

SKIFTE EIENDOM SOM PROFESJONELL AVHENDER AV STATLIG EIENDOM

Avhendingsinstruksen – Beste resultat for staten?

Av

Thor Anders Malvik

Ole Hermod Sandvik

Jan Petter Wigum

Avhandling avlagt ved

Handelshøjskolen i København for graden

Master of Public Administration 2013





SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR- /KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER

Forfatter(e): _____

Tittel: _____

Studieprogram: _____

Kryss av:

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

**Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre
Kan frigis fra: _____**

Dato:

underskrift

underskrift

underskrift

FORORD

Vårt studium ”Master of public administration” (MPA) i regi av Høgskolen i Nord-Trøndelag, Høgskolen i Sør Trøndelag og Handelshøjskolen i København går nå mot slutten. Denne masteravhandlingen markerer dette, og er selve kronen på verket.

Studiet har vært en krevende øvelse for oss alle. Ikke bare har vi vært nødt til å bli studenter i godt voksen alder, men også å forholde oss til nye mennesker og endrede omgivelser. I tillegg til dette så har det også vært krevende å finne tid til studiene i en ellers travel hverdag med familie, jobb og fritidsaktiviteter. Vi har konkludert med at den viktigste forutsetningen for at vi tre har kunnet jobbe sammen om denne masteravhandlingen, har vært at vi har hatt noenlunde like krevende rammer for studiet og selve masterarbeidet.

Vi ønsker å takke alle de i Skifte eiendom som vi har vært i kontakt med i forbindelse med arbeidet med denne oppgaven. Alle har til tross for en hektisk arbeidshverdag stilt velvillig opp på intervju og respondert på alle henvendelser. Vi hadde forventet noe skepsis fra de ansatte i Skifte eiendom, uten at vi har sett det minste tegn til det. Det er så rart med det når noen ukjente utenfra egen organisasjon gjør henvendelse om å skrive en masteravhandling om den jobben du gjør til daglig. Spesielt vil vi takke direktør i Skifte eiendom, Marit J. Leganger, for hennes interesse og velvillig tilrettelegging. Vi håper at denne masteravhandlingen kan være litt til nytte for Skifte eiendom.

Vår veileder Knut Ingar Westeren har vært ærlig og tydelig med oss under hele prosessen med å skrive avhandlingen. Vi har fått brukt den kapasiteten som vår veileder representerer. Dette har vært til stor hjelp for oss under arbeidet med masteravhandlingen, og vi er veldig takknemlig for de bidrag og den støtte vi har fått. Vi ønsker også å takke Geir Bøgner, en MPA-kollega og ansatt hos Forsvarsbygg, som har hjulpet oss med å gi råd og etablere kontakt med de rette personene i Skifte eiendom.

En takk fortjener også våre arbeidsgivere som, ikke bare under arbeidet med masteravhandlingen, men under hele studiet har stilt seg positivt til vår deltagelse på dette studiet. Vi håper at det i ettertid kan konkluderes med at dette var vel anvendt ressursbruk.

Stjørdal 10.03.2013

Jan Petter Wigum

Thor Anders Malvik

Ole Hermod Sandvik

ABSTRACT

Skifte eiendom was established 1st of January 2002. Since then Skifte eiendom has been the largest and most professional public organization working with sales and disposal of governmental property. Today Skifte eiendom has approximately 35 employees.

The head office of Skifte eiendom is in Oslo, and with two regional departments in Harstad (North) and Hamar (South). A property development office is located in Trondheim.

We found it interesting to look into the interaction between Skifte eiendom, as the largest sales and disposal agent of governmental property, and the policy which govern all sale and disposal of governmental property; “The sale and disposal policy”. This policy is also applicable to other governmental disposal agents, though Skifte Eiendom is by far the largest.

Our challenge “*How Skifte Eiendom manages disposal policy decisions?*” encompasses a wide range of aspects regarding the policy. Through our research we have drawn attention to “The sale and disposal policy”, and looked into how Skifte eiendom addresses its four main areas.

The four areas are:

- Introductory provisions / scope
- Authorizations
- Methods of procedure
- Pricing

This is an in-depth study involving Forsvarsbygg and Skifte eiendom as a large public organization. The methodical choices we have made are based on qualitative and casual studies, which try to explain the cause – effect. This was a clear goal in our data analysis.

We have endeavoured to highlight the ideas that our respondents had regarding processes within their own organization, also how external parties have affected change processes within the organization.

This study may also be looked upon as a slightly extensive when it comes to finding generalizations in our case subject. This is due us looking for empirical data from different levels in the organization. This in-depth study has tried to find answers which we align with initial research questions.

In order to answer this question we have used theory from academic theme organization/management and strategic leadership. We have placed relevant theory into a holistic framework. By choosing theory such as change management, performance management, institutional theory and management control amongst others, we have ensured a theoretical foundation from which to conduct our analysis.

We have in our analysis and in the partial conclusions tried to find answers to the research question through theory empirical data. The empirical data is collected from public documents and from interviews with employees in Skifte eiendom.

“The sale and disposal policy” main areas are attempted analyzed through analytical research of each separate question.

Our findings provide give answers to Skifte eiendoms management of policy and this is documented in our partial and main conclusions. The internal and external validity has been an important factor in this study. The internal validity in that sources and theory have been tested against each other.

Regarding our findings in our own dissertation we have through analysis found no reason to believe Skifte eiendom have not performed in disposing of governmental property. On the contrary we see that the company provides professional management of policy decisions. Our findings therefore point to the sale and disposal policy objectives for the best economical results for the state. This is thoroughly documented in our analysis.

Translation:

The sale and disposal policy - Avhendingsinstruksen.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord

Abstract

1. INNLEDNING	8
1.1 BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA.....	8
1.2 OPPBYGNING AV AVHANDLINGEN	9
2. PROBLEMSTILLING	10
2.1 BAKGRUNN FOR VALG AV PROBLEMSTILLING	10
2.2 PROBLEMSTILLING.....	11
2.3 FORSKNINGSPØRSMÅL.....	11
2.4 AVGRENSNINGER I AVHANDLINGEN.....	12
3. PRESENTASJON AV CASE – SKIFTE EIENDOM.....	13
3.1 AVHENDINGSINSTRUKSEN	15
3.2 SALGSPROSJEKTER FOR SKIFTE EIENDOM SOM HAR VÆRT MED PÅ Å FORME PRAKSIS.	15
3.2.1 <i>Lista Flystasjon</i>	15
3.2.2 <i>Østre Bolærne</i>	18
3.3 FORKORTELSER OG BEGREPER SOM BEHØVER NÆRMERE UTDYPNING	20
3.3.1 <i>Forkortelser</i>	20
3.3.2 <i>HGP</i>	20
3.3.3 <i>URG EBA</i>	20
3.4.4 <i>Utvidet offentlig avklaring (UOA)</i>	20
4. TEORI.....	21
4.1 HVA ER ØKONOMI?.....	23
4.2 NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	26
4.3 MÅLSTYRING	28
4.4 NYTTE-/KOSTNADSANALYSE	33
4.5 UTFORDRINGER I Å BRUKE ØKONOMISK TEORI I OFFENTLIG SEKTOR	35
4.6 MAKT	36
4.7 LEGITIMITET.....	37
4.8 BESTILLER- / UTFØRER-MODELLEN	39
4.9 KONSEPTUELL FORETAKSMODELL	42
4.10 STRATEGI OG ENDRINGSLEDELSE.....	44
4.11 ORGANISASJONS- OG LEDELSESTEORIER.....	49
4.12 PRINSIPAL-AGENT.....	55
5. METODE	58
5.1 POSITIVISME ELLER HERMENEUTIKK	59
5.2 ONTOLOGI	60
5.3 EPISTEMOLOGI	61
5.4 METODE.....	62
5.4.1 <i>Kvalitativ eller kvantitativ metode</i>	63
5.4.2 <i>Deduktiv eller induktiv metode</i>	64
5.5 DE ULIKE FASENE I EN UNDERSØKELSE	66
5.5.1 <i>Formulering av problemstillingen</i>	66

5.5.2 Valg av undersøkelsesdesign	68
5.5.3 Innsamling av data	70
5.5.4 Utvalg av enheter	71
5.5.5 Dataanalyse.....	74
5.5.6 Validitet og kvalitetssikring	76
5.5.7 Tolkning og tolkningsfeil.....	78
6. ANALYSE	83
6.1 HVORDAN IVARETAR SKIFTE EIENDOM AVHENDINGSINSTRUKSENS FORMÅL OM BESTE ØKONOMISKE RESULTAT FOR STATEN?	83
6.1.1 Hva styrer tilgangen av avhendingsobjekter?	83
6.1.2 Etter at avhendingsobjektet foreligger, hvilke prosedyrer blir da satt i gang?	86
6.1.3 I hvor stor grad blir det sett på alternativ bruk når objektet blir forelagt Skifte eiendom for avhending?	88
6.1.4 Hvilke kriterier ligger til grunn når avhending skjer ved rivning?	90
6.1.5 Hvordan forholder Skifte eiendom seg til offentlig forkjøpsrett?	92
6.1.6 Hva mener du om regelen om offentlig forkjøpsrett?	95
6.1.7 Hvor offensivt går Skifte eiendom til verks når det gjelder å innhente offentlige interesser?	97
6.1.8 Hvordan blir avhendingsobjektene prissatt/taksert?	100
6.1.9 Hvem foretar salget av avhendingsobjekter?.....	102
6.1.10 I hvor stor grad vurderes beste økonomiske resultat for Staten ved de ulike avhendingene?	104
6.1.11 Hvilke endringer i avhendingsinstruksen skulle etter din mening vært gjort for å sikre bedre måloppnåelse om «beste økonomiske resultat for Staten»?	108
6.2 GIR AVHENDINGSINSTRUKSEN ROM FOR ULIK FORTOLKNING OG PRAKSIS?	110
6.2.1 Oppfattes avhendingsinstruksen som utfyllende i Skifte eiendom?	110
6.2.2 Er avhendingsinstruksen etter din oppfatning til å fortolke?	112
6.2.3 Finnes det en kultur i Skifte eiendom for hvordan avhendingsinstruksen fortolkes?	114
6.2.4 Har Skifte eiendom utarbeidet en veileder som utdypet avhendingsinstruksen?.....	116
6.2.5 Legger Forsvarsstaben eller Forsvarsdepartementet føringer på avhendingssaker, og i så fall på hvilken måte?	119
6.3 HVORDAN HAR KONKRETE AVHENDINGSPROSJEKTER GITT FØRINGER FOR ELLER ENDRET GJELDENE PRAKSIS?	122
6.3.1 Hvilke avhendingsprosjekt har ført til endringer i Skifte eiendoms avhendingspraksis?	122
6.3.2 På hvilken måte vil du si denne praksisen har blitt endret?	125
6.3.3 Har det vært uenighet i organisasjonen rundt disse endringene?.....	127
6.3.4 Hvilke aktører har vært de største pådriverne for endring?.....	129
6.3.5 Hvordan har endringene blitt implementert i Skifte eiendom?	132
6.3.6 Er du kjent med om det i Skifte eiendoms planverk vil komme fremtidige endringer?	134
7. KONKLUSJON	136
7.1 DELKONKLUSJON FORSKNINGSPØRSMÅL 1	136
7.2 DELKONKLUSJON FORSKNINGSPØRSMÅL 2	138
7.3 DELKONKLUSJON FORSKNINGSPØRSMÅL 3	139
7.4 HOVEDKONKLUSJON	141
8. LITTERATURLISTE	145
VEDLEGG	147
FIGURLISTE	147
TABELLISTE	147

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for valg av tema

I de fleste land er offentlig virksomhet vant med å forholde seg til ulike reformer og reformprosesser. En reform vil nødvendigvis ha en start og en slutt for så å gå over til ordinær drift. Ser man derimot offentlig sektor under ett så vil man oppleve at man kontinuerlig er inne i en endringsprosess. Dette er mye på grunn av kompleksiteten i oppbyggingen av offentlig sektor, og det store spennet i oppgaver som skal løses.

I nyere tid har New Public Management (NPM) vært fellesbetegnelsen på flere reformer i offentlig sektor. Flere av disse har vært markerte endringer i måten det tenkes og handles på i offentlig virksomheter. Rundt årtusenskiftet utviklet det seg en trend innenfor store offentlige foretak at eiendomsporteføljen ble samlet og skilt ut i egne eiendomsselskap. Eksempler på dette er ROM eiendom AS, som ivaretar eiendomsvirksomheten i Norges Statsbaner (NSB) og Forsvarsbygg, som skal ivareta forvaltningen av all eiendomsmasse i Forsvaret. Dette representerte en sentralisering og profesjonalisering av eiendomsforvaltningen i offentlig virksomhet.

Dette var en politisk initiert prosess, hvor målsettingen var å rendyrke virksomheter, synliggjøre kostnader og redusere overflødig eiendomsmasse. Fakturering av leie for det enkelte bygg og krav til reduksjon i leid areal skulle redusere det totale behovet for bygg og anlegg i den enkelte virksomhet. Fristilte bygg og anlegg skulle på sin side avhendes, helst ved salg, men rivning var også aktuelt om salg ikke var mulig. Reduksjon i driftsutgifter på bygg og anlegg skulle årlig tilføre kjernevirksomheten økte ressurser, mens salgsinntekter på bygg og anlegg skulle primært komme organisasjonene til gode gjennom økte investeringer i nødvendig infrastruktur som bygg og anlegg.

To av oss som står bak denne avhandlingen har jobbet i Forsvaret i over 20 år. Vi har vært i den operative delen av Forsvarets Militære organisasjon (FMO) i hele perioden. Fra utsiden har vi vært vitne til denne prosessen, hvor omorganiseringen og etableringen av Forsvarsbygg har vært en viktig del. I vår tjenestetid har vi opparbeidet kunnskap og erfaring med operativ virksomhet. Kunnskap om og forståelse for eiendomsforvaltningen i Forsvaret har det vært mindre av. Dette til tross for at dette er en viktig rammefaktor for den operative virksomhet. Når da organisering og handlinger i forvaltningen av en viktig rammefaktor ikke alltid virker å underbygge kjernevirksomheten i Forsvarets militære organisasjon (FMO), så er det naturlig at vår nysgjerrighet pirres.

Hva er det vi ikke vet eller forstår om eiendomsforvaltningen i Forsvaret? Kunne Forsvarsbygg ha vært flinkere til å ha informert om hvordan de er organisert, og hvilket regelverk de er nødt til å forholde seg til?

Forsvarsbygg representerer en sentralisering og profesjonalisering av eiendomsforvaltningen i Forsvaret sett opp mot tidligere organisering. Vi ser klare forventninger til økt fokus på det økonomiske aspektet, og hvor innsparinger skal komme "den spisse enden", altså den delen av Forsvaret vi er en del av, til gode.

Den totale virksomhet i Forsvarsbygg er for omfattende til å brukes som case i denne metodeoppgaven. Vi vil derfor avgrense oss til å benytte Skifte eiendom og deres arbeid med å avhende overflødige eiendommer som utgangspunkt for denne undersøkelsen. Her har Skifte eiendom opparbeidet seg mange års erfaring med salg av statlig eiendom. Ikke bare har de antallsmessig avhendet mange statlige eiendommer, men variasjonen og kompleksiteten på de ulike eiendommene er det vel heller ingen i landet som kan skilte med. Skifte eiendoms omdømme og erfaring med avhending av statlig eiendom gjør at de har fått en rolle som rådgiver for andre offentlige foretak som skal avhende eiendom, sågar så har Skifte eiendom også foretatt avhendingen i egen regi på vegne av andre offentlig foretak. Dette faktum er i seg selv interessant nok til at Skifte eiendom kan være tema for en masteravhandling.

1.2 Oppbygning av avhandlingen

I kapittelet 1 har vi beskrevet bakgrunnen for valg av tema for oppgaven, og videre oppbygning av avhandlingen.

I kapittel 2 så bryter vi det ned og beskriver bakgrunnen for valg av problemstilling med forskningsspørsmål, samt en nærmere forklaring til hver av de sist nevnte.

Skifte eiendom som case for denne avhandlingen presenteres i kapittel 3. I samme kapittel har vi tatt med den bredere forklaring av enkelte begrep og organisatoriske enheter som dukker opp i ulike sammenhenger, spesielt i empirien vi benytter fra våre respondenter.

Vårt teoretiske utgangspunkt er samlet i kapittel 4, og hvor det i hovedsak er økonomisk teori og organisasjonsteori. Våre valg av metodiske tilnærming er beskrevet i kapittel 5.

Empiri fra respondenter og ulike dokumenter er satt opp i egne bokser under hvert spørsmål i kapittel 6. Her finner vi også vår analyse av de funn som er gjort, sett opp mot vårt teoretiske utgangspunkt i kapittel 4.

Delkonklusjoner for hvert av de tre forskningsspørsmålene er plassert i kapittel 7, og hvor vi til slutt i kapittelet har en oppsummering, eller konklusjon om man vil.

2. PROBLEMSTILLING

2.1 Bakgrunn for valg av problemstilling

Skifte eiendom har siden etableringen 1. januar 2002 etablert seg som den største og mest profesjonelle aktøren innenfor avhending av statlig eiendom. Da det i utgangspunkt er slik at all avhending av statlig eiendom er regulert i Grunnloven, så er det gitt en rekke reguleringer for hvordan avhendingen skal foregå, i tillegg til at selve salget av statlig eiendom krever en fullmakt gitt av Stortinget.

Avhendingsinstruksen, gitt i Kongelig resolusjon av 19. Desember 1997, tar mål av seg til å beskrive fire hovedområder. Dette er det som går på innledende bestemmelser/virkeområde, fullmakter, fremgangsmåte ved salg og til slutt prisfastsetting av eiendom som skal avhendes.

Da avhendingsinstruksen ikke er revidert siden den kom ut i 1997, så var det naturlig å tenke at den 16 år senere var gått ut på dato. Det har siden 1997 skjedd mye i måten eiendommer omsettes på, og da spesielt på dette med dokumentasjon og kontrakter. Er det godt nok styringssignal for Skifte eiendom å forholde seg til en instruks fra 1997? Er det avdekket mangler i avhendingsinstruksen og hva gjør eventuelt Skifte eiendom for å dekke opp de behov en profesjonell statlig eiendomsaktør har i dag?

Vi fant det derfor interessant å se på hvordan samspillet var mellom Skifte eiendom, som største avhendingsaktør, og den instruks som er styrende for all avhending av statlig eiendom.

En problemstilling som er spesielt interessant for alle de som måtte forholde seg til avhendingsinstruksen i sin virksomhet. Skifte eiendom sitter på masse erfaring innenfor dette området, og har bygd opp rutiner og kvalitetssikringssystem basert på denne erfaringen. Det er mange hensyn som skal tas når offentlig eiendom skal selges, og derfor også mange fallgruver.

2.2 Problemstilling

Hvordan forvalter Skifte Eiendom avhendingsinstruksens bestemmelser?

2.3 Forskningsspørsmål

For lettere å kunne si noe om den valgte problemstillingen så har vi utarbeidet tre forskningsspørsmål.

1. Hvordan ivaretar Skifte eiendom avhendingsinstruksens formål om beste økonomiske resultat for staten?

Vår problemstilling ”Hvordan forvalter Skifte eiendom avhendingsinstruksens bestemmelser” omfavner bredt de ulike aspektene ved instruksens intensjon er basert på å skulle avhende offentlig eiendom, bygg og anlegg (EBA) på en slik måte at den ivaretar alle samfunnsaktører sine interesser. Beste økonomiske resultat for Staten blir å regne for noe av det viktigste denne instruksens inneholder. Vårt forskningsspørsmål ”Hvordan ivaretar Skifte eiendom avhendingsinstruksens formål om beste økonomiske resultat for Staten” blir da et essensielt spørsmål vi ønsker å belyse.

Vi har prøvd å lage en intervjuguide som i sum prøver å belyse forskningsspørsmålet systematisk. Spørsmålene har etter vårt skjønn en ”progresjon” ved å først belyse generelle trekk ved avhendingsprosedyrene, men deretter søke etter å se på konkrete virkemidler ved prisfastsetting, salgsprosedyrer og til slutt få en redegjørelse fra respondentene når det gjelder avhendingsinstruksens bestemmelser rundt beste økonomiske resultat.

Etter vårt skjønn vil fortolkning og praksis fra den enkelte medarbeider også kunne settes i sammenheng med i hvor stor grad økonomisk resultat blir ivaretatt.

2. Gir avhendingsinstruksens rom for ulik fortolkning og praksis?

Når det gjelder vårt andre forskningsspørsmål, ”Gir avhendingsinstruksens rom for ulik fortolkning og praksis” har vi ønsket å belyse om gjeldende instruksverk oppleves utfyllende nok av Skifte eiendom og av den enkelte medarbeider.

Vi har også sett på om det finnes noen kultur for fortolkning samt om det er utarbeidet noen form for veileder eller internt instruksverk for hvordan Skifte eiendom ivaretar avhending av offentlig eiendom.

Som en avslutning på dette spørsmålet har vi ønsket å belyse om overordnede myndighet i kraft av Forsvarsdepartementet, har noen innvirkning på, eller hvordan de eventuelt påvirker Skifte eiendoms avhendingspraksis.

3. Hvordan har konkrete avhendingsprosjekter gitt føringer for eller endret gjeldende praksis?

Når det gjelder vårt tredje og siste forskningsspørsmål ”Hvordan har konkrete avhendingsprosjekter gitt føringer for eller endret gjeldende praksis” refererer dette spørsmålet seg tilbake til vårt case-studie som har en innledning rundt avhendingen av Østre Bolærne og Lista flystasjon. Vi antar at disse konkrete sakene har gitt føringer for hvordan Skifte eiendom har endret praksis, men dette er antagelser basert på empiri fra dokumenter samt opplysninger samlet fra ulike usikre kilder.

Vi ønsker her å belyse og validere, eller avkrefte om Skifte eiendom setter disse konkrete sakene opp mot dagens praksis.

Vår intervjuguide prøver konkret å se om medarbeiderne i Skifte eiendom kjenner til avhendingsobjekter som har gitt konkrete føringer. Videre i oppgaven har vi forutsatt at endringer har skjedd. Dette har vi konkret empiri fra offentlige dokumenter som viser.

Hvordan disse endringene har blitt implementert, kan videre si oss noe om i hvor stor grad den enkelte Skifte eiendoms medarbeidere er involvert i disse endringene, og i det hele tatt i hvor stor grad er de bevisst på endringene.

2.4 Avgrensninger i avhandlingen

Vi startet arbeidet bredt med ambisjon om å se på alle aktører som må forholde seg til avhendingsinstruksen i sin daglige virksomhet. Forsvarsbygg, Statsbygg og helseforetakene var alle aktører som vi så på som aktuelle å undersøke for å skaffe til veie viktig empiri.

Nødvendigheten av å avgrense oppgaven gjorde at vi valgte kun å se på Skifte eiendom. Dette er den største aktøren når det kommer til avhending av statlig eiendom, og det vil være naturlig at de også sitter på den bredeste erfaringen med bruk og fortolkning av avhendingsinstruksen.

Vi valgte å ikke undersøke ulike interesser utenfor Skifte eiendom, som på en eller annen måte har vært involvert i den enkelte avhending. Dette være seg Forsvarsdepartementet som oppdragsgiver, Forsvarets militære organisasjon som tidligere bruker eller DN, kommune, fylkeskommune som kjøper. Dette er gjort for å begrense omfanget i undersøkelsen, og dermed bedre muligheten vi har til å få konkretisert de funn som er gjort.

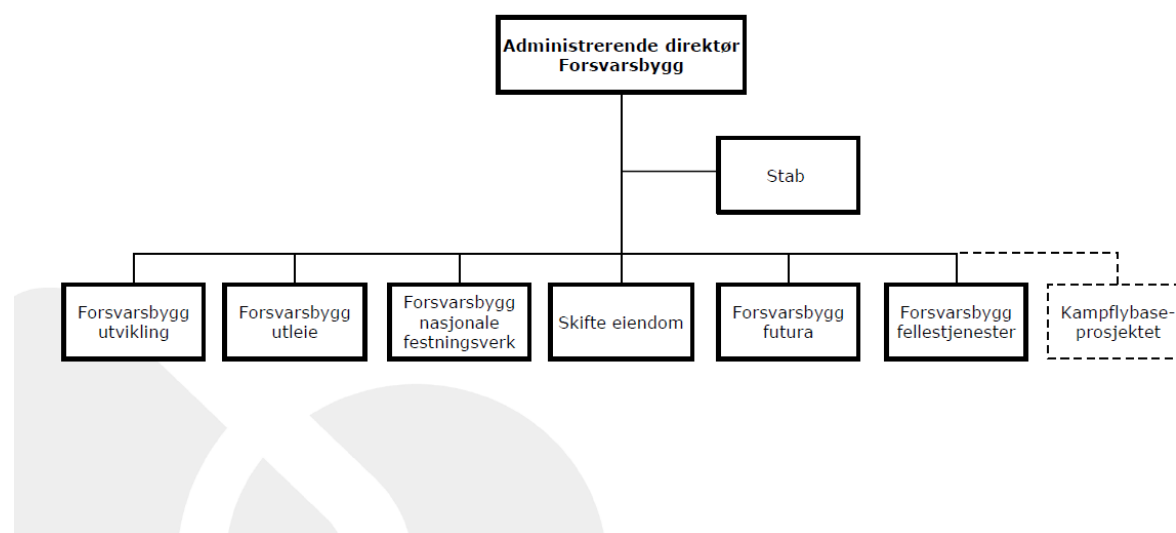
Avslutningsvis så er det viktig å nevne at der hvor vi kun har sett på kost/nytte ved å gjøre friluftsområder tilgjengelig for allmennheten, i stedet for å selge de til høystbydende, så har dette vært i forhold til et teoretisk perspektiv. Vi har ikke gjort noe forsøk på å beregne kost/nytte for å komme frem til en økonomisk verdi.

3. PRESENTASJON AV CASE – SKIFTE EIENDOM

Forvaltningsbedriften Statsbygg ble etablert på begynnelsen av 1990-tallet, med utgangspunkt i det som tidligere het Statens bygg- og eiendomsdirektorat (SBED). I denne forvaltningsbedriften er mesteparten av all offentlig eiendomsmasse samlet, og hvor denne blir leid ut videre til det enkelte offentlige foretaket. Forsvaret har derimot hatt store og særegne eiendomsporteføljer som det ikke har vært naturlig å samle i Statsbygg. De har hatt sine store eiendomsporteføljer sterkt integrert i sin organisasjon, og hvor kompetansen på å bygge og drifte disse byggene har ligget internt i organisasjonen. Eksempler på dette finner vi i de vernede nasjonale festningsverk, hangarer, bunkers, marineanlegg, flybaser, forsvarsanlegg i fjell osv.

Den 1. januar 2002 ble Forsvarsbygg etablert som egen organisasjon direkte underlagt Forsvarsdepartementet. Virksomheten hadde frem til da vært en del av Forsvarets militære organisasjon (FMO), og organisert i Forsvarets bygningstjeneste (FBT). Allerede ved opprettelsen var Forsvarsbygg (FB) Norges klart største eiendomsforvalter, med omkring 6 millioner kvadratmeter bygningsmasse og 1,4 millioner dekar grunnareal i over 400 ulike kommuner.

Forsvarsbygg er organisert i 6 forretningsområder (forsvarsbygg.no):



Figur 1: Organisasjonsskisse Forsvarsbygg, Forsvarsbygg.no

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

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

Forsvarsbygg Skifte eiendom utvikler for salg og avhender eiendommer, bygg og anlegg som Forsvaret ikke lenger har bruk for.

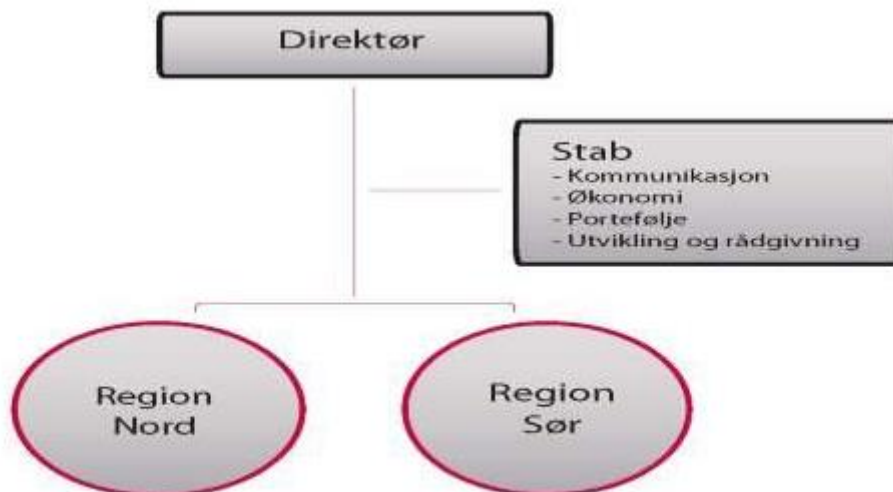
Forsvarsbygg futura er et ledende rådgivermiljø innenfor beskyttelse og sikring av verdier, mennesker og miljø, med nedslagsfelt innenfor hele totalforsvarssektoren.

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

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

Målsettingen for omstillingen lagt i 2001 var å avhende 2 millioner kvadratmeter, samtidig som 300 000 kvadratmeter ny bygningsmasse skal tilføres foretaket. Nå 10 år senere kan det se ut til at de har lyktes med målsettingen, da det ved årsskiftet var 4,3 millioner kvadratmeter bygningsmasse fordelt på 13000 bygg og anlegg å forvalte for FB.

Det av forretningsområdene i FB som har hatt størst innvirkning på denne måloppnåelsen er Skifte Eiendom og foretakets arbeid med avhending av overflødig bygningsmasse og tomteareal. Skifte Eiendom er landsdekkende og delt opp i 2 regioner, sør og nord, med salgskontor i Harstad og Hamar. Videre er det en utviklingsavdeling i Trondheim, og en stab som sitter sentralt i Oslo. Skifte eiendom avhender all eiendom, bygg og anlegg (EBA) som er overflødig i Forsvaret. Skifte eiendom har de siste årene tilbudt de samme tjenestene til aktører utenfor Forsvaret. De har inngått rammeavtaler med Helse Sør-Øst (HSØ), Direktoratet for Sivil Beredskap (DSB) og Kystverket for avhending av deres overflødig eiendommer samt på eiendomsrådgivning.



Figur 2: Organisasjonsskisse Skifte eiendom, Skifte.no

3.1 Avhendingsinstruksen

”Instruks om avhending av statlig eiendom m.v” forenklet kalt ”Avhendingsinstruksen”, ble gitt ut som Kongelig resolusjon av 19. desember 1997. Avhendingsinstruksen er delt inn i fire hoveddeler: Innledende bestemmelser/virkeområde, fullmakter, fremgangsmåte og prisfastsetting.

Instruksen ble i sin tid til etter et samarbeid mellom Forsvarsdepartementet, Forsvarets Bygningstjeneste, Forsvarets rasjonaliseringstjeneste, Samferdselsdepartementet, Statsbygg og daværende Planlegging og samordningsdepartement. Avhendingsinstruksen forvaltes i dag av Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Et hovedelement i denne instruksen er stadfestingen av at all avhending av statlig eiendom skal skje på den måten som gir det beste økonomiske resultat for staten. Primært så ønsker man å selge eiendommen i en åpen budrunde, sekundært til en uavhengig fastsatt takst.

3.2 Salgsprosjekter for Skifte eiendom som har vært med på å forme praksis.

3.2.1 Lista Flystasjon

Lista flystasjon ble anlagt og brukt av den tyske okkupasjonsmakt under andre verdenskrig. Etter krigen, i perioden 1954 til 1959, ble flystasjonen ytterligere utbygd slik at den oppfylte NATO-standard. Flyplassen var på over 5 000 dekar og var en av landets største flyplasser med et areal som er 1,5 ganger så stort som Norges tidligere hovedflyplass, Fornebu.

Samlet bygningsmasse på eiendommen hadde et areal på ca. 30 000 kvadratmeter og flyplassen hadde med sine 2990meter en av Norges lengste rullebaner.

I perioden 1955 til 1980 var det også sivil luftfart på flyplassen. Fra 1980 ble flyplassen utelukkende brukt som militær flyplass frem til Stortinget besluttet nedleggelse med virkning fra og med 1. juli 1996. Det oppsto på et tidlig tidspunkt et stort lokalt engasjement i planleggingen av å etablere annen næringsvirksomhet på flyplassområdet. Allerede i 1995 ble det nedsatt en arbeidsgruppe bestående av representanter fra kommunen, Lista flystasjon og næringslivet, som i samarbeid med Forsvarsbygg (FB), utredet mulig etterbruk.

Lokale aktører med kompetanse, visjoner og kapital stiftet etter hvert selskapet Lista Airport Development AS (LAD), hvor Farsund kommune eide 20 %, og private interesser eide de resterende 80 %. På bakgrunn av dette inngikk FB som utleier og LAD som leietaker ultimo juni 1996 en avtale om leie m.v. av ca. 60 % av arealet til Lista flystasjon. Hensikten med avtalen var å legge til rette for et lokalt samarbeid og næringsutvikling blant aktørene på Lista, samt tilrettelegging av flyrelatert virksomhet.

Det var store økonomiske forpliktelser med det å eie og drifte Lista flystasjon:

- Bygningene og flyplassarealet hadde årlige driftskostnader på opp til 6 millioner kroner, avhengig av utleiegrad.
- Forpliktelser knyttet til tekniske anlegg, infrastruktur, vedlikehold og leieavtaler beregnet til ca. 14,5 millioner kroner.
- Kostnader knyttet til brannverntiltak på 7,5 millioner kroner.

Lista Flystasjon kostet altså Forsvarsbygg betydelige årlige beløp også etter den militære virksomheten ble lagt ned i 1996. Dette kombinert med størrelse og beliggenhet gjorde eiendommen til et meget utfordrende salgsobjekt.

Utfordringene med å selge eiendommen ble etter hvert tydelige. Forsvarsbygg la derfor i 2001 en strategi om å selge hele eiendommen samlet. Det var godt kjent i markedet at Lista Flystasjon var til salg, men det var ingen konkrete bud på hele eiendommen.

Da det omsider ble vist interesse fra en seriøs interessent for hele eiendommen, valgte man å avhende ved direktesalg til Lista Flypark AS. Forhandlingene tok utgangspunkt i den foreliggende takst på 11 millioner kroner. På grunn av nye forutsetninger som det ikke var tatt hensyn til i den opprinnelige taksten, ble den endelige salgssummen justert til 3,5 millioner kroner. Samtidig fikk kjøperen Lista Flypark en kompensasjon på 14,5 millioner kroner for å overta forpliktelsene som allerede nevnt.

Stortinget la i 1996 føringer på at hele eiendommen skulle være solgt innen 10 år og at de totale kostnadene knyttet til eierskap og salg av eiendommen i perioden ikke skulle overstige 50 millioner kroner.

Flystasjonen ble solgt til Lista Flypark AS i 2002. Prisen var 3,5 millioner kroner. I tillegg fikk kjøperen utbetalt 14,5 millioner kroner for å overta de ovennevnte forpliktelsene. Netto fikk altså Lista Flypark AS utbetalt ca. 11 millioner kroner for å overta eiendommen. Salget ble gjennomført godt innenfor Stortingets tidsfrist på 10 år og innen kostnadsrammen på 50 millioner kroner. Den endelige regningen endte på 41 millioner kroner.

Skifte Eiendom tok selv initiativ til en internrevisjon, samt at en ekstern uavhengig evaluering skulle gjennomføres.

Forsvarsbyggs ledelse har i en rapport basert på den interne og eksterne evalueringen, konkludert med at avhendingsinstruksen ikke var fulgt på to punkter:

1. Salget ble ikke utlyst på reglementert måte og ble derved gjennomført som et direktesalg. Dette er ikke tilstrekkelig dokumentert i henhold til avhendingsinstruksen.
2. Det ble ikke innhentet en ny takst som tok hensyn til alle økonomiske forhold for å fastsette eiendommens markedsverdi, slik avhendingsinstruksen krever.

En handlingsplan med 18 tiltak for å unngå fremtidige avvik fra gitte kvalitetskrav.

Noen av disse tiltakene er:

- Alle komplekse salg skal behandles av Forsvarsbyggs styre.
- Kun Skifte Eiendoms stabssjef eller direktør har fullmakt til å vurdere om det er hjemmel for direktesalg.
- Reglement for direktesalg er forbedret i forbindelse med innføring av nye rutiner for salg til kommuner og fylkeskommuner.

3.2.2 Østre Bolærne

Østre Bolærne er en av tre Bolærne-øyer, hvor de to andre er Midtre Bolærne og Vestre Bolærne. Øygruppa Bolærne er en kjede av øyer i Vestfolds skjærgård. Østre Bolærne er en av øyene i denne øygruppa og utgjør 590 av øygruppas totale 2600 dekar. Øyene har vært bebodd siden 1500-1600 tallet av småbrukere, fiskere og loser. Eierskapet til øyene har ligget til Sem kongsgård, senere Jarlsberg grevskap og stamhus.

Fra midten av 1800-tallet gikk det en diskusjon om forsvaret av Marinens hovedbase i Horten og Oslo, daværende Kristiania. Etter hvert vant en utbygging av Tønsberg-området fram og regjeringen gikk i 1914 inn for utbygging av en frontalsperre mellom Bolærne og Rauøy. Fortene med minebelte tvers over fjorden skulle stanse eventuelle angripere. Bolærne og Rauøy ble innkjøpt av Forsvaret i 1916.

I 1916 når Bolærne ble ekspropriert fra grevskapet Jarlsberg ble det i Forsvarets eie frem til 2004. Beboere måtte flytte og et kystfort ble bygd opp. De fleste militære anleggene ble lagt til øya Østre Bolærne.

Bebyggelsen på øya er både fra perioden før 1916 og fra etableringen av fortet på 1920-tallet, samt fra 1990-1992 da administrasjons- og forlegningsområde ble bygget. Samlet sett så er det et bygningsareal på ca 7000 kvadratmeter på øya. Ellers så er en liten del av Østre Bolærne naturreservat, og fuglelivet på mange av skjærene rundt er fredet.

Etter offentlig avklaring så ble øya Østre Bolærne lagt ut for åpent salg, og hvor det ble budkamp om øyperlen. Det ble til slutt Brunstad Conference Center AS, eid av Smiths venner, som fikk tilslaget. Kjøpesum for Østre Bolærne endte på 26,5millioner kroner, 2,5millioner kroner over det Vestfold Fylkeskommune var villig til å betale.

Kommunene i Vestfold hadde da sammen med fylkeskommunen og Miljøverndepartementet brukt mye penger de siste årene på å kjøpe eiendommer for å legge dem ut for allmennheten, noe som skjedde flere steder rundt omkring i landet. For det politiske miljøet var derfor salget av Østre Bolærne til Smiths venner uforståelig. Det var mange som påpekte paradokset at Miljøverndepartementet bidrar til å kjøpe opp eiendommer for å gjøre dem tilgjengelige for allmennheten, mens Forsvarsdepartementet selger dem. Det at salgssummen bare var 2,5 millioner kroner over det som Vestfold Fylkeskommune hadde budt ble det også gjort poeng av.

Det ble en politisk storm rundt saken, uten at man la vekt på at Skifte eiendom hadde fulgt avhendingsinstruksen til punkt og prikke. Vestfold Fylkeskommune hadde sågar ikke reagert på det at Østre Bolærne ble lagt ut for salg på det åpne markedet, og dermed vært med på

budrunden. Når man så opplevde at man ikke nådde opp i budrunden så reises kritikken til at salget fant sted.

Miljøverndepartementet ønsket på et tidspunkt ikke å uttale seg om saken og henviste til at det var Forsvaret som solgte eiendommen.

Forsvaret, ved Skifte eiendom, som har stått for salget, mener på sin side at hensynet til allmennheten er ivaretatt gjennom klausuler som sier at 2/3 av øya er regulert til friområde og at deler av øya er vernet på grunn av plantelivet. Marinaen skal videre være åpen for allmennheten og det er heller ikke anledning til å seksjonere opp eiendommen uten tillatelse fra Forsvaret.

I oktober 2004 kommer det til en avtale hvor Brunstad Conference Center sier ifra seg Østre Bolærne, som de hadde et akseptert bud på. I den samme avtalen ble det gjort slik at Smiths Venner som erstatning får overta Forsvarets eiendommer på Syningen i Ål.

Vestfold fylkeskommune kjøpte forsvarsanlegget Østre Bolærne i 2004 for å sikre allmennhetens tilgang til kystperlen. Kjøpesummen var på 16, 5 millioner kroner. I 2005 kom også Nøtterøy kommune inn på eiersiden med 10 %, og sameiet Østre Bolærne var en realitet. I dag drives stedet som et reiselivsmål med overnatting, restaurant og båthavn.

3.3 Forkortelser og begreper som behøver nærmere utdypning

3.3.1 Forkortelser

EBA	-	Eiendom, bygg og anlegg
FMO	-	Forsvarets militære organisasjon
FB MO	-	Forsvarsbygg markedsområdet
FD	-	Forsvarsdepartementet
FST	-	Forsvarsstaben
DN	-	Direktoratet for Naturforvaltning

3.3.2 HGP

Helhetlig Gjennomføringsplan (HGP) er arbeidsgrupper satt ned av FD for å se på fremtidige behov for EBA i en avgrenset større region. Gruppen ledes av Forