarkisk (ovenfra og ned) og var preget av skriftlighet, likebehandling og rettferdighet. Troen på at det offentlige var best egnet til å løse de fleste samfunnsproblemer var stor (Hermansen 2004; Osborne 2006; Vabo og Røiseland 2012).

New Public Management, er en fellesbetegnelse på reformer som representerte en ny måte å styre offentlig sektor på. Når det gjaldt New Public Management (på norsk kalt Ny offentlig styring), så vokste denne reformbølgen frem i 1980-årene sammen med en høyrebølge der man ble mer og mer oppmerksom på ideene fra privat næringsliv. Disse reformene ble gjennomført på bakgrunn av kritikk om at offentlig sektor var for ineffektiv, for dyr og leverte for dårlige tjenester. Offentlig sektor ble blant annet kritisert for at man ikke trengte å tenke på effektivitet og økonomiske begrensninger slik som privat sektor. Velferdsstaten ble ansett som å være for stor, for kostbar og for lite opptatt av resultater. Mange mener at drivkraften bak den nye "bølgen" i stor grad handlet om å bremse eller reversere veksten i offentlige utgifter (Hood, 1991).

Målene som ofte var forbundet med NPM- reformene var å øke effektiviteten og redusere de offentlige utgiftene. I tillegg var det et mål at man ville forbedre kvaliteten og servicen på de offentlige tjenestene. Det nye styringsprinsippet hadde et større fokus på brukernes behov og at offentlige virksomheter effektivt skulle produsere tjenester som markedet (brukerne) etterspurte. For å oppnå dette har man blant annet sett følgende viktige utviklingstrekk og løsninger (Stamsø, 2017):

- **Innføring av mål- og resultatstyring.**

Dette er et system der man fokuserer mer på resultatet enn på selve arbeidsprosessen. Man erstattet regelstyringen med krav til resultater. Tidligere var de økonomiske midlene altså knyttet opp mot definerte arbeidsoppgaver, nå skulle utgiftene kobles direkte til målbare resultater.

- **Oppdeling i egne resultatenheter.**

Man ønsket å skille oppgavefordelingen mellom politikere og administrasjon. I tillegg til dette ønsket man å skille ut ulike funksjoner og tjenesteområder i egne resultatenheter. Disse resultatenheterene ble i større grad ble spesialister innenfor definerte tjenesteområder og fikk tydeligere ansvar for hva disse skulle levere.

- **Bestiller- utførerorganisering.**

I tillegg ville man splitte opp de kommunale etatene slik at den som produserte en tjeneste ikke var den samme som den som etterspurte den. Dette ble ofte betegnet som bestiller- og utførermodeller der bestiller var ansvarlig for å kjøpe og utfører hadde ansvaret for å produsere. Dette var viktig for å skape åpenhet og å synliggjøre ansvar.

- **Konkurransesetting og privatisering.**

Det innebar at det offentlige i større grad ønsket å få levert tjenestene hos den aktøren som kunne produsere mest mulig effektivt, om dette var offentlige eller private aktører spilte mindre rolle. Det var ikke lenger selvsagt at kun det offentlige kunne produsere tjenester, virksomheter som ble sett på som ineffektive og/eller egnet for å operere i et marked kunne i større eller mindre grad bli konkurransesatt.

- **Serviceerklæringer og fokus på kvalitet.**

Det ble i mange virksomheter innført krav til minstestandarder på innholdet og kvaliteten i tjenestetilbudet. Det ble utarbeidet serviceerklæringer slik at brukerne skulle vite hva de hadde krav på. Brukerne av tjenestene også skulle få en økt grad av valgfrihet.

	Teori- grunnlag	Statsform	Fokus	Hovedvekt	Styrings- form	System	Verdi- grunnlag
TOA	Stats- vitenskap og offentlig politikk	Enhet. Etats- styring	Det politiske systemet	Politikk, utforming og i verk- setting	Hierarki	Lukket	Upartisk- het og lojalitet
NOS	Økonomisk organisa- sjonsteori	Desentral- isering	Organisa- sjonen	Produksjon og resultater	Marked og kontrakt	Åpent	Konkur- ranse og effekt- ivitet

Oversatt til norsk av Åge Johnsen, presentert i forelesning høsten 2016).

Figur 2: Forskjellene mellom Tradisjonell offentlig administrasjon (TOA) og Ny offentlig styring (NOS) (Osborne 2006).

Jeg har tidlige i denne oppgaven antydnet at eiendomsreformen i Oslo kommune i stor grad ser ut til å være inspirert av prinsippene innen ny offentlig styring (New Public Management). Hvor stor effekt på resultatene kan egentlig tilskrives denne organisasjonsendringen? Har det egentlig så stor betydning for resultatene og effektene hvordan man organiserer og styrer en offentlig organisasjon? For å besvare problemstillingen i denne oppgaven, så har jeg valgt å se nærmere på hva organisasjonsteori og prinsippal agentteori kan si om hva man kan forvente av eventuelle effekter av reformen. Organisasjonsstrategien og den nye organiseringen var en viktig faktor og forutsetning i eiendomsreformen. Jeg har i denne oppgaven sett nærmere på

organisasjonsteori med fokus på det som i boken; Organisasjonsteori for offentlig sektor (Christensen et al. 2015) kaller "det instrumentelle perspektivet". Dette perspektivet tar utgangspunkt i å se organisasjonen som et instrument som skal bidra til å realisere bestemte mål. Når det gjelder prinsippal agentteori, så er denne teorien ofte aktuell i forbindelse analyser av effekter og utfordringer i forbindelse med opprettelse av flere resultatenheter der en aktør handler på vegne av en annen. Den som handler er agenten og den som agenten handler på vegne av er prinsippalen (Sandmo et al. 1992). I forhold til denne oppgaven kan denne teorien bidra til å belyse utfordringene som kan oppstå mellom den som skal produsere tjenesten (agenten/Boligbygg Oslo KF) og eieren av oppgaven (prinsippalen/ Byrådet). Disse to teoretiske tilnærmingene vil på ulike måter kunne bidra til å forklare hvorfor/hvorfor ikke man oppnår de ønskede effektene og målene med reformen. Når det gjelder instrumentell organisasjonsteori, så kan man tenke seg at denne teorien kan bidra til å forklare hvorfor man eventuelt har lyktes med reformen, mens prinsippal-/agentteori på sin side kan bidra til å forklare hvorfor denne reformen eventuelt ikke har lyktes fullt ut.

Nyere reformprogrammer har først og fremst vært opptatt av kostnadseffektivitet og produktivitet med stor vekt på resultatstyring. Hovedhypotesen innen NPM-reformer er at de skal ha positive effekter på hovedmålet kostnadseffektivitet og ikke negative sideeffekter på andre mål slik som tjenestekvalitet eller rettssikkerhet (Christensen et al. 2015). Figur 3, nedenfor viser 9 ulike kombinasjoner av effekter på hovedmål og eventuelle sideeffekter:

Sideeffekter	Effekt på hovedmål		
	Positive	Ingen	Negative
Ingen	1 Forventet resultat	4 Ingen resultat	7 Negative resultater
Positive	2 Forventet resultat med bonus	5 Ingen forventede resultater, men bonus	8 Negative resultater med bonus
Negative	3 Forventet resultat med risiko	6 Ingen forventede resultater og risiko	9 Negative resultater med risiko

Figur 3. (Kilde: Hesse, Hood og Peters 2003, Christensen et al. 2015, side 179.)

Det optimale er selvsagt å oppnå forventet resultat og samtidig oppnå positive sideeffekter (rute nr. 2 i tabellen). Det er imidlertid et ganske vanlig utfall av en organisasjonsendring at denne har positiv virkning på hovedmålet, for eksempel økt kostnadseffektivitet, men at dette samtidig medfører en negativ effekt på tjenestekvaliteten (rute 3 i tabellen). Det verst

tenkelige utfallet av en omorganisering er selvsagt at man oppnår negative effekter både på hovedmålene og at dette i tillegg medfører negative sideeffekter (rute 9 i tabellen). Dette scenarioet inntreffer fra tid til annen. Et eksempel på dette kan være at negative resultater på hovedmålene fører til negativitet både blant de ansatte og i omgivelsene. Dette kan igjen svekke mulighetene til måloppnåelse ytterligere da tilliten til organisasjonen blir svekket og at dette igjen fører til lavere bevillinger og for eksempel større utfordringer i forhold til å klare å rekruttere de riktige fagfolkene.

2.2 Effektiv eiendomsforvaltning

I statsråd 21. november 2003 ble det oppnevnt et utvalg som skulle utrede den kommunale og fylkeskommunale eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner samt stille opp kriterier for god eiendomsforvaltning. Rapporten fra dette arbeidet (NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle), definerer god eiendomsforvaltning slik: "God eiendomsforvaltning er å gi brukerne gode og effektive bygg til lavest mulig kostnad".

Brukerne av byggene ønsker naturligvis at lokalene de leier er i overensstemmelse med deres behov, at krav til helse, miljø og sikkerhet er ivarettatt, at beliggenheten er riktig og kostnadene for å leie disse skal være lavest mulig. Eierne på sin side har som mål å ivareta og utvikle realverdiene i eiendommene, samt å oppnå størst mulig økonomisk avkastning. For å oppnå dette må forvaltningen av eiendommene være effektiv. Utvalget angir blant annet følgende generelle kriterier for god eiendomsforvaltning (NOU 2004:22, side 39):

- **Forvalteren må søke å i størst mulig grad tilfredsstille de prioriterte brukernes behov.**
For Boligbygg vil dette innebære at eiendomsporteføljen tilpasses bydelens behov. Herav blant annet riktig beliggenhet, tilgjengelighet, tilrettelegging og størrelse på boligene.
- **Arealene må utnyttes effektivt.**
Arealer som ikke benyttes i tjenesteproduksjonen eller leies ut bør omdisponeres til annen bruk eller selges. Leietaker bør betale husleie tilsvarende minst kostnadsdekkende leie (betale det forvaltningen koster). At leietaker betaler en reell pris for lokalene vil ifølge utvalget kunne bidra til en mer effektiv arealutnyttelse.
- **Eiendommene må være gjenstand for såkalt verdibevarende vedlikehold.**
Begrepet verdibevarende vedlikehold, er et uttrykk for optimalt tilpasset vedlikehold i et langsiktig perspektiv. Å utsette vedlikeholdet for å spare penger er for eksempel en

kortsiktig tankegang og fører til økte kostnader i det lange løp. (jf. pkt. om livssyklus-kostnader).

- **Eiendomsforvaltningen må være kostnadseffektiv.**

Dette innebærer at blant annet forvaltnings-, drifts-, vedlikeholds- og utskiftningskostnadene må tilpasses slik at man oppnår lavest mulige årskostnader.

Utvalget foreslår i rapporten at eiendomsforvalterne benchmarkes opp mot nøkkeltall i bransjen for å måle om effektiviteten og innsatsen knyttet til forvaltning-, drift- og vedlikehold er optimal. Boligbygg Oslo KF har benyttet FDV-nøkler utarbeidet av Holte Byggsafe for slik benchmarking.

- **Det må foreligge riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.**

2.3 Forventninger om reformeffekter i et instrumentelt perspektiv

Når det gjelder organisering av en virksomhet, så innrettes denne med en målsetning om å oppnå visse resultateffekter. I en av pensumbøkene på dette studiet "Organisasjonsteori for offentlig sektor", er det fokusert på to ulike organisasjonsteoretiske tilnærminger, en instrumentell tilnærming og en institusjonell tilnærming (Christensen et al. 2015, side 13)". Det instrumentelle perspektivet tar utgangspunkt i å se organisasjonen som et redskap for å realisere bestemte mål og der det tas utgangspunkt i at endringer i organisasjonsformen vil påvirke både adferd og resultater. Det institusjonelle perspektivet tar utgangspunkt i at enhver organisasjon også har egne institusjonelle regler, verdier og normer som har innflytelse på organisasjonsmedlemmenes atferd. To eksempler på slike institusjonelle perspektiver er kulturperspektivet og myteperspektivet. Kultur er internt fokus og handler om hva som har fungert godt tidligere; erfaringer, rutiner, historie og tradisjon. Myter er eksternt fokus og handler om hva som oppleves rimelig og akseptabelt i handlingsmiljøet organisasjonen befinner seg i. Disse perspektivene relaterer seg til ulike aspekter ved en organisasjon og kan i større eller mindre grad gjensidig påvirke hverandre.

I denne oppgaven har jeg imidlertid valgt å ta utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet. Årsaken til dette valget er at denne reformen i stor grad handler om en ny organisering og en nyopprettet organisasjon slik at blant annet kulturer og myter delvis vil endres og delvis vil etableres på nytt i forhold til den nye organisasjonen og dens nye omgivelser og rammebetingelser. Innenfor det instrumentelle perspektivet forventes det tett kobling mellom reformer og endringer og det som forventes av resultater. Fra ledelsens side er det naturligvis

ønskelig å skaffe seg en best mulig oversikt over de ulike mål- middelsammenhengene, samt effekter, resultater og konsekvenser etter en eventuell omorganisering. Det er imidlertid svært vanskelig og ikke minst kostnadskrevende å skaffe seg full oversikt over alle konsekvenser og effekter av en omorganisering. Ofte må beslutningstakerne nøye seg med å skaffe seg en del informasjon om en del alternative løsninger, deretter velge alternativet som trolig gir et tilfredsstillende resultat i forhold til mål. Såkalt begrenset rasjonalitet (Simon 1976).

Innen det instrumentelle perspektivet fokuseres det ofte på produksjons- og kostnadseffektivitet. Pollitt og Bouckaert (2011) skiller blant annet mellom *prosesseffekter* og *operasjonelle* effekter. Prosesseffekter dreier seg om effekter innen tjenestekvalitet, saksbehandlingstid, brukervennlighet samt resultatorientering, motivasjon og tilfredshet blant de ansatte. Når det gjelder operasjonelle effekter, så handler disse om kostnadseffektivitet, ressursbruk og produktivitet. Når man måler effektivitet, ønsker man primært å finne ut om virksomheten «gjør de riktige tingene» for å nå de fastsatte målene. Innen dette perspektivet er målene gjerne definert utenfra og organisasjonens oppgave blir dermed å velge den mest hensiktsmessige metoden for å nå disse. Med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet og at organisasjonen skal være et redskap for å realisere de ønskede målene i reformen, så kan man tenke seg at å samle kompetansen og forvaltningsansvaret på mer spesialiserte enheter vil kunne bidra til å kunne utnytte de tilgjengelige ressursene mer effektivt. Når det gjelder det boligsosiale perspektivet, så vil eiendomsreformen kunne bidra til bedre oversikt og dermed bedre utnyttelse av de tilgjengelige arealene. Samling av spesialkompetanse vil trolig føre til positive prosesseffekter både innen kvalitet på tjenesteleveransene, saksbehandlingstid og ikke minst mer effektiv og korrekt saksbehandling. Når det gjelder effekter i forhold til ønsket om å drive mer forretningsmessig enn tidligere, så kan en samling av kompetanse og forvaltningsansvar bidra til å utløse potensielle stordriftsfordeler knyttet både i forhold til anskaffelser og samtidig mer profesjonell og kunnskapsbasert kontraktsoppfølging av både drift- og vedlikeholdstjenester. Dermed kan omorganiseringen og etableringen av foretaket teoretisk sett bidra til å oppnå større kostnadseffektivitet som i sin tur kan bidra til at det produseres mer velferd innenfor de samme budsjetttrammene. Også når det gjelder målet om å ivareta av realkapitalen, så vil økt kostnadseffektivitet og økt profesjonalitet kunne bidra positivt til dette.

2.4 Forventninger om reformeffekter i et prinsipal- agentperspektiv

Når det gjelder prinsipal- agentteori, så forsøker denne å forklare problemer som kan oppstå i forbindelse med transaksjoner mellom to aktører der den ene handler på vegne av eller ivaretar en annens interesser og den som «eier» oppgaven. Den som handler er agenten og den som agenten handler på vegne av er prinsipalen. Agentteori er også gjerne aktuell å se nærmere på i forbindelse analyser av desentralisering, og opprettelse av egne resultatenheter samt resultatmåling forhold til disse. I denne oppgaven er det eventuelle problemer som kan oppstå i forholdet mellom agenten (Boligbygg Oslo KF) og prinsipalen (Byrådet) som det sees nærmere på. Forholdet mellom prinsipal (byrådet som eier) og agent (foretaket som tjenesteproducent) ble presisert i byrådssak 1237/05³ "Eierstrategi - De kommunale foretakene". Her fremgår det at eier blant annet skal stille krav om årsresultat, samt avkastningskrav og eventuelt utbytte. I tillegg skal eier vedta investeringsrammer og låneopptak samt presisere og angi målsetninger.

De overordnede målene i en virksomhet bør konkretiseres gjennom styringsparametere som gjør det mulig å måle virksomhetens resultater og vurdere måloppnåelse. Relevant styringsinformasjon kan være knyttet til alle leddene i resultatkjeden, både innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter/tjenester og effekter for brukere og samfunn. De viktigste resultatene er knyttet til produktene eller tjenestene som virksomheten produserer for brukerne samt effektene de gir og om ressursbruken er effektiv (SSØ, 2010). Senter for statlig økonomistyring deler slike styringsparametere inn i fem hovedgrupper: kroner/volum, produktivitet, kvalitet, effekter og effektivitet. Disse styringsparameterne vil ikke hver for seg gi så verdifull styringsinformasjon, men må sees i sammenheng med hverandre.

Når det gjelder slike styringsparametere, så er det bred enighet om at målene ideelt sett bør være (Busch, Johnsen, Vanebo, 2009):

- Resultatbeskrivende slik at det er tydelig definert hva som skal oppnås.
- Objektivt målbare slik at det er mulig å måle i hvilken grad målene nås.
- Tidsbestemte slik at det er klart definert når målene skal være nådd.
- Utviklende slik at agenten har noe å strekke seg etter og krever innsats utover det vanlige.
- Realistiske slik at det oppleves som mulig å innfri målsetningene.

³ Byrådssak 1237/05 Eierstrategi - De kommunale eiendomsforetakene
<https://www.oslo.kommune.no/sru/default.asp>

Det er verdt å være oppmerksom på at mål- og resultatstyring ikke må sees på som kun et kontroll- og styringssystem, men også som et system for læring og forbedring. Gjennom ulike målinger over tid og sammenligninger (benchmarkinger) med andre vil den enkelte virksomhet søke å forsterke tiltakene som gir bra resultater og å søke å unngå å gjenta tiltak som ikke fungerer eller gir dårlige resultater (Christensen et al. 2015).

Prinsipalen ønsker selvsagt å sjekke om blant annet agentens effektivitet og produktivitet er som avtalt. Agentteorien forsøker altså å beskrive problemer som kan oppstå i forbindelse med dette. Det antas blant annet at agentens handlinger har betydning for prinsipalens måloppnåelse. Agenten kan blant annet ha egeninteresse i å minimere innsatsen eller oppofrelsen for at målene skal nås. For prinsipalen er det derfor viktig å utarbeide incitamenterslik at agenten på optimalt vis ivaretar prinsipalens interesser (Sandmo et al. 1992). For å sjekke at agenten gjør som prinsipalen ønsker, etableres det gjerne ulike kontrollmekanismer. Dette kan være i form av mål- og resultatstyring for å sjekke blant annet effektivitet, produktivitet og kvalitet, regelstyring for å sikre at prinsipalen følger standarder i bransjen samt lover og regler og eventuelt markedsstyring der virksomheten blir sammenlignet med andre produsenter (Busch, Johnsen, Vanebo, 2009). Utfordringen i forhold til dette kan blant annet være at agent og prinsipal sitter inne med asymmetrisk «skjev» informasjonsfordeling. Dette er kjente og temmelig vanlige utfordring knyttet til forholdet agent/prinsipal medfører at det for prinsipalen kan det være vanskelig å måle agentens reelle innsats og at denne er i samsvar med "eierens" interesser. Dette kan skyldes at prinsipalen ikke vet nok om hva agenten legger ned av innsats, handlinger prioriteringer etc. På den andre siden kan agentens innsats og resultater bli påvirket av tilfeldige forhold utenfor dennes kontroll.

I praksis kan gode resultater skyldes «flaks» og komme til tross for at agenten ikke har lagt ned en større innsats og tilsvarende kan dårlige resultater komme til tross for at det er lagt ned en stor innsats. Resultatet av slik asymmetrisk informasjon der agenten sitter inne med informasjon som ikke er tilgjengelig eller eventuelt skjules for prinsipalen kan føre til at incitamentsordningene ikke blir presise nok i forhold til å belønne eller sanksjonere agentens innsats. Dette kan igjen medføre at agenten utnytter denne situasjonen (moralsk hasard) og endrer sin atferd i en slik retning at måloppnåelse og eventuelle kostnader for å nå de aktuelle målene utvikler seg i en negativ retning.

2.5 Antatte effekter av eiendomsreformen

I forhold til organisasjonsteori og det instrumentelle perspektivet, så kan teoretisk sett denne omorganiseringen og spesialiseringen føre til økt profesjonalisering, bedre langsiktig planlegging og riktigere prioriteringer av hvilke tiltak som burde gjennomføres for å nå de overordnede målsetningene om at eiendommene skulle bli mer effektive innsatsfaktorer, ivareta eiendommenes realkapital samt å forvalte eiendommene kostnadseffektivt.

Omorganiseringen handler imidlertid ikke bare om å etablere de spesialiserte foretakene og samle ansvaret for eiendommene på få virksomheter. Eiendomsreformen medførte dessuten et mye tydeligere skille mellom bestiller og utfører. Oslo kommune har innrettet seg slik at overordnet bestiller (Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid pr d.d.) koordinerer alle bestillingene fra bydelene. Det enkelte foretak er utfører mens overordnet utfører er Byrådsavdeling for næring og eierskap (pr d.d.). Denne organiseringen medfører at det er mange "aktører" å forholde seg til, blant annet skal to ulike byrådsavdelinger i egenskap av sideordnede prinsipaler vise seg å innebære en viss risiko for at potensialet i eiendomsreformen innen både det boligsosiale og det forretningsmessige området ikke blir fullt ut realisert. Foretaket skal organisatorisk forholde seg kun til prinsipalen på utførersiden, men i praksis vil eventuelle drakamper, ikke minst politisk, kunne medføre skiftende prioriteringer i forhold til på den ene siden drive kostnadseffektivt og på den andre siden levere tilfredsstillende boligsosiale tjenester etter bestillers ønsker og behov. Blant annet kan dette føre til mange utfordringer i forhold til bevilgninger, anvendelse av ressursene, utbyttekrav og samt prinsipper for prisfastsettelse og nivået på husleien for de ulike brukergruppene.

Når det gjelder agentteorien, som blant annet tar for seg ulike problemstillinger som kan oppstå i forholdet mellom ulike resultatenheter samt resultatmålinger og forholdet mellom agent/prinsipal, så kan eiendomsreformen føre til visse utfordringer som teoretisk sett kan svekke mulighetene for måloppnåelse. Ut fra agent/prinsipal – perspektivet så er det ganske vanlig at det er ulik oppfatning mellom disse om hva som er effektiv eller god måloppnåelse. Når det gjelder eiendomsreformen og prinsipal (byrådet som eier) og agent (foretaket som tjenesteprodusent, så kan eierstrategien (byrådssak 1237/05) bidra til "dårlig" forhold eller sviktende tillit mellom agent og prinsipal. Et eksempel på dette kan være at eier stiller høyere krav til utbytte enn det som agenten anser som rimelig. Byrådet kan være av den oppfatningen at foretaket driver ineffektivt, mens foretaket opplever at det drives effektivt både innenfor

kostnads- og inntektssiden. Sviktende tillit og mangelfull dialog mellom agent og prinsipal kan svekke mulighetene for måloppnåelse.

I forhold til organisasjonsteori og det instrumentelle perspektivet, så tar denne teorien utgangspunkt i å finne mange argumenter som skulle tilsi at målene i eiendomsreformen vil kunne bli innfridd. En mulig trussel i forhold til dette er at Oslo kommune har innrettet seg slik at det er mange virksomheter med ulike ansvarsoppgaver som skal koordinere innsatsen og samhandle effektivt. Agentteorien tar utgangspunkt i problemer som kan oppstå i forbindelse med transaksjoner mellom aktører der den ene handler på vegne av eller ivaretar en annens interesser og den som «eier» oppgaven. I Oslo kommune er imidlertid dette forholdet ekstra utfordrende da det er to likestilte prinsipaler (overordnet bestiller og overordnet utfører) som begge på sett og vis eier oppgavene med å sørge for at de kommunale boligene blir effektive innsatsfaktorer for kommunen som helhet. Min hypotese i forhold til effektene av omorganiseringen av Oslo kommunes eiendomsforvaltning er imidlertid at de positive effektene vil være klart større enn det som eventuelt vil vært av negative effekter om denne omorganiseringen ikke hadde funnet sted. Årsaken til dette er at tydeliggjøringen av ansvar og klart mer profesjonell eiendomsforvaltning vil føre til bedre utnyttelse av den kommunale eiendomsmassen og dette vil også bidra med positive effekter både innenfor det boligosiale og det forretningsmessige perspektivet. Når det gjelder denne oppgavens problemstilling; «om Boligbygg Oslo KF greid å balansere hensynet til å være et sosialt virkemiddel og samtidig eie og forvalte boliger etter forretningsmessige prinsipper», så er min hypotese at foretaket har balansert disse hensynene på en god måte i den forstand at det oppnås positive effekter på hovedmålene, men at det er en risiko for at dette har hatt en høyere kostnad enn forutsatt. I forhold til modellen (Hesse, Hood og Peters, 2003) vil jeg plassere effekten av eiendomsreformen på en 3er; Forventet resultat med risiko.

3 Metode

3.1 Alternative forskningsdesign

Problemstillingen legger føringer på hva slags forskningsopplegg og metode som bør velges. Det er vanlig å skille mellom to hovedtyper av forskningsopplegg, kvantitative og kvalitative. Forskningsspørsmål som kan peke i retning av kvantitativ metode, er gjerne spørsmål som må forklares og som gjerne begynner med hvorfor (hvor mange). Denne metoden går i bredden (deduktiv) i den forstand at forskeren benytter mange respondenter. Metoden baserer seg på talldata og gir beskrivelser av virkeligheten gjennom tall, statistikker og tabeller. Denne metoden er best egnet til å samle og å systematisere større datamengder fra eventuelt mange informanter. Dataene samles gjerne inn via intervjuer ved hjelp av standardiserte spørreskjemaer som distribueres til mange respondenter eller ved å innhente data fra ulike statistikker eller tallmateriale. Resultatene av kvantitative metode fremstilles gjerne i tabeller eller som statistikker. Den kvalitative metoden går mer i dybden (induktiv) og egner seg gjerne om forhold som skal beskrives. Forskningsspørsmål som kan peke i retning av å velge en kvalitativ metode begynner derfor ofte med hva eller hvordan (Ringdal 2013, 25). Metoden blir gjerne benyttet for å undersøke følelser eller meninger for å skape en større og grundigere helhetsforståelse av et fenomen.

Å benytte en kvalitativ metode i en undersøkelse vil ofte innebære at man må benytte langt færre informanter enn det man kan klare å forholde seg til i forbindelse med bruk av kvantitative forskningsdesign. Kvalitative data samles som regel inn via intervjuer, gruppediskusjoner eller observasjoner, men også tolking av dokumenter (dokumentanalyse) er en svært vanlig metode. Den kvantitative metoden forutsetter representativitet og kategoriseringen av data skjer på forhånd av undersøkelsen, mens den kvalitative metoden legger opp til at forskeren må tolke sine observasjoner i etterkant av undersøkelsen. I større forskningsprosjekter er det vanlig å kombinere disse to forskningsoppleggene slik at disse komplimenterer eller utfyller hverandre. Dette kalles ofte triangulering og er et uttrykk for kombinasjon av ulike forskningsopplegg (for eksempel statistikker og intervjuer) for om mulig kunne avdekke eventuelle svakheter i de ulike metodene hver for seg.

3.2 Valg av forskningsdesign gitt denne problemstillingen

Hovedproblemstillingen er altså: "*I hvor stor grad har Boligbygg Oslo KF greid å balansere hensynet til å være et sosialt virkemiddel og samtidig eie og forvalte boliger etter forretningsmessige prinsipper?*"

Jeg ønsker å foreta en undersøkelse av utviklingen i dette foretaket fra det ble etablert etter eiendomsreformen og frem til i dag. Jeg tenker meg videre å analysere utviklingen i perioden 2004 - 2017. I dette forskningsspørsmålet har jeg derfor valgt å benytte såkalt langsgående tidsdesign. Dette er en metode for innsamling av data fra de samme analyseenheterne flere ganger over kortere eller lengre tidsrom. Denne analysemetoden egner seg for å beskrive og å forklare stabilitet eller endring over tid. Langsgående tidsdesign kan både være prospektiv (se fremover i tid) eller retrospektiv (se tilbake i tid). Det er normal oppfatning at de prospektive oppleggene er bedre enn de retrospektive, da sistnevnte vil basere seg på at respondentene husker riktig. Når det gjelder dette forskningsopplegget, så vil imidlertid store deler av datafangsten basere seg på analyse av eksisterende datamateriale. Langsgående tidsdesign benyttes både innen kvantitative og kvalitative forskningsopplegg.

I denne oppgaven vil jeg kombinere disse forskningsoppleggene slik at de utfyller hverandre og forhåpentligvis vil dette bidra til at usikkerhetene i analysen blir mindre. Jeg har blant annet valgt å foreta en kvalitativ *dokumentanalyse* av foretakets tildelingsbrev, budsjettokumenter, årsberetninger, revisjonsrapporter samt ulike tilstandsrapporter for om mulig få enda bedre forståelse for viktige sammenhenger og samt innsikt i foretakets utvikling i perioden. Jeg har valgt å gjennomføre en *regnskapsanalyse* der jeg har som mål å samle inn og kategorisere regnskapsdataene for årene 2004 - 2017 slik at disse er i samsvar med norsk standard NS 3454 kontoplan som angir retningslinjer for kalkulasjonsmetodikk og kostnadsoppstilling for kalkulasjon av livssyklus-kostnader for byggverk. Denne standarden definerer kostnadsposter og begreper, og klargjør forholdet mellom disse (NS 3454:2013). Jeg ønsker deretter å sammenligne foretakets regnskapstall i denne perioden med normtall i bransjen slik at det blir mulig å få et inntrykk av nivået på ressursinnsatsen i perioden sammenlignet med andre aktører innen denne type eiendomsforvaltning. Jeg har i tillegg valgt å kombinere dokument- og regnskapsanalysen med å gjennomføre noen *semi-strukturerte gruppesamtaler* med sentrale fagpersoner i foretaket. Blant disse fagpersonene er det ledere og medarbeidere som har spesielt ansvar knyttet til vedlikeholdsplanlegging og kartlegging av tilstanden i eiendomsmassen. Målet med disse gruppeintervjuene er å få vurdert eventuelle

funn vedrørende utviklingen i vedlikeholdsetterslepet fra dokumentanalysen og/eller regnskapsanalysen.

3.3 Måleindikatorer som kan bidra til å besvare problemstillingen

For å kunne besvare hovedproblemstillingen, har jeg altså valgt å ta utgangspunkt i de tre hovedmålene i eiendomsreformen og har på grunnlag av disse formulert to forskningsspørsmål. Det ene handler om forventningene til å være et boligsosialt virkemiddel og det andre handler om forventningene om å drive forretningsmessig. Måloppnåelsen innenfor hver av disse forskningsspørsmålene vil kunne bidra til å besvare denne oppgavens problemstilling. Som beskrevet i teoridelen er det i forbindelse med reformer og omorganiseringer en viktig forutsetning og forventning om at det oppnås visse prosesseffekter og operasjonelle effekter. Innenfor hver av hovedmålene i reformen har jeg valgt ut enkelte måleindikatorer jeg i denne oppgaven ønsker å analysere;

Måleindikatorer som kan belyse om foretaket har innfridd forventningene om å være et boligsosialt virkemiddel;

Utleiegrad: Utleiegraden er en måleindikator som sier noe om hvor stor del av leilighetene i porteføljen som til enhver tid er utleid. En høy utleiegrad vil innebære at kommunens boligeiendommer og arealer er utnyttet effektivt. Faktorer vil påvirke utleiegraden er blant annet antall dager en leilighet står ledig fra en leietaker flytter ut til den neste flytter inn. Gjennom å foreta en dokumentanalyse av spesielt årsberetningene, så vil jeg å få en god oversikt over utviklingen i tildelingstiden og oppussingstiden. Når det gjelder tildelingstiden, så kan effektiviteten innen blant annet kontraktsutarbeidelse også være en indikator på om målene om blant annet økt profesjonalisering og mer effektiv saksbehandling innfris. Jeg vil også å se nærmere på forholdet mellom antall kontraktsforvaltere og antall kontraktsutarbeidelser. Disse størrelsene vil jeg kunne finne ved å foreta dokumentanalyse av blant annet årsberetningene og andre dokumenter som angir antall ansatte i de ulike delene av organisasjonen. Når det gjelder utleiegraden, så vil den også påvirkes av at foretaket har en portefølje av boliger som etterspørres. Dette innebærer blant annet at boligene har passe størrelse og eventuelt er fysisk tilrettelagt for den enkeltes behov. Gjennom å foreta en dokumentanalyse for å se på endringene i porteføljen gjennom kjøp og salg, så vil jeg få en oversikt som kan bidra til å belyse eventuelle endringer i utleiegraden.

Trygt bomiljø og antall klager: Om leietakerne opplever trygghet og godt bomiljø vil være indikatorer på om foretaket lykkes med å være et godt boligsosialt virkemiddel. Videre vil andre samarbeidspartnere som for eksempel bydelenes opplevelse av foretaket også være indikatorer på om "ting" gjøres riktig. Antall klager kan også være en indikator på det samme. For å få et inntrykk av hvordan foretaket har lykkes innenfor dette området, har jeg gjennom å studere årsberetningene sett om det finnes referanser eller oppsummeringer av eventuelle brukerundersøkelser som er foretatt.

Måleindikatorer som kan belyse om foretaket har innfridd forventningene om å drive forretningsmessig, herav;

- Om de kommunale boligene har blitt forvaltet kostnadseffektivt:

Utbyttekrav: Foretakets rammebetingelser fremkommer i de årlige tildelingsbrevene. Jeg har foretatt en dokumentanalyse for å se nærmere på de enkelte års rammebetingelser, blant annet budsjetttrammene. Budsjetttrammene legger føringer på foretakets prioriteringer slik at det kan være forskjell på det som er optimalt/ønskelig og det som er mulig. Ved videre å foreta analyse og omregning av foretakets utbyttekrav til kr pr m², så vil dette være et interessant nøkkeltall som kan si noe om foretakets rammebetingelser og tilgjengelige ressurser for å foreta ordinær forvaltning, drift og vedlikehold.

Forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) pr m²: Når det gjelder spørsmålet om kostnadseffektivitet, så er det i eiendomsbransjen vanlig å måle effektivitet opp mot hvor mye ressurser som går med til henholdsvis forvaltning, drift og vedlikehold. Jeg vil derfor foreta en regnskapsanalyse for alle årene i perioden 2004- 2017 (langsgående tidsdesign) for deretter å sammenligne disse tallene med relevante normtall i bransjen. Såkalte livssyklus kostnader (Life Cycle Costs - LCC) er et begrep som sier noe om hva slags kostnader som genereres gjennom et byggs levetid. Norsk standard (NS 3454) "Livssyklus kostnader for byggverk", er en standard som beskriver hva slags kostnader som normalt sett vil påløpe gjennom en eiendoms levetid og hva slags aktiviteter (samt hyppigheten for disse) eiendomsforvalteren må gjennomføre for å holde de samlede årskostnadene lavest mulig. NS 3454 som angir også retningslinjer for kalkulasjonsmetodikk og kostnadsoppstilling for kalkulasjon av livssyklus kostnadene. Blant annet definerer standarden de ulike kostnadspostene og hva som ligger i disse (NS 3454:2013). Det er utarbeidet en rekke ulike normtall for ulike bygningstyper, som for eksempel, eneboliger, omsorgsboliger, skoler lavblokker etc. Figur 4,

nedenfor angir hvordan man skal klassifisere de ulike kostnadene slik at det blant annet kan foretas sammenligninger (benchmarking) av eget kostnadsnivå i forhold til utarbeidede normtall i kroner pr kvadratmeter:

1	2	3	4	5	6
Anskaffelses- og restkostnader	Forvaltningskostnader	Drifts- og vedlikeholdskostnader	Utskiftings- og utviklingskostnader	Forsyningskostnader	Renholdskostnader
11 Tomt	21 Skatter og avgifter	31 Drift	41 Utskifting	51 Energi	61 Regelmessig renhold
12 Nybygg	22 Forsikringer	32 Vedlikehold	42 Utvikling	52 Vann og avløp	62 Periodisk renhold
13 Hovedombygging	23 Eiendomsledelse og administrasjon	33 Reparasjon av skader	43	53 Renovasjon	63 Ekstraordinært renhold
14 Restkostnad	24	34	44	54	64 Rengjøringsrelaterte oppgaver

Figur 4. De ulike kostnadspostene i NS 3454.

Boligbygg Oslo KF har for å kunne foreta benchmarking av eget kostnadsnivå benyttet to forskjellige nøkkeltall utarbeidet av bygningskonsulentselskapet Holte Byggsafe:

1. 1524 Kommunale andels-/selveierleiligheter.
2. 1532 Kommunal utleiegård.

Disse nøkkeltallene har blitt vektet slik at disse samlet antas å representere et anbefalt kostnadsnivå (normtall) for egen eiendomsportefølje for de ulike kostnadspostene i kroner pr kvadratmeter bruttoareal eks mva. Slike nøkkeltall blir ofte omtalt som FDV-tall, eller FDVU-tall (forvaltning - drift - vedlikehold - utvikling). Nivået (størrelsen) i de ulike kostnadspostene kan altså si noe om den enkelte eiendomsforvalters ressursinnsats i forhold til anbefalte normtall. Eventuelle avvik i forhold til de anbefalte verdiene, kan gi indikasjoner på om eiendommene har blitt forvaltet kostnadseffektivt og om vedlikeholdet over tid har vært godt nok. Når det gjelder størrelsen på vedlikeholdsinnsatsen, så handler dette i stor grad om ivaretagelse av realkapitalen.

- Om realverdiene i de kommunale boligeiendommene har blitt ivare tatt:

Vedlikeholdsetterslep: Det ble høsten 2016 og våren 2017 foretatt en omfattende tilstandsanalyse av foretakets eiendomsmasse. En slik analyse sier noe om tilstanden på et gitt tidspunkt, men den sier ikke noe om utviklingen eller endringen i det som ofte betegnes som vedlikeholdsetterslep. Jeg har derfor analysert vedlikeholdsnivåene i perioden og jeg har også inkludert ressursinnsatsen innen utskiftningsaktivitetene for om mulig å få et bedre bilde av

den samlede innsatsen i forhold til å kunne si noe om eiendommene har blitt ivaretatt på en god måte i perioden. Det kan være knyttet en del usikkerhet til tallstørrelsene både i forhold til selve tilstandsanalysen og i forhold til eventuelle endringer opp mot ressursinnsatsen innen vedlikehold og utskiftning. Jeg har derfor også gjennomført noen semi-strukturerte gruppesamtaler med sentrale fagpersoner i foretaket som arbeider med disse spørsmålene.

3.4 Fordeler og ulemper ved valgt framgangsmåte

I forbindelse med vitenskapelig forskning skal valget av metode, analysemetoden samt gjennomføringen av undersøkelsen bidra til at funn og konklusjoner er så pålitelige som mulige. Dette kalles gjerne reliabilitet eller målesikkerhet. Høy reliabilitet vil bety at dersom undersøkelsen gjentas flere ganger, så får man samme svaret. Ofte antar man at kvantitative data er enklere å etterprøve enn kvalitative data. Årsaken til dette er at analysen av sistnevnte kategori i større grad kan bli «farget» av blant annet forskerens tolkninger, bakgrunn og eget perspektiv. Validitet er en betegnelse som representerer gyldigheten av forskningen. Høy validitet innebærer at spørsmålene eller undersøkelsen som er gjennomført er godt egnet til å besvare problemstillingen og dermed forskerens konklusjon.

Når det gjelder dokumentanalysen i denne oppgaven, så foretok jeg altså en kvalitativ dokumentanalyse av en rekke sentrale dokumenter. Blant annet har tildelingsbrev, budsjettdokumenter, årsberetninger, revisjonsrapporter og tilstandsrapporter blitt analysert. I forbindelse med dokumentanalyse er det blant annet viktig å være klar over hvem som er avsender og mottaker av de enkelte dokumentene og hva de ulike aktørene ønsker å oppnå med budskapet og hva som eventuelt ligger bak. Årsberetninger kan blant annet tenkes å være foretakets (agentens) mulighet for både å «pynte på» eller å svartmale situasjonen i forhold til måloppnåelse, dette er avhengig av hva agenten ønsker å oppnå hos prinsipalen. Det samme gjelder budsjettdokumentene, der agenten kan påstå at rammebetingelsene er vanskelige i forhold til å oppnå målsetningene, mens prinsipalen (byrådet) på sin side anser rammebetingelsene som tilfredsstillende og at det er opp til agenten å løse oppgavene og nå de angitte målsetningene. Siden jeg er økonomisjef hos agenten, måtte jeg være spesielt oppmerksom på at eget ståsted og erfaring kunne påvirke tolkningen av de ulike dokumentene. Fordelen med at jeg i mange år har jobbet i Boligbygg er at jeg kjenner historien, utfordringene, problemstillingene og ikke minst innholdet og bakgrunnen for eiendomsreformen.

Når det gjelder tilstandsrapporten, så er dette en rapport som viser en oversikt over det såkalte vedlikeholdsetterslepet, eller tilstanden i eiendomsmassen. Om man vurderer denne rapporten opp mot vedlikeholdsinnsatsen gjennom disse årene, så kan jeg kanskje få en oppfatning av om realkapitalen har blitt ivaretatt. Det er imidlertid slik at en kartlegging av eiendomsmassen ikke kan benyttes til å gi et eksakt svar på hvor stort vedlikeholdsetterslepet er i kroner, dette avhenger av den enkelte takstmannens vurderinger av kostnaden for å bringe forholdet i orden. Kartleggingen som ble foretatt høsten 2016 og våren 2017 er imidlertid svært grundig og omfattende og vil uansett kunne gi en god indikasjon på vedlikeholdsetterslepet pr i dag.

Analysen av regnskapstallene og ikke minst arbeidet med å klassifisere regnskapsmaterialet i foretaket krever en hel del inngående detaljkunnskap om regnskapet og innholdet i de ulike postene/kostnadsartene. Jeg har imidlertid jobbet med tilsvarende analyser i mange år og har tilegnet meg forholdsvis høy kunnskap om klassifisering av de ulike kostnadspostene i henholdsvis forvaltning, drift og vedlikehold som benyttes i bransjens etablerte normtall. Når det gjelder datakvaliteten, både i regnskapet som sådan og klassifiseringen av de ulike kostnadspostene er etter min vurdering god og disse dataene vurderes som pålitelige og har dermed høy reliabilitet. Disse "nøkkeltallene" angis i bransjen som kroner pr kvadratmeter bruttoareal og en eventuell svakhet i disse tallene kan være at det ikke er foretatt en helt nøyaktig oppmåling som angir antallet brutto kvadratmeter som forvaltes. Det finnes imidlertid svært gode estimater for disse størrelsene (ca. 980.000 kvadratmeter pr 2017). Det ferdig klassifiserte datamaterialet har jeg benyttet for å måle blant annet kostnadseffektiviteten i foretaket opp mot bransjens normtall utarbeidet av Holte Byggsafe. I tillegg vil jeg benytte dette tallmaterialet til å vurdere ressursinnsatsen opp mot endringene i eiendomsmassens realverdier. Når det gjelder analysen og eventuelle avvik i foretakets ressursinnsats målt opp mot bransjenormene, så er det viktig å merke seg at bransjetallene kun gir en indikasjon på og ikke et eksakt svar hva som er optimal ressursinnsats.

Jeg har også gjennomført to semi-strukturerte gruppesamtaler for om mulig å få vurdert om funnene i dokumentanalysen og vurderingene av datamaterialet for øvrig kunne ansees som pålitelige (reliable) og gyldige (valide) ovenfor spesielt problemstillingen knyttet til realverdier og ressursinnsats innen vedlikehold og utskiftning. Medarbeiderne som jeg ønsket å få til å delta i disse samtalene ble valgt ut spesielt på grunn av at disse hadde inngående kunnskap innenfor sine ansvarsområder. Blant intervjuobjektene var fungerende eiendomsdirektør samt medarbeidere som hadde ansvaret for å utarbeide løpende

tilstandsanalyser samt foretakets vedlikeholdsplaner. Å få vurdert og drøftet funnene er selvsagt en fordel for å være sikrere på å trekke de riktige konklusjonene, men det som eventuelt kan være en svakhet er at disse svarene kan være farget av disse informantenes egne erfaringer og spesielle engasjement for fagområdet. Dette kan medføre både over- og underdrivelse av fakta knyttet til deres vurdering av om hvordan realkapitalen har blitt ivaretatt i den aktuelle perioden.

4 Empiri

Oslo kommune overlot gjennomføringen av eiendomsreformen til et eget eiendomsprosjekt som engasjerte det eksterne konsultentselskapet UtviklingsPartner DA (UPK) som skulle bistå i etableringen av grunnlaget for de nye foretakene. Basert på vedtaket i bystyret (sak 253/02); *"Foretaket skal være et sosialt virkemiddel for å fremskaffe boliger til de målgrupper kommunen til enhver tid ønsker å tilgodese med boliger. Foretaket skal eie og forvalte boliger på vegne av Oslo kommune etter forretningsmessige prinsipper"*, skulle så konsultentselskapet utarbeide forslag til forretningsplaner, organisasjons- og ansvarsbeskrivelser samt foreslå økonomisk styringsmodell og åpningsbalanse. Videre ble det angitt grensesnitt/definerte ansvarsområder mellom de ulike foretakene, mellom foretaket og leietakere samt mellom foretaket og underleverandørene. Det ble blant annet foreslått at *"foretakene skulle etableres med en basisorganisasjon uten egenproduksjon, dvs. en ren eier og forvalterorganisasjon som skulle kjøpe produksjonstjenester"*. Når det gjaldt struktur og organisasjonsløsningen, het det blant annet at den skulle: "optimalt speile foretakets aktivitet". Det ble i sluttrapporten fra Eiendomsprosjektet (2002) også angitt visse suksesskriterier som ble antatt å være av avgjørende betydning for å lykkes med å oppnå de fastsatte målene. Blant disse var *lønnsomhet, styring og kontroll samt kundeorientering og kvalitet på leveransene (inkludert akseptabel standard på alle boenhetene)*. Når det gjaldt lønnsomhet, så ble det spesielt nevnt fokus på kostnadseffektivisering, styring og kontroll innebar fokus på gode rutiner og effektive verktøy for å sikre effektivitet og læring. I forhold til punktet om kundeorientering, så var fokuset spesielt rettet inn mot service og fokus på kundenes situasjon, ønsker og behov. De angitte suksesskriteriene er alle rettet inn mot å oppnå suksess innen det boligsosiale og/eller det forretningsmessige.

4.1 Prinsipalens forventning til agenten

Prinsipalens (byrådets) krav til agenten (foretaket) ble formalisert og vedtatt i byråds sak 1237/05 "Eierstrategi - De kommunale foretakene". Byrådet skulle ha som hovedoppgaver å fastsette mål for foretaket samt å stille krav om årsresultat, avkastningskrav og utbytte. Avkastningskravet burde etter byrådets oppfatning "reflektere den avkastning som kunne vært oppnådd ved alternative plasseringer av den kapitalen som er skutt inn i foretaket med tilsvarende risiko", det ble i saken lagt til grunn en avkastning tilsvarende kommunens langsiktige lånerente som på dette tidspunktet var på 7 %. Når det gjaldt utbyttepolitikken, så ble det lagt opp til at et eventuelt utbytte måtte vurderes i forbindelse med

årsoppgjørdisponeringene og skulle sees i sammenheng med blant annet utviklingen i foretakets "betydelige" vedlikeholdsetterslep.

Foretaket skulle på sin side sikre at byrådets målsetninger ble realisert. Når det gjaldt helt konkrete krav i forhold til resultatoppfølgingen, så skulle foretaket blant annet rapportere om utviklingen i leieinntektene og kostnadsutviklingen innen forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdskostnadene pr m². Kostnadseffektiviteten måtte dokumenteres med nøkkeltall og sammenligninger med andre eiendomsselskaper og foretaket måtte organisere seg slik at forvaltnings- og driftskostnadene ble lavest mulig. For å nå hovedmålene i eiendomsreformen om at eiendommene skulle være "effektive innsatsfaktorer", så ble det videre forutsatt at foretaket gjennomgikk eiendomsporteføljen med sikte på og å tilpasse denne til kommunens behov og å tilby denne i konkurranse med andre leverandører. Når det gjaldt hovedmålet om at realverdiene skulle ivaretas, så skulle foretaket sikre eiendommene mot "videre forfall" samt utarbeide en plan for å redusere vedlikeholdsetterslepet. Oppfølgingen av foretakets innfrielse av målsetningene skulle skje gjennom årlige eiermøter. Når det gjaldt foretakets styringssignaler, så ville disse bli gitt gjennom blant annet budsjettvedtak samt instruksjoner vedtatt av byråd eller bystyre. Fra og med 2005 ble disse styringssignalene angitt i årlige tildelingsbrev.

I det videre vil jeg ta for meg utvalgte resultatindikatorer som vil bidra til å besvare oppgavens forskningsspørsmål og dermed også danne grunnlaget for å besvare denne oppgavens problemstilling.

4.2 Foretaket som et boligsosialt virkemiddel

4.2.1 Effektiv arealutnyttelse

Utleiegraden sier altså noe om hvor stor del av leilighetene i porteføljen som til enhver tid er utleid. Målet for den totale gjennomsnittlige utleiegraden har i mange år vært 96,0 % (dette angis i de årlige tildelingsbrevene). Dette inkluderer arealer som står tomme i forbindelse med ombygginger eller oppgraderinger som for eksempel ved våtromsrehabiliteringer. En høy utleiegrad kan være en god indikator på om målene om blant annet økt profesjonalisering, mer effektiv saksbehandling innfris samt at eiendomsmassen blir effektivt utnyttet. For at Boligbygg skal oppnå en høyest mulig utleiegrad, så er det flere faktorer som spiller inn. Selvsagt er det viktig at foretaket har en effektiv forvaltning som gjør de «riktige tingene». Et viktig moment i så henseende er at tiden mellom to utleieforhold er kortest mulig. For å oppnå

dette må den såkalte oppussingstiden være så kort som mulig og bydelen må så raskt som mulig «finne» en boligsøker som ønsker å leie den ledige boligen. Tabell 1 nedenfor viser en positiv utvikling i både tildelingstid og oppussingstid i årene 2006 - 2013:

Tabell 1: Tildelingstid og oppussingstid 2006- 2013:

	Resultat 2006	Resultat 2007	Resultat 2008	Resultat 2009	Resultat 2010	Resultat 2011	Resultat 2012	Resultat 2013
Tildelingstid (dager)	28	22	21	17	21	20	14	17
Oppussingstid (dager)	68	90	64	57	50	50	38	40

Spesielt har oppussingstiden gått markant ned. Årsaken til dette er blant annet at det i forbindelse med inngåelse av rammeavtalene har blitt stilt større krav til leverandørene om å starte opp nødvendig oppussingsarbeid raskt etter ledigstillelse og gjøre boligen klar for ny utleie. I rammeavtalene for denne type oppussing er det angitt at befaring og pristilbud skal være levert innen 3 virkedager og at oppdraget skal påbegynnes snarest mulig. I kontraktene er det dessuten angitt maksimale tidsfrister for ferdigstillelse av arbeidene. For jobber opp mot 50 000 kr kan leverandøren for eksempel benytte maksimalt 8 virkedager. Videre har det blitt jobbet mye med å redusere tiden for å finne ny leietaker. Tidligere hadde det få konsekvenser om bydelene ikke «skaffet» en leietaker innen rimelig tid, i de senere årene har det imidlertid blitt innført såkalt tomgangsleie. Dette innebærer at bydelene må dekke manglende husleieinnbetaling om de ikke finner en «egnet» leietaker innen 7 virkedager etter at boligen er meldt klar for ny utleie.

En av de forventede fordelene med å samle eiendomsforvaltningskompetansen i få spesialiserte foretak var at man antagelig kunne oppnå en større grad av likebehandling av leietakerne og en mer effektiv og etterrettelig saksbehandling. Alle forvalterne fikk blant annet lik opplæring og det ble utarbeidet felles retningslinjer både for tildeling av bolig, samt oppfølging og ikke minst korrekt saksbehandling i forbindelse med oppsigelse av leiekontraktene ved mislighold. Boligbygg har siden oppstarten foretatt målinger og rapportert antallet nye kontraktsinngåelser og antallet kontraktsfornyelser. Foretaket hadde i forbindelse med oppstarten en situasjon med svært mange kontraktsutarbeidelser, men siden 2006 viser gjennomgangen av årsberetningene en mer "normal" situasjon der at antallet kontrakts- utarbeidelser har vært i stadig økning. Når det gjelder antall kontraktsforvaltere, så har imidlertid også dette antallet økt siden i 2006, analysen viser allikevel at hver kontraktsforvalter i gjennomsnitt utarbeider et betydelig høyere antall leiekontrakter enn tidligere (tabell 2 nedenfor). Om man legger til grunn at den økte profesjonaliseringen også har bidratt til mer riktig og ensartet saksbehandling, så kan dette indikere at

kontraktsutarbeidelsene og oppfølgingen av leiekontraktene utføres mer effektivt og «riktig» i dag enn i tiden etter at foretaket ble etablert.

Tabell 2: Kontraktsutarbeidelser pr kontraktsforvalter 2006 - 2017:

	Resultat 2006	Resultat 2007	Resultat 2008	Resultat 2009	Resultat 2010	Resultat 2011
Sum kontraktsutarbeidelser	1 663	1 821	1 961	2 128	2 041	2 244
Antall forvaltere	15	15	15	15	15	15
Snitt kontraktsutarbeidelser	111	121	131	142	136	150
	Resultat 2012	Resultat 2013	Resultat 2014	Resultat 2015	Resultat 2016	Resultat 2017
Sum kontraktsutarbeidelser	2 305	2 185	2 445	2 510	3 040	2 758
Antall forvaltere	14	15	16	18	18	18
Snitt kontraktsutarbeidelser	165	146	153	139	169	153

En høy utleiegrad sier selvsagt mye om foretaket gjør de riktige tingene både i forhold til boligtildeling og rask oppussingshastighet, men det er også svært avgjørende for denne indikatoren at foretaket tilbyr de riktige boligene i de riktige bydelene. Et av hovedmålene med eiendomsreformen var å se til at eiendomsmassen ble mer effektive innsatsfaktorer. Den tilførte eiendomsmassen ble gjennomgått med tanke på bydelenes behov og for eventuelt å foreta tilpasninger av denne ved å selge uhensiktsmessige eiendommer og kjøpe inn etterspurte utleieobjekter. For Boligbygg vil dette i praksis innebære at eiendomsporteføljen gjennom kjøp og salg ble tilpasset slik at for eksempel innvandrerfamilier med mange barn får et hensiktsmessig hjem, at boliger ble tilrettelagt for beboergrupper som trengte for eksempel plass for rullestol (snusirkler, brede dører uten terskler mm.), heiser og annen tilrettelegging samt at nødvendig HMS ble ivaretatt. I tillegg til fysiske tilrettelegging måtte det tas hensyn til at Oslo kommune er delt inn i bydeler og at hver av disse har råderett over tildelingen av boliger innenfor egen bydel. Dette medførte at det også ble viktig å foreta "riktige" kjøp og salg innenfor den enkelte bydelsgrense. Den kommunale boligmassen har i tillegg vært konsentrert til et fåtall sentrumsnære bydeler, men det har vært et politisk mål å spre disse boligene mer utover i bydelene. Disse rammebetingelsene og politiske føringene har foretaket måtte ta hensyn til i forbindelse med kjøps- og salgsstrategien. Tabell 3, nedenfor viser at foretaket i perioden 2004 - 2017 har solgt til sammen 1279 boliger og har hatt en tilgang på 1533 boliger. Tilgang representerer både kjøp og nybygging:

Tabell 3: Kjøp salg og tilgang av boliger i perioden 2004- 2017:

	Resultat 2004	Resultat 2005	Resultat 2006	Resultat 2007	Resultat 2008	Resultat 2009	Resultat 2010	
Salg av boliger	193	231	255	74	43	54	54	
Kjøp og tilgang av boliger	12	23	36	8	5	25	26	
Netto tilgang av boliger	-181	-208	-219	-66	-38	-29	-28	

	Resultat 2011	Resultat 2012	Resultat 2013	Resultat 2014	Resultat 2015	Resultat 2016	Resultat 2017	Sum endring
Salg av boliger	46	43	42	53	86	59	46	1 279
Kjøp og tilgang av boliger	24	58	42	90	766	260	158	1 533
Netto tilgang av boliger	-22	15	-	37	680	201	112	254

Tabellen viser at det i årene etter opprettelsen av foretaket ble solgt en rekke boliger og at foretaket hadde en netto reduksjon i boligmassen hvert år frem til i 2014. Fra og med 2014 har imidlertid porteføljen vokst betraktelig da bevilgningene (og boligbehovet) økte. I forhold til at Boligbygg Oslo KF hadde 10 638 boliger i porteføljen ved utgangen av 2004 så er en utskiftning og tilpasning av porteføljen som tabellen over viser ganske stor.

Tabell 4 nedenfor viser at den gjennomsnittlige utleiegraden pr år var lavest i de første årene etter oppstarten av foretaket. Først i 2008 ble målet om en utleiegrad på 96 % oppnådd. Siden 2008 ble dette måltallet oppnådd frem til 2013. Fra og med 2014 har imidlertid foretaket hatt en negativ utvikling i utleiegraden. I årsberetningene er dette forklart med at tilgangen av nye leiligheter har vært svært stor. Dette forholdet ser ikke direkte ut til å påvirke effektiviteten innen kontraktsutarbeidelsen (tabell 3), men skyldes tiden mellom overtagelse og at disse boligene er overlevert til "linjen" som i dette tilfellet er forvaltningsområdet.

Tabell 4: Utleiegrad 2004 - 2017:

	Resultat 2004	Resultat 2005	Resultat 2006	Resultat 2007	Resultat 2008	Resultat 2009	Resultat 2010
Utleiegrad/ledighet boliger (%)	93,5	95,3	93,8	94,9	96,0	96,5	96,4

	Resultat 2011	Resultat 2012	Resultat 2013	Resultat 2014	Resultat 2015	Resultat 2016	Resultat 2017
Utleiegrad/ledighet boliger (%)	95,8	96,7	96,0	95,7	95,4	95,2	94,3

*Tallet fra 2005 er uten ledighet knyttet til rehabilitering. Reell ledighet er for året er større.

4.2.2 Gode og trygge bomiljøer

Opplevd trygghet i bomiljøet samt antall klager kan også være indikatorer på om ting gjøres riktig i forhold både ønsket om å være mer profesjonelle og å lykkes positivt innenfor det boligsosiale området. Bystyresak 78/01 omhandler kommunens ønske om å bedre samarbeidet og "arbeidsdelingen internt i kommunen med hensyn til tiltak i bomiljøet og ovenfor kommunale leietakere som har behov for oppfølging for å mestre bosituasjonen". I denne saken går det frem at bydelene har ansvaret for den individuelle booppfølgingen i

boligen, mens Boligbygg skal ha ansvaret for det ytre bomiljøet samt å informere nyinnflyttede leietakere om kontraktsforhold, husordensregler og lignende for å begrense antall utkastelser. I årsberetningen fra 2008 (side 30) fremgår det at det er noe usikkerhet i ansvarsdelingen og grensegangen mellom Boligbygg og bydelene, men at utviklingen går i riktig retning. I årsberetningen fra 2011 (side 3) henvises det til en brukerundersøkelse ovenfor leietakere og bydelsansatte der det viser seg å ha vært en positiv utvikling innen de fleste områder og at det har vært en stor forbedring blant dem som opplever bomiljøet som trygt og sikkert. Undersøkelsen viser at det allikevel er "et stykke å gå når det gjelder samarbeidsformer og kunnskap om arbeidsdeling". Videre er det "færre klager fra leietakerne og eiendommenes naboer samt færre medieoppslag. Eiendommene fremstår som gjennomgående mer ryddige og velstelte.

4.3 Foretaket og forretningsmessighet

For Boligbygg Oslo KFs vedkommende innebærer dette blant annet å unngå at det sløses med ressursene, og at foretaket tilpasser sin aktivitet i forhold til blant annet normtall i bransjen. Det er altså utarbeidet normtall som angir hvor store ressursinnsatser som bør benyttes innen forvaltning, drift og vedlikehold pr m². Som nevnt i innledningskapitlet er en av faktorene knyttet til det man anser er effektiv eiendomsforvaltning, å ha et bevisst forhold til og hva slags aktiviteter (samt hyppigheten for disse) eiendomsforvalteren må gjennomføre for å holde de samlede årskostnadene lavest mulig. Norsk standard (NS 3454) "Livssyklus-kostnader for byggverk", er en standard som beskriver hva slags kostnader som normalt sett vil påløpe gjennom en eiendoms levetid. For Boligbygg Oslo KFs del bør trolig ressursinnsatsen på de ulike områdene i noen grad "harmonere" med de antatte normtallene. Avviker disse i for stor grad, så er driver kanskje ikke foretaket forretningsmessig i forhold til verken å drive forretningsmessig eller å være i stand til å ivareta realkapitalen? Nedenfor er det angitt noen indikatorer som kan bidra til å besvare forskningsspørsmålet om foretakets evne til å drive forretningsmessig.

4.3.1 Kostnadseffektiv forvaltning

Utbyttekrav:

Boligbygg Oslo KF er såkalt selvfinansierende. Dette innebærer i praksis at leieinntektene og eventuelt øvrige inntekter knyttet til utleievirksomheten angir rammene for hva slags aktivitetsnivå i forhold til forvaltning, drift og vedlikehold som foretaket kan legge opp til. I eierstrategien (byrådssak 1237/05) ble det angitt at prinsipalen (byrådet som eier) kunne stille

krav om årsresultat, samt krav til avkastning og utbytte. Når det gjaldt et eventuelt krav til utbytte, så skulle dette imidlertid sees i sammenheng med foretakets vedlikeholdsetterslep. Foretakets viktigste rammebetingelser knyttet til mulighetene for å ivareta en forsvarlig og eiendomsforvaltning er egen finansieringsevne gjennom leieinntektene samt utbytte til eier. Med fratrukk av finanskostnadene (renter og avdrag) vil disse størrelsene angi rammene for foretakets aktivitetsnivå innen forvaltning, drift og vedlikehold. Gjennom et livssyklusperspektiv og NS 3454 som angir anbefalinger i forhold til hva som er kostnadseffektiv eiendomsforvaltning, så kan man tenke seg at foretakets disponible midler pr m² må være på nivå med anbefalte standarder.

I tabell 5 nedenfor fremkommer foretakets disponible midler til forvaltning, drift og vedlikehold pr m² etter utbytte og finanskostnader i årene 2004- 2017 samt de anbefalte normtallene for eiendomsforvaltningen:

Tabell 5: Rammebetingelser for eiendomsforvaltningen 2004 - 2017 i kr pr m²:

	Regnskap 2004	Regnskap 2005	Regnskap 2006	Regnskap 2007	Regnskap 2008	Regnskap 2009	Regnskap 2010
Sum finansiering	678	783	701	729	761	797	882
Netto finans	268	246	216	196	214	221	223
Disponibelt til FDV før utbytte	410	538	485	533	547	576	658
Utbytte (konsernbidrag)	67	189	185	185	149	140	143
Disponibelt til FDV etter utbytte	343	349	300	347	398	436	515
Normtall HOLTE	637	645	661	668	692	708	723
For lite midler til FDV vs anbefalte normtall	294	296	361	321	294	272	208

	Regnskap 2011	Regnskap 2012	Regnskap 2013	Regnskap 2014	Regnskap 2015	Regnskap 2016	Regnskap 2017
Sum finansiering	977	1 001	1 101	1 134	1 201	1 255	1 328
Netto finans	225	238	240	253	297	316	334
Disponibelt til FDV før utbytte	752	763	861	881	904	940	994
Utbytte (konsernbidrag)	166	235	237	226	225	232	242
Disponibelt til FDV etter utbytte	587	528	623	655	679	708	752
Normtall HOLTE	731	739	755	771	786	815	830
For lite midler til FDV vs anbefalte normtall	145	211	132	116	107	106	78

Analysen viser at foretaket i forhold til de anbefalte normtallene har hatt for få midler til disposisjon for å kunne ivareta forsvarlig og kostnadseffektiv eiendomsforvaltning. Analysen viser videre at avvikene var klart størst i de første årene. Året med det største avviket var imidlertid 2006 med 361 kr pr m² for lite til disposisjon. Året med det laveste avviket i tilgjengelige ressurser i forhold til normtallene er i 2017 med 78 kr pr m² for lite til disposisjon. Når det gjelder forutsetningene for leieinntektene og prisutviklingen så er disse selvsagt svært viktige for at foretaket har best mulig finansieringsevne. Forutsetningene i

eiendomsreformen var at leiekontraktene skulle prises ut fra markedsmessige betingelser. I byrådssak 1189/03⁴ ble det opplyst at 75 % av boligene som ble tilført foretaket hadde kostnadsdekkende leie og at de resterende 25 % ville ha en husleie som gradvis skulle økes til såkalt gjengs leie med full effekt i 2006. Analysen viser imidlertid at finansieringsevnen falt i 2006 og ikke kom opp på tidligere nivåer igjen før i 2009. Dette har sammenheng med at leieprisene økte og at mange av leietakerne derfor valgte å si opp leieavtalen med kommunen. Foretaket «skiftet ut» beboerne i den forstand at de mest ressurssterke valgte å skaffe seg en bolig i det ordinære markedet. Tabellen viser videre at finanskostnadene har vært relativt stabile frem til og med 2014, de første årene var imidlertid disse relativt sett svært høye i forhold til finansieringsevnen gjennom leieinntektene.

Når det gjelder utbyttekravet (konsernbidraget), så er dette en størrelse som eier (prinsipalen) altså skulle vurdere opp mot foretakets vedlikeholdsetterslep. Analysen viser at dersom utbyttekravet hadde blitt redusert tilstrekkelig, så ville foretaket i årene 2011 - 2017 hatt tilstrekkelig med egenfinansiering for å opprettholde et nivå på eiendomsforvaltningen lik de anbefalte normtallene. Dette fremkommer i tabellen der det om angis som «For lite midler til FDV vs. anbefalte normtall» er lavere enn utbyttekravet (konsernbidraget). Det er imidlertid verdt å merke seg at foretakets egenfinansieringsevne i årene 2004 - 2010 var så svak at selv ikke det å kutte utbyttekravet til null ville satt foretaket i stand til å gjennomføre forsvarlig og kostnadseffektiv eiendomsforvaltning på nivå med de anbefalte normtallene.

Forvaltning, drift og vedlikehold pr m2:

Nivået på forvaltning-, drift- og vedlikehold pr m2 i forhold de anbefalte normtallene er svært viktige indikatorer når det gjelder vurdering av kostnadseffektivitet. Også foretakets eier (byrådsavdelingen) ønsket helt fra starten og i forbindelse med opprettelsen av foretaket at det skulle det rapporteres om forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdskostnadene pr m2.

Når det gjelder spørsmålet om hva som er "riktig" nivå på FDV- kostnadene, så har Boligbygg benyttet nøkkeltall som er en vekting av to ulike nøkkeltall (1524 Kommunale

⁴ Byrådssak 1189/03 Etablering av Boligbygg Oslo KF med fastsetting av balanse
<https://www.oslo.kommune.no/sru/default.asp>

andels-/selveierleiligheter og 1532 Kommunal utleiegård) som referansemål for eiendomsforvaltningen (tabell 6 nedenfor).

Tabell 6: Antatte normtall fordelt på hhv forvaltning, drift og vedlikehold 2004 - 2017:

	Normtall 2004	Normtall 2005	Normtall 2006	Normtall 2007	Normtall 2008	Normtall 2009	Normtall 2010
FORVALTNING	69	70	72	72	75	77	78
DRIFT	59	60	61	62	64	65	67
VEDLIKEHOLD OG UTSKIFTNING	418	423	433	438	454	464	474
FORSYNINGSKOSTNADER	74	75	77	78	81	83	85
RENHOLD	17	17	18	18	18	19	19
SUM FDV PR M ²	637	645	661	668	692	708	723

	Normtall 2011	Normtall 2012	Normtall 2013	Normtall 2014	Normtall 2015	Normtall 2016	Normtall 2017
FORVALTNING	79	80	82	84	85	88	90
DRIFT	68	68	70	71	73	75	77
VEDLIKEHOLD OG UTSKIFTNING	480	485	495	505	516	534	544
FORSYNINGSKOSTNADER	86	86	88	90	92	95	97
RENHOLD	19	20	20	20	21	22	22
SUM FDV PR M ²	731	739	755	771	786	815	830

Disse nøkkeltallene representerer etter Boligbyggs oppfatning et antatt anbefalt kostnadsnivå for de ulike kostnadspostene pr kvadratmeter bruttoareal eks mva. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i nøkkeltallene fra 2015 (da disse forelå i en revidert utgave). Normtallene fra 2015 er deretter blitt justert med prisstigningen (konsumprisindeksen) i forhold til beregninger og kalkulatorer som benyttes av Statistisk sentralbyrå (SSB) for å få et best mulig referansemål i forhold til foretakets egne regnskapstall.

Jeg har i forbindelse med denne oppgaven gått grundig gjennom foretakets regnskapstall i den aktuelle perioden og kategorisert disse slik at de er sammenlignbare med de angitte normtallene. Tabell 7 nedenfor viser foretakets faktiske kostnader pr m² bruttoareal fordelt på de ulike hovedgruppene av kostnader innenfor forvaltning, drift og vedlikehold samt forsyningskostnader (strøm og kommunale avgifter) og renhold.

Tabell 7: Foretakets FDV-kostnader 2004 - 2017:

	ALLE 2004	ALLE 2005	ALLE 2006	ALLE 2007	ALLE 2008	ALLE 2009	ALLE 2010
FORVALTNING	104	93	84	88	94	103	116
DRIFT	77	73	69	76	92	101	108
VEDLIKEHOLD OG UTSKIFTNING	84	101	64	106	117	136	183
FORSYNINGSKOSTNADER	67	74	75	70	88	89	100
RENHOLD	10	9	8	7	7	7	7
SUM FDV PR M ²	343	349	300	347	398	436	515

	ALLE 2011	ALLE 2012	ALLE 2013	ALLE 2014	ALLE 2015	ALLE 2016	ALLE 2017
FORVALTNING	133	126	137	152	149	146	154
DRIFT	107	111	114	123	134	136	145
VEDLIKEHOLD OG UTSKIFTNING	231	175	245	257	272	295	313
FORSYNINGSKOSTNADER	105	106	116	113	114	121	129
RENHOLD	12	10	10	10	11	11	10
SUM FDV PR M ²	587	528	623	655	679	708	752

For å få en indikasjon på om foretaket har forvaltet eiendomsmassen kostnadseffektivt gjennom den aktuelle perioden, så kan en sammenligning av de faktiske kostnadene målt opp mot de anbefalte normtallene innenfor hver av hovedgruppene forvaltning, drift og vedlikehold være svært nyttig. I tabell 8 nedenfor fremkommer en sammenligning av disse tallstørrelsene.

Tabell 8: Mer-/mindreforbruk i forhold til normtallene 2004 - 2017:

	Regnskap 2004	Regnskap 2005	Regnskap 2006	Regnskap 2007	Regnskap 2008	Regnskap 2009	Regnskap 2010
FORVALTNING	35	23	12	16	19	26	38
DRIFT	18	13	8	14	28	35	42
VEDLIKEHOLD OG UTSKIFTNING	-333	-322	-369	-332	-337	-328	-291
FORSYNINGSKOSTNADER	-7	-2	-2	-8	7	6	15
RENHOLD	-7	-8	-10	-11	-11	-12	-12
SUM FDV PR M ²	-294	-296	-361	-321	-294	-272	-208

	Regnskap 2011	Regnskap 2012	Regnskap 2013	Regnskap 2014	Regnskap 2015	Regnskap 2016	Regnskap 2017
FORVALTNING	53	46	55	69	64	57	64
DRIFT	40	43	45	52	61	61	68
VEDLIKEHOLD OG UTSKIFTNING	-249	-310	-250	-249	-244	-239	-231
FORSYNINGSKOSTNADER	19	20	28	23	22	25	32
RENHOLD	-8	-10	-10	-10	-10	-11	-12
SUM FDV PR M ²	-145	-211	-132	-116	-107	-106	-78

Tabellen viser foretakets bruk av de tilgjengelige rammene sammenlignet med de etablerte normtallene for å drive eiendomsforvaltning det enkelte år i perioden 2004 -2017. Tabellen viser som også nevnt under punktet om rammebetingelsene at foretaket har underforbrukt midler i forhold til de anbefalte normtallene i alle årene i perioden. 2006 har vært nevnt som et eksempel, dette året viser analysen at foretaket samlet har hatt 361 kr pr m² for lite til disposisjon i forhold til normtallene. Når det gjelder hovedgruppene, så hadde foretaket et merforbruk innen forvaltning (12 kr pr m²) og drift (8 kr pr m²) i forhold til normtallene dette året. Til tross for et beskjedent mindreforbruk innen forsyning og renhold (2 kr + 10 kr pr m²), så er det virkelig store avviket knyttet til posten vedlikehold og utskiftning, i 2006 på hele 369 kr pr m² i mindreforbruk i forhold til de anbefalte normtallene. Tabellen viser videre at trenden med at forbruket innen forvaltning og drift ligger over normtallene og at

vedlikehold og utskiftning ligger betydelig under, er gjeldende for alle årene i perioden. Når det gjelder merforbruket innen forvaltning og drift, så viser tabellen at merforbruket til og med har økt gjennom perioden. Når det gjelder driftskostnadene spesielt, så har imidlertid et kostnadsnivå høyt over de anbefalte normtallene vært helt nødvendig i forhold til bomiljøet og de reelle behovene ute i eiendomsmassen. I den sammenhengen er det verdt å nevne at foretaket og utvalgte bydeler i 2017 (byrådssak 1015/17) fikk tilført en betydelig andel øremerkede midler for at disse i samarbeid ytterligere kunne styrke innsatsen innen ulike bomiljøtiltak, "Det settes av 50 millioner kroner til boligsosialt arbeid (foretakets andel var på 25 mill. kr)". I saken fremgår det at "Midlene skal brukes til å bedre bomiljøet i kommunale boliger gjennom fysiske bomiljøtiltak, tilskudd til prosjekter i ideell og frivillig regi, samt boligsosialt utviklingsarbeid. Tiltaket rettes mot bomiljøer med særlige utfordringer".

Foretaket har ved flere anledninger, både i årsberetningene og i den løpende dialogen med eier anført at det har vært for lite midler til vedlikehold (blant annet under punktet om rammebetingelser i årsberetningen 2005). Eier på sin side har bedt foretaket redusere nivået på spesielt forvaltningskostnadene, dette fremgår tydelig i blant annet Byrådets budsjettforslag 2006 og økonomiplan 2006–2009 (Sak 1), i punktet om eierstrategi; "Boligbygg skal redusere forvaltningskostnadene betydelig". Det er klart at de etablerte normtallene ikke nødvendigvis gir et eksakt svar på hva som er den optimale ressursinnsatsen på de ulike områdene, normtallene gir kun en indikasjon på hva som kan være akseptable nivåer for de ulike kostnadselementene.

4.3.2 Ivaretagelse av realverdien

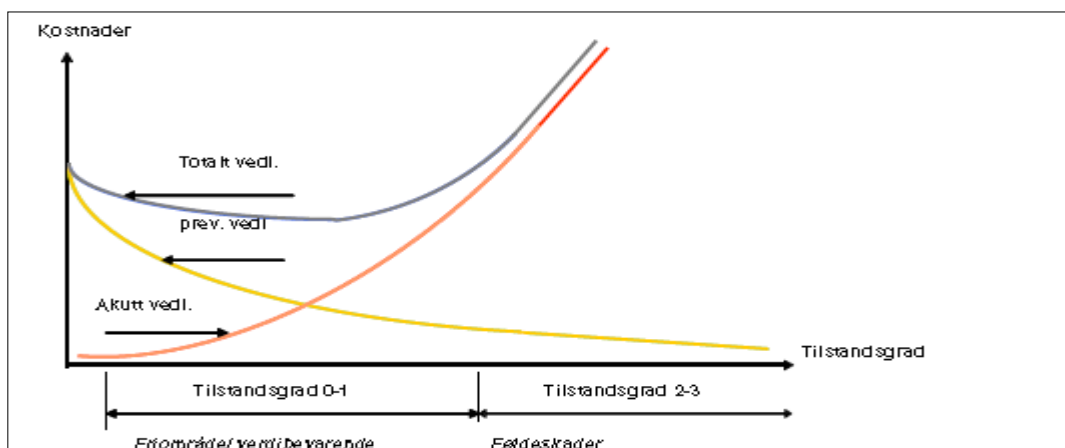
Vedlikeholdsetterslep:

Gjennom høsten 2016 og våren 2017 ble det foretatt en omfattende tilstandsvurdering av foretakets heleide kommunale eiendommer, dette omfattet anslagsvis 2/3- av boligmassen. Den øvrige delen av eiendomsmassen ligger i borettslag og sameier. Dette innebærer at driften og vedlikeholdet ivaretas og besluttes gjennomført av styrene i de enkelte lagene. Utgangspunktet for de videre vurderingene i forhold til realverdiene er derfor at disse eiendommene over tid ikke opplever større endringer i disse. Spørsmålet om realverdiene har blitt ivaretatt dreier seg i det videre derfor kun om tilstanden og vedlikeholdsetterslepet i den kommunale (heleide) eiendomsmassen. En tilstandsanalyse gir en oversikt over avvik i form av slitasje, skade, nedsatt funksjonsevne samt gjenværende brukstid mm for den enkelte bygningsdel i en eiendom. Norsk Standard NS 3424 "Tilstandsanalyse av byggverk" angir fire ulike tilstandsgrader:

- TG 0 = ingen avvik, man antar at det ikke er med større vedlikeholdstiltak før om 10 år.
- TG 1 = mindre eller moderate avvik, bygningsdelen trenger å vedlikeholdes innen 10 år.
- TG 2 = vesentlige avvik, bygningsdelen trenger å vedlikeholdes innen 5 år.
- TG 3 = store eller alvorlige avvik, her er vedlikeholdsbehovet så akutt at det må gjøres tiltak innen et år.

Det snakkes ofte om vedlikeholdsetterslep, dette begrepet relaterer seg til mer større og mer omfattende mangler i vedlikeholdet, da gjerne mangler som medfører store merkostnader og følgeskader. Foretakets styre har definert at det såkalte vedlikeholdsetterslepet kun omfatter bygningsdeler med tilstandsgrad 2 eller 3, altså forhold som må utbedres innen 5 år. Pr juni 2017 ble det totale vedlikeholdsbehovet i den heleide kommunale boligmassen beregnet til 2,65 mrd. kr eks mva (Tilstandsrapport 2017, Boligbygg).

Det er en allmenn oppfatning at forebyggende (preventivt) vedlikehold vil forlenge en bygningsdels levetid og at dette vil være lagt rimeligere i det lange løp enn å vente med å gjennomføre vedlikeholdet slik at bygningsdelen må skiftes ut tidligere enn nødvendig. Et eksempel på dette er at det er rimeligere å male vinduene etter gitte intervaller enn å la dem forfalle slik at de må skiftes ut. Når det gjelder tilstandsgrader og økte kostnader om nødvendig vedlikehold utsettes, vil dette kunne uttrykkes som i figuren nedenfor (Veiledning til praktisk bruk av LCC, Multiconsult 2007) der kostnadsøkningene er markante om vedlikeholdsinnsatsen utsettes til bygningsdelen kommer over i tilstandsgrad 2 eller 3:



Figur 5: Sammenhengen mellom preventivt vedlikehold, tilstandsutvikling og kostnader: (Veiledning til praktisk bruk av LCC, Multiconsult.)

Større endringer i foretakets totale vedlikeholdsetterslep (tilstandsgrad 2 eller 3) kan indikere om realkapitalen er ivaretatt på en tilfredsstillende måte og om ressursinnsatsen knyttet til vedlikeholdet har vært tilstrekkelig. Det ble i forbindelse med opprettelsen av foretaket (byrådssak 1592/01⁵) angitt at «En betydelig del av boligmassen i foretaket har vedlikeholdsetterslep» uten at dette ble tallfestet. Eiendomsmassen ble kartlagt også i 2006 og i 2010, men ingen av disse kartleggingene er i etterkant blitt oppfattet som så pålitelige eller omfattende at de kan benyttes som særlig gode indikatorer på utviklingen over tid. Jeg har derfor valgt å ta utgangspunkt i den svært omfattende tilstandsvurderingen som ble gjennomført høsten 2016 og våren 2017 og har samtidig analysert ressursinnsatsen innen vedlikehold og utskiftning i perioden 2004 - 2017 for å se om denne kan indikere endringer i vedlikeholdsetterslepet.

Jeg har foran redegjort for ressursinnsatsen innen forvaltning, drift og vedlikehold i perioden 2004 - 2017 og sett på avvik i ressursinnsatsen i forhold til de oppgitte normtallene og rammebetingelsene i resultatregnskapet (driftsregnskapet). Når det gjelder kommunal regnskapsføring, så regnskapsføres såkalte investeringer og oppgraderinger i et eget investeringsregnskap, KRS 4 (Avgrensningen mellom drifts- og investeringsregnskapet) angir forholdet mellom disse regnskapene. Analysen av foretakets regnskap viser at en del av de spesielt omfattende utskiftningene har blitt utgiftsført i investeringsregnskapet. Tabell 9 nedenfor viser foretakets totale ressursinnsats (driftsregnskapet og investeringsregnskapet) pr m² for vedlikehold og utskiftninger:

Tabell 9: Ressursinnsats vedlikehold og utskiftninger inkl investeringer 2004 - 2017:

	Regnskap 2004	Regnskap 2005	Regnskap 2006	Regnskap 2007	Regnskap 2008	Regnskap 2009	Regnskap 2010
Normtall HOLTE vedlikehold og utskiftning	418	423	433	438	454	464	474
Vedlikehold og utskiftning - resultatregnskapet	84	101	64	106	117	136	183
Utskiftning - investeringsregnskapet	276	156	153	150	95	90	67
Sum vedlikehold og utskiftning	360	257	216	256	211	226	251
For lav ressursinnsats	57	166	217	182	243	238	224

	Regnskap 2011	Regnskap 2012	Regnskap 2013	Regnskap 2014	Regnskap 2015	Regnskap 2016	Regnskap 2017
Normtall HOLTE vedlikehold og utskiftning	480	485	495	505	516	534	544
Vedlikehold og utskiftning - resultatregnskapet	231	175	245	257	272	295	313
Utskiftning - investeringsregnskapet	174	100	146	90	108	69	159
Sum vedlikehold og utskiftning	404	275	391	346	380	364	472
For lav ressursinnsats	75	210	104	159	135	171	72

⁵ Byrådssak 1592/01 Etablering av Boligbedriften med fastsettelse av åpningsbalanse
<https://www.oslo.kommune.no/sru/default.asp>

Tabell 9 viser at når vi inkluderer utskiftningene i investeringsregnskapet i den totale ressursinnsatsen, så reduseres den tidligere omtalte "for lave ressursinnsatsen" betraktelig i forhold til vedlikehold og utskiftning. Videre viser tabellen at selv om foretaket inkluderer ressursinnsatsen fra investeringsregnskapet, så er det likevel ikke er i noen av årene i perioden at den totale ressursinnsatsen er på nivå med de anbefalte normtallene. Tilsier disse tallene at vedlikeholdsetterslepet da øker for hvert år som går?

For å få belyst dette spørsmålet gjennomførte jeg to gruppesamtaler med sentrale ledere og fagpersoner i foretaket som har vedlikeholdsplanlegging og tilstandskartlegging som ansvarsområder for å få vite litt om deres oppfatning av ressursinnsatsen innenfor området verdibevarende vedlikehold og hva deres generelle inntrykk av den historiske utviklingen i det såkalte vedlikeholdsetterslepet. Tar foretaket vare på realkapitalen som ligger i eiendomsporteføljen? Når det gjaldt kartleggingen av eiendomsmassen i de ulike tilstandsgradene, så var dette etter fagfolkens syn først og fremst et verktøy for planlegging av vedlikeholdsarbeid og utskiftninger. De mente videre at uttrykket vedlikeholdsetterslep ble misbrukt i alt for stor grad og at de ulike tilstandsgradene i Norsk Standard NS 3424 "Tilstandsanalyse av byggverk" anga vedlikeholdsbehovet og ikke vedlikeholdsetterslepet.

I forhold til de angitte normtallene, så mente deltagerne i gruppesamtalene at disse kunne representere fornuftige nivåer på ressursinnsatsen om eiendomsmassen var såkalt "nullstilt" - altså at det ikke var spesielle bygningskomponenter i eiendommene som var preget av forsømt og utsatt vedlikehold eller såkalt vedlikeholdsetterslep. Selv om Boligbyggs tilstandsvurdering i 2016-2017 har avdekket et såpass stort vedlikeholds- og utskiftningsbehov, så mente deltagerne i gruppesamtalene at var det vanskelig å vurdere om eiendommene har blitt totalt sett har blitt i "dårligere" forfatning fra et år til det neste. For å illustrere dette med et eksempel ble blant annet vedlikehold av vinduer nevnt spesielt; For å holde årskostnadene nede slik som NS 3454 anbefaler, så må vinduer males/overflatebehandles hver 7.år. Da kan vinduene som et eksempel ha en levetid på 30- 35 år. Om vinduene ikke blir malt hyppig nok, så vil levetiden forkortes til for eksempel 20 år og disse er på dette tidspunktet modne for utskiftning. Slik eiendomsforvaltning medfører naturligvis høyere kostnader over byggets levetid, "men man kan alltid utsette utskiftningen et år og et år til om da de da ikke utgjør en HMS- risiko og faller ut av seg selv". I denne sammenhengen er det vanskelig å si noe om endringene i vedlikeholdsbehovet over tid, men

det er helt sikkert at "utløpsdatoen" på en rekke bygningsdeler, blant annet på mange av våtrommene, nærmer seg.

Når det gjaldt foretakets ressursinnsats i forhold til prioritering av tiltak, så var det en bred enighet om at samarbeidet internt på langt nær var optimalt. Blant annet hadde de ulike fagmiljøene ulik oppfatning av hva som måtte prioriteres, dette gjaldt både prioritering av hva slags tiltak som burde gjennomføres, når tiltaket burde gjennomføres og hvilken eiendom som burde prioriteres foran en annen. Den generelle oppfatningen ellers var at det var behov for flere ressurser innen vedlikeholdsplanleggingen slik at foretaket ble bedre i stand til å prioritere riktig både på kort og på lang sikt. Foretaket har absolutt et forbedringspotensiale i forhold til å optimalisere ressursinnsatsen slik at flest mulig av de "riktige" tiltakene blir prioritert og gjennomført til "riktig" tid. Det synes videre som om "den riktige tiden" er overskredet for flere av bygningsdelene. Dette har altså medført at tiltak for anslagsvis 2,65 mrd. kr (tilstandsgrad 2 eller 3), bør utbedres innen 5 år slik som vedlikeholdskartleggingen fra 2016 - 2017 indikerer.

5 Analyse

5.1 Oppsummering av funn

Jeg har i denne oppgaven valgt ut noen indikatorer som vil kunne bidra til å besvare forskningsspørsmålene. Jeg vil i dette kapittelet redegjøre for hva empirien viser innen de ulike områdene for så å sammenligne funnene med de teoretiske forventningene og hypotesene som jeg har utledet gjennom organisasjonsteorien med fokus på det instrumentelle perspektivet samt agentteorien. Det er imidlertid vært å nevne at i noen tilfeller skyldes effektene eller resultatene som fremkommer ikke den aktuelle reformen/omorganiseringen, men utenforliggende faktorer. Et eksempel på dette kan være at færre arbeidsledige bygningsingeniører ikke skyldes arbeidsmarkedstiltak, men heller økt aktivitet i byggebransjen. Også den administrative ledelsen i de enkelte virksomhetene kan videre ha motstand mot å måle effektene av for eksempel en omorganisering/reform. Politikk handler dessuten om å vinne valg og dermed ha en tendens til å foreslå kortsiktige løsninger. Dette harmonerer ikke så godt med langsiktig planlegging og stabilitet over tid slik som effektiv eiendomsforvaltning er avhengige av spesielt når det gjelder å ta vare på eiendomsverdiene i et langsiktig perspektiv. Noe av årsaken til at oppmerksomheten og interessen avtar etter iverksetting kan være at effektene av en reform ikke nødvendigvis kommer umiddelbart, men først etter at denne har fått virke en stund. Om en reform er vellykket og de forventede resultatene er oppnådd, så vil imidlertid både politikere og den administrative ledelsen som har vært med å fatte og å gjennomføre de "riktige" beslutningene ha egeninteresse av å bli målt. Slikt kan medføre overrapportering av suksess og underrapportering av fiasko.

For å besvare oppgavens problemstilling, så har jeg altså valgt å ta utgangspunkt i to forskningsspørsmål, ett er knyttet til det å være et boligsosialt virkemiddel og ett er knyttet til det forretningsmessige:

1. Har foretaket innfridd forventningene om å være et boligsosialt virkemiddel?

Når det gjelder dette forskningsspørsmålet, så har jeg valgt ut indikatorene utleiegrad og trygt bomiljø og antall klager for å belyse dette.

1.1 Har foretaket greid å utnytte de tilgjengelige arealene effektivt?

Når det gjelder *utleiegraden*, så viser resultatene i undersøkelsen at utleiegraden har økt etter eiendomsreformen. Dette skyldes flere forhold, blant annet at både tildelingstiden og oppussingstiden har blitt redusert. Gjennomgangen av foretakets årsberetninger viser til både

mer effektiv intern saksbehandling i forhold til tildelinger av boliger, men også bedre leveransekontrakter i forhold til oppussingstid. Boligene står altså ledige langt kortere tid mellom to leieforhold enn tidligere. At foretaket i tillegg har fått utarbeidet avtaler om såkalt tomgangsleie, der bydel betaler leien om de ikke finner egnet leietaker innen et gitt antall dager, bidrar også til økt utleiegrad. Videre viser analysen at foretaket har gjort en god del i forhold til å tilpasse eiendomsporteføljen til kundenes behov. Foretaket har i perioden solgt vel 1200 boliger som av en eller annen grunn ikke har vært hensiktsmessige og kjøpt vel 1500 boliger som er etterspurt av kundene. Dette har bidratt til en betydelig endring i porteføljens sammensetning når vel 10 % av leilighetene har blitt erstattet for å tilpasse seg kundenes behov. Dette bidrar også i positiv retning i forhold til å øke utleiegraden. At eiendomsporteføljen har blitt tilpasset kundene og brukerne slik at de tilgjengelige arealene er mer effektive og utnyttes på en bedre måte og i tillegg har en høyere utleiegrad enn tidligere indikerer at foretakets eiendommer er blitt mer effektive innsatsfaktorer i den kommunale tjenesteytingen. Dette er helt i tråd med et av hovedmålene i eiendomsreformen. I forhold til spørsmålet om forventningene til å være et boligsosialt virkemiddel, så indikerer mine funn at eiendomsreformen har bidratt til økt profesjonalisering og større effektivitet i forbindelse med å utnytte de tilgjengelige arealene, slik at disse gjør mest mulig nytte for seg ovenfor behovene innen det boligsosiale arbeidet.

1.2 Har foretaket bidratt til å skape gode og trygge bomiljøer?

Undersøkelsene knyttet til *trygt bomiljø og antall klager* viser videre at antall klager fra beboere og naboer samt antall negative medieoppslag går ned (årsberetning 2017, side 5), mens utviklingen innen opplevd trygghet og utviklingen innen det bomiljømessige går i positiv retning. Foretaket har også helt bevisst styrket satsingen innenfor ulike bomiljøtiltak. Brukerundersøkelser og positive tilbakemeldinger fra beboerne for øvrig tyder på at dette har hatt god effekt i mange av de kommunale gårdene, det er til og med slik at det også har blitt tilført øremerkede midler slik at denne satsingen kunne videreføres. I tillegg til dette har omorganiseringen og etableringen av mer spesialiserte eiendomsforetak bidratt til at man i større grad ser helheten og kan koordinere innsatsen ovenfor spesielle områder på en annen måte enn tidligere. Blant annet gjelder dette den målrettede innsatsen med å skape tryggere bomiljøer. Å samle kompetansen og forvaltningsansvaret på mer spesialiserte enheter ser ut til å ha bidratt til bedre utnyttelse av de tilgjengelige ressursene. Dette har også ført til positive prosesseffekter innen kvaliteten på tjenesteleveransene, saksbehandlingstiden og ikke minst kan det se ut til at dette har bidratt til mer effektiv og korrekt saksbehandling.

2. Har foretaket innfridd forventningene om å drive forretningsmessig?

Når det dreier seg om kostnadseffektiviteten så har jeg analysert indikatorene utbyttekrav og forvaltning, drift og vedlikehold pr m2, for å belyse dette. I forhold til spørsmålet om ivaretagelsen av realkapitalen, så har jeg sett nærmere på det såkalte vedlikeholdsetterslepet.

2.1 Har foretaket forvaltet de kommunale boligene kostnadseffektivt?

Min analyse viser tydelig at foretakets disponible midler for å drive forsvarlig og effektiv eiendomsforvaltning har ligget på et langt lavere nivå pr m2 enn det de anbefalte normtallene skulle tilsi. Det såkalte *utbyttekravet* har i stor grad medvirket til dette, men det er spesielt interessant å merke seg at selv uten at eier hadde tatt ut utbytte, så ville dette de første driftsårene (2004 - 2010) heller ikke ført til at foretaket hadde hatt disponible midler for å ivareta eiendomsmassen på nivå med de anbefalte normtallene. Kontantstrømsanalysen som lå til grunn for opprettelsen av Boligbygg og "de gode langsiktige rammebetingelsene" må ha vært svært optimistiske i forhold til det reelle leieinntektsnivået og/eller kostnadsnivået. Særlig er det verdt å merke seg at de største avvikene i forhold til rammebetingelsene er knyttet til de første årene etter eiendomsreformen. Foretakets rammebetingelser angir altså hvor stor foretakets totale ressursinnsats innenfor *forvaltning, drift og vedlikehold pr m2* kan være. Analysene mine har også vist at for alle årene i perioden har rammebetingelsene medført at de totalt tilgjengelige ressursene har godt under de anbefalte normtallene. Når det gjelder spørsmålet om kostnadseffektivitet må man vurdere de ulike kostnadstypene hver for seg. Analysen viser at foretaket til tross for de utfordrende rammebetingelsene, så har nivåene både innen forvaltningskostnadene og driftskostnadene ligget til dels høyt over de anbefalte normtallene. Jeg har tidligere sannsynliggjort at forvaltningen har blitt mer effektiv og profesjonell fra 2004 og frem til 2017, det samme kan sies om driftstjenestene. Likevel viser tabell 8 at merforbruket i forhold til normtallene øker. På den ene siden tar de anbefalte normtallene neppe opp i seg alle kravene og forventningene en kommunal boligutleier har på seg ovenfor å være en del av offentlig administrasjon og alle særkravene knyttet til dette innenfor et politisk styrt system. Også det forholdet at mange av leietakerne innenfor det boligsosiale området har behov for mer oppfølging og tilrettelegging enn det boligutleiere i et "vanlig" boligmarked opplever kan medføre høyere kostnader enn de anbefalte normtallene tar opp i seg. Foretaket opplever en stadig økning i krav og forventninger. Dette kan illustreres med det forholdet at et allerede høyt nivå på driftsutgiftene ble styrket ytterligere ved at eier i 2017 ga ekstra bevillinger til foretaket for å bedre bomiljøene ute i eiendomsmassen ytterligere. Den økte profesjonaliseringen og effektiviseringen har trolig medført økt

effektivitet innen forvaltning og drift av eiendommene, men spørsmålet er heller om tjenestetilbudet er på riktig nivå, og om de anbefalte normtallene er et godt sammenligningsgrunnlag, spesielt gjelder dette innenfor forvaltnings- og driftsområdet. De antatte normtallene gir altså trolig ikke det riktige "bildet" av det anbefalte kostnadsnivået for et kommunalt eiendomsforetak som også skal være et boligsosialt virkemiddel.

Når det gjelder det store mindreforbruket innen vedlikehold, så er dette imidlertid en utfordring som ikke er et spørsmål om kostnadseffektivitet, men om for små totalrammer for å drive effektiv eiendomsforvaltning. Trolig kunne foretaket omdisponere midler fra forvaltning og drift for å styrke vedlikeholdet, men dette ville ikke veie opp for det faktum at de disponible midlene i kr pr m² er langt lavere enn de anbefalte normtallene. Med utgangspunkt i de anbefalte normtallene (NS 3454 Livssyklus kostnader for byggverk) som burde anvendes på vedlikehold og utskiftning, så har trolig ikke foretaket hatt en reell mulighet til å vedlikeholde eiendomsmassen kostnadseffektivt, da stort mindreforbruk medfører at anbefalt vedlikehold blir utsatt, og at nødvendige utbedringstiltak dermed blir dyrere å gjennomføre enn nødvendig.

Rammebetingelsene, utbyttekravene og kostnadsnivået har stadig vært et diskusjonstema mellom foretaket og eier. Eier har vært av den oppfatning, spesielt de første driftsårene, at foretaket har hatt for høye kostnader, da spesielt innen forvaltning. I byråds sak 1 2006 (budsjett 2006 og økonomiplan 2006 -2009), kom dette tydelig til uttrykk "Boligbygg skal redusere forvaltningskostnadene betydelig". Samtidig ble det angitt et mål om at vedlikeholdsetterslepet skulle reduseres. Eier ønsket altså at en god del av ressursene brukt på forvaltning skulle benyttes til vedlikehold i stedet. Foretaket på sin side var av den oppfatning at det var svært få av forvaltningskostnadene som kunne reduseres uten at dette ville få negative konsekvenser. For å nå målet om kunne redusere vedlikeholdsetterslepet måtte foretaket få bedre rammebetingelser. I forhold til agentteorien og forholdet mellom agent/prinsipal, så er det ganske vanlig at det er ulik oppfatning mellom disse om hva som er effektiv og god måloppnåelse eller bruk av midler. I forhold til eierstrategien (byråds sak 1237/05), så kunne eier ta ut utbytte etter å ha vurdert dette opp mot utviklingen i vedlikeholdsetterslepet. Om eier er av den oppfatning at foretaket driver ineffektivt, men at foretaket mener det er rammebetingelsene i sum som gjør det vanskelig å nå de fastsatte målene, så kan dette bidra til "dårlig" forhold eller sviktende tillit mellom agent og prinsipal. Sviktende tillit og mangelfull dialog mellom agent og prinsipal kan svekke mulighetene for måloppnåelse.

2.2 *Har foretaket ivaretatt realverdien i de kommunale boligeiendommene?*

For Boligbygg vil spørsmålet om foretaket har klart å ivareta realverdien i eiendomsmassen primært være et spørsmål om utviklingen i *vedlikeholdsetterslepet* (vedlikeholdsbehovet). På grunn av trange økonomiske rammer i hele perioden 2004 - 2017 (tabell 5), har foretaket blitt nødt til å utsette en god del nødvendige vedlikeholds- og utskiftningstiltak. I tillegg til dette overtok foretaket en eiendomsportefølje som allerede hadde pådratt seg et større vedlikeholdsetterslep (Bystyresak 840/98). Å utsette nødvendig vedlikehold mer enn det som er optimalt og NS 3454 "Livssyklus-kostnader for byggverk" foreslår, så medfører dette nødvendigvis at kostnadene for å bringe mange av disse forholdene i orden koster mer enn i kr pr m² enn det de anbefalte normtallene tar høyde for. Kombinasjonen av for trange økonomiske rammer, fordyrende utsettelse av nødvendig vedlikehold samt uttalelser i gruppeintervjuene om intern uenighet vedrørende planer og prioriteringer, vil nødvendigvis medføre at foretaket ikke har vært i stand til å ivareta realkapitalen på en optimal måte.

Når det gjelder eiendomsreformens påvirkning i forhold til å drive mer forretningsmessig, så dreier spørsmålene seg primært om kostnadseffektivitet og om ivaretagelse av realkapitalen. Min hypotese var at den økte profesjonaliseringen ville føre til positive effekter innenfor begge disse områdene. Når det gjelder kostnadseffektiviteten, så har analysen vist at avvikene fra de antatte normtallene ikke sier noe om dette, og at spørsmålet i større grad handler om hva som er ønsket nivå på forvaltnings- og driftstjenestene. Økte (øremerkede) bevilgninger til drift og bomiljørettede tiltak sier noe om at det ønskede nivået i kroner ligger langt over de anbefalte nivåene pr m². Når det gjelder vedlikehold og utskiftning, så viser imidlertid analysene at ressursbruken har vært langt lavere enn det som er optimalt i forhold til etablerte normtall og det NS 3454 "Livssyklus-kostnader for byggverk" skulle tilsi. Min analyse indikerer at dette skyldes en kombinasjon av for høyt utbyttekrav, høyt nivå på forvaltning og driftskostnadene samt ikke optimale interne prioriterings- og planleggingsprosesser. Totalt sett er derfor oppfatningen at forventningene til å drive forretningsmessig ikke har blitt innfridd fullt ut.

5.2 **Konklusjon**

Funnene i de angitte forskningsspørsmålene om foretaket *har foretaket innfridd forventningene om å være et boligsosialt virkemiddel og om foretaket har innfridd forventningene om å drive forretningsmessig, viser ulik grad av måloppnåelse*. Isolert sett viser alle indikatorene innen det boligsosiale områdene positive resultater. Når det gjelder

indikatorene knyttet til målet om å drive forretningsmessig, så viser resultatene i undersøkelsen at dette målet ikke er fullt ut innfridd. Er det slik at graden av måloppnåelse innen det ene området kan ha gått på bekostning av graden av måloppnåelse innen det andre området, eller kan graden av måloppnåelse innen disse to områdene gjensidig avhenge av hverandre og at de beste resultatene oppnås om foretaket er bevist på å balansere disse hensynene på en best mulig måte?

Hovedhypotesen innen NPM- reformer er at de skal ha positive effekter på hovedmålene og samtidig skal negative sideeffekter unngås (Christensen et al. 2015). Denne oppgavens problemstilling er; *I hvor stor grad har Boligbygg Oslo KF greid å balansere hensynet til å være et sosialt virkemiddel og samtidig eie og forvalte boliger etter forretningsmessige prinsipper?* Hvordan kan disse to målene påvirke hverandre? Når det gjelder omorganiseringen og med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet og at organisasjonen skal være et redskap for å realisere de ønskede målene i reformen, så kan man tenke seg at den økte spesialiseringen og profesjonaliseringen vil føre til mer kostnadseffektiv og målrettet innsats slik at foretaket klarer å produsere mer tjenester innenfor totalrammene. Foretaket får altså mer forvaltning, drift og vedlikehold ut av hver disponible krone. Noen av årsakene til dette er mer effektiv saksbehandling med færre feil, bedre oppfølging av leverandørene, effektiv innkreving av husleie, stordriftsfordeler i forbindelse med anskaffelser og kontraktsinngåelser samt langt bedre oversikt over den totale eiendomsmassen slik at foretaket kan gjennomføre mer hensiktsmessige og lønnsomme vurderinger knyttet til blant annet oppgraderinger, kjøp og salg av eiendom. Dette vil kunne ha positive effekter både innenfor det forretningsmessige perspektivet og det boligsosiale perspektivet da dette vil bidra til bedre utnyttelse av de tilgjengelige arealene.

Analysen har imidlertid vist at de totale rammene er mye lavere enn det man antar et anbefalte normtall i forhold til Norsk standard (NS 3454) "Livssyklus kostnader for byggverk", som også beskriver hva slags kostnader som normalt sett vil påløpe gjennom en eiendoms levetid og hva slags aktiviteter eiendomsforvalteren må gjennomføre for å holde de samlede årskostnadene lavest mulig. Det er innenfor disse rammebetingelsene man må vurdere i hvor stor grad Boligbygg har greid å balansere det boligsosiale med det effektive og profesjonelle. Undersøkelsen viser at foretaket har brukt mer enn de anbefalte normtallene både innen forvaltning og drift, noe som har medført at de fra før av knappe midlene til vedlikehold og

utskiftning har blitt ytterligere redusert. En del av dette har riktignok blitt «kompensert» via investeringsregnskapet (jf. tabell 9).

Kunne foretaket ha balansert ressursbruken på en bedre måte slik at for eksempel flere midler hadde blitt allokert inn mot vedlikehold og utskiftning, og færre midler til forvaltning og drift inkl. boligsosiale og bomiljømessige tiltak? Når det gjelder ressursbruken innenfor området vedlikehold og utskiftning, så er det slik at å gjennomføre nødvendige tiltak til riktig tid ville vært kostnadseffektivt i et livssyklusperspektiv (se også figur 1), da enkelte følgeskader og fordyrende utsettelse ville blitt redusert. Spørsmålet er hva ville reduksjon i ressursinnsatsen innen forvaltning hhv drift medført? Foretaket har valgt å øke innsatsen innen driftstjenestene da økende sosiale utfordringer har bidratt til et økt behov for forebyggende og oppfølgende tiltak både for å bedre bomiljøet og for å begrense graden av uønsket atferd samt større slitasje på eiendommene. Det antas altså at økt ressursbruk innen forvaltning og drift vil bidra til begrense en del av vedlikeholdsbehovene. I tillegg bidrar denne ressursbruken til bedre og raskere service ovenfor beboere, ikke minst innen det bomiljømessige, noe som gjør foretaket bedre i stand til å følge opp og løse ulike problemer i en tidlig fase. Det antas derfor at ulempene med å overføre ressurser fra forvaltning og drift ville være langt større enn det som vil være fordelene med å øke vedlikeholdsinnsetningen.

Når det gjelder denne oppgavens problemstilling; «*I hvor stor grad har Boligbygg Oslo KF greid å balansere hensynet til å være et sosialt virkemiddel og samtidig eie og forvalte boliger etter forretningsmessige prinsipper?*», så er min konklusjon at foretaket innenfor de gitte rammebetingelsene balanserer dette hensynet på en god måte. I forhold til modellen (Hesse, Hood og Peters, 2003) vil jeg plassere dette på en 3er; Forventet resultat med risiko. Dette tilsier at foretaket etter min oppfatning balanserer disse to hensynene på en god måte, men at det ligger en risiko i at utsatt vedlikehold og utskiftning får en høyere kostnad enn stengt tatt nødvendig.

6 Avslutning

Reformer i offentlig sektor er ofte gjenstand for mest oppmerksomhet og dermed politiske drakamper og interesse før iverksetting. Det er imidlertid ikke knyttet like stor interesse fra politisk ledelse til å evaluere effektene av reformene eller å komme med korrigerende tiltak med mindre effektene viser seg å være svært negative. Noe av kritikken mot ny offentlig styring er at det dreier seg om mye prat og lite handling. Analysen viser at dette er ikke tilfellet når det gjelder denne reformen, her ble grunnen beredt for virkelig å kunne oppnå påviselige resultatmessige forbedringer. Det er imidlertid ikke slik at å gå fra det ene styringsparadigmet til det andre nødvendigvis er svaret på bedre resultatoppnåelse og bedre styring. Organisering og styring er en dynamisk prosess i stadig endring og utvikling i forhold til ny kunnskap, erfaringer, endringer i rammebetingelser, politisk fokus og kundenes/brukernes ønsker. Når det gjelder å teste om eiendomsreformen har bidratt til mer kostnadseffektiv forvaltning samt ivaretagelse av foretakets realverdier, så vil dette i stor grad være et spørsmål om utvikling over tid samt om de nødvendige rammebetingelsene er til stede.

Jeg mener at mitt valg av forskningsdesign, altså en kombinasjon av kvantitativt forskningsopplegg, altså langsgående tidsdesign samt kvalitativ dokumentanalyse har vært godt egnet til å besvare problemstillingen. Jeg har i tillegg foretatt gruppesamtaler med noen sentrale personer i foretaket for å få belyst og vurdert datamaterialet i forbindelse med bevaring av realkapitalen og ressursinnsatsen innen spesielt vedlikehold og utskiftninger. Jeg har i denne oppgaven valgt å ta utgangspunkt i foretakets regnskapstall, årsberetninger samt rammebetingelser og forholdet agent (foretaket) og prinsipal (eier) for å vurdere i hvilken grad formålet med eiendomsreformen har blitt innfridd. Når det gjelder eventuelle svakheter med oppgaven, så er det klart at eksakt svar på hvor mange kroner pr kvadratmeter som er optimalt å benytte på henholdsvis forvaltning, drift og vedlikehold finnes ikke, spesielt er dette problematisk å vite noe sikkert om i forhold til sosial boligforvaltning.

Å benytte organisasjonsteori med fokus på det instrumentelle perspektivet samt prinsipal-agentteori har etter egen oppfatning vært vellykket i denne oppgaven. Det instrumentelle perspektivet har som utgangspunkt å forklare hvorfor en reform lykkes, mens prinsipal-agentteori sier en god del om hvorfor en reform med opprettelse av egne resultatenheter eventuelt ikke lykkes fullt ut. Funnene støtter disse teoriene, blant annet viser analysene med stor sannsynlighet at omorganiseringen av kommunens eiendomsforvaltning har vært positivt

i forhold til økt profesjonalisering og effektivitet, mens enkelte av analysene også viser at det har vært enkelte utfordringer knyttet til forholdet byråd som eier og foretaket som tjenesteproducent.

Det har blitt antydnet at det manglet forskning på effekten av boligvirkemidlenes effekt på samfunnet, Slik sett håper jeg denne oppgaven kan bidra til økt kunnskap om fordelene og ulempene med foretaksmodellen i Oslo kommune i forhold til effekten som et sosialt boligvirkemiddel der et eiendomsforetak har ansvaret for boligene og andre organisasjonsenheter (her bydeler) har ansvaret for beboeroppfølgingen.

Referanser/Litteraturliste

Boligbygg Oslo KF. 2017. *Tilstandsrapport*.

Boligbygg Oslo KF. Årsberetninger 2003 - 2015.

Busch, Tor, Johnsen, Erik, Vanebo, Jan Ole. 2009. *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo. Universitetsforlaget..

Christensen, Tor, Egeberg, Morten, Lægreid, Per, Roness, Paul G, Røvik, Kjell Arne. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo. Universitetsforlaget AS.

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk. 2017. *KRS 4: Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet*. <https://www.gkrs.no/standarder-og-notater/kommunal-regnskapstandard/kommunal-regnskapstandard-krs-endelig-standard>.

Hermansen, Tormod. 2004. *Den nyliberalistiske staten*. Oslo. Universitetsforlaget.

Herbert A. Simon. 1976. *Administrative Behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*. New York. Free press.

Hesse, J. J, Hood C, Peters B. G. 2003. *Paradoxes in public sector reform*. Berlin: Duncker & Humblot.

Holm, A, Myrvold, T, Ekne Ruud, M. 2018. *Beretning om Oslo kommune for årene 1987 - 2011*. Oslo. Kommuneforlaget.

Holte Byggsafe. 2015. *FDV-nøkkelen*. Son. Trygve J. Dahl boktrykkeri.

Hood, Christopher. 1991. *A public management for all seasons?* Public Administration, Vol.69 (1), pp.3-19.

Multiconsult. 2007. *Veiledning til praktisk bruk av LCC (livssyklus kostnader)*. www.byggemiljo.no

Osborne, Stephen P. 2006. *The New Public Governance?* Public Management Review, 01 September 2006, Vol.8 (3), p.377-387.

Oslo kommune. 1998. *Oslo kommunes eiendomsforvaltning - Prinsippsak, mål og strategier*. Bystyresak 840/98. Oslo.

Oslo kommune. 2001. *Etablering av Boligbedriften KF med fastsetting av åpningsbalanse*. Byrådssak 1592/01. Oslo.

Oslo kommune. 2001. *Omorganisering av Skoleetaten og opprettelse av Undervisningsbygg Oslo KF*. Bystyresak 591/01. Oslo.

Oslo kommune. 2002. *Etablering av tre nye eiendomsforetak, Sluttrapport..* Eiendomsprosjektet - UtviklingsPartner DA. Oslo.

Oslo kommune. 2002. *Ny organisering av Oslo kommunes eiendomsvirksomhet*. Bystyresak 253/02. Oslo kommune.

Oslo kommune. 2003. *Etablering av Boligbygg Oslo KF med fastsetting av balanse*. Byrådssak 1189/03. Oslo.

Oslo kommune. 2005. *Eierstrategi - De kommunale eiendomsforetakene*. Byrådssak 1237/05. Oslo.

Oslo kommune. 2006. *Byrådets budsjettforslag 2006 og økonomiplan 2006–2009*. Byrådets Sak 1/06. Oslo.

Oslo kommune. 2009. *Vedlikehold i Boligbygg Oslo KF*. Kommunerevisjonens rapport 19/09. Oslo.

Oslo kommune. 2009. *Kommunale boliger - Tildeling, booppfølging og bomiljøtiltak*. Bystyresak 78/09. Oslo.

Oslo kommune. 2016. *Verdibevarende vedlikehold Undervisningsbygg Oslo KF og Boligbygg Oslo KF*. Kommunerevisjonens rapport 2/16, Oslo.

Oslo kommune. 2017. *Bystyrets budsjettvedtak for 2017 og oppdatert økonomiplan for 2017-2020*. Byrådssak 1015/17. Oslo.

Pollitt, Christoffer & Bouckaert, Geert 2011. *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*. Oxford. Oxford University Press.

Riksrevisjonen. 2008. *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*. Rapport 3:8 2007-2008. www.riksrevisjonen.no.

- Ringdal, Kristen 2013. *Enhet og mangfold*. Bergen. Fagbokforlaget, side 25, 105-109.
- Røiseland, Asbjørn og Vabo, Signy Irene. 2012. *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen. John Grieg AS, side 18-19, 27.
- Sandmo, A, Hagen, K.P, Askildsen, J, Olsen, T og Sjørgard, L. 1992. *Offentlig politikk og private incitament*. Oslo. Tano.
- SSØ, Senter for statlig økonomistyring. 2010. *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten. Veileder*. Hentet 11.4 fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf>
- Stamsø, Mary Ann. 2017. *Velferdsstaten i endring*. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Standard Online AS. 2012. *Norsk Standard NS 3424. Tilstandsanalyse av byggverk*.
www.standard.no
- Standard Online AS. 2013. *Norsk Standard NS 3454. Livssyklus kostnader for byggverk*
Prinsipper og klassifisering. www.standard.no
- Statens forvaltningstjeneste. 2004. *Velholdte bygninger gir mer til alle*. NOU 2004:22. Oslo.
Statens forvaltningstjeneste.
- Sjørvoll, Jardar. 2018. *Forskningen på boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2005–2018*. Tidsskrift for boligforskning 01/2018. Oslo. Idunn Universitetsforlaget.
- Ulfrstad, Lars- Marius. 2011. *Velferd og bolig*. Oslo. Kommuneforlaget.

Vedlegg 1 intervjuguide

Intervjuguide

Drøfting av noen av de sentrale forholdene knyttet til vedlikeholdsetterslepet og vedlikeholdsinnsatsen i Boligbygg:

1. Hva er bakgrunnen for at tilleggene (uforutsett, rigg og drift, adm.tillegg) er hhv 10,20 og 20 %?
Kunne dette vært satt med andre prosentsatser?
2. Boligbygg forvalter 672.000 m² BTA kommunal eiendomsmasse, et etterslep på 2,8 mill. kr eks mva tilsier et etterslep på 4.179 pr m² BTA.
Er dette et beløp som gir mening?
3. Holte opererer med et normtall på 513 kr pr m² BTA i vedlikehold og utskiftning i 2017, BBY har i 2017 «brukt» 546 kr pr m².
Dette er 33 kr mer enn normtallene og rent matematisk gikk etterslepet ned med 22,1 mill. kr. Gitt at norm- og regnskapstallene var helt riktige, ville denne endringen i etterslepet vært representativ for BBY vedlikeholds- og investeringsaktivitet i 2017, altså et tilnærmet uendret etterslep?
4. Foruten salg (og eventuelt kjøp) og prisstigning, hva annet kan påvirke endringen i etterslepet pr år?
5. Hvordan er det generelle inntrykket av den historiske utviklingen i vedlikeholdsetterslepet, har dette økt de siste årene?
6. Hva med fremtiden?
7. Er det akseptabelt at en eiendomsforvalter som Boligbygg alltid har et etterslep på et gitt nivå, en nullstilt eiendomsmasse er bare teori?

Vedlegg 2 Godkjent meldeskjema NSD

Effekter av eiendomsreformen i Oslo kommune

Det innsendte meldeskjemaet med referansekode 617206 er nå vurdert av NSD.

Følgende vurdering er gitt: Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 19.12.2018. Behandlingen kan starte.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 20.05.2019.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: - lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen - formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål - dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet - lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20). NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet! Kontaktperson hos NSD: Belinda Gloppen Helle Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17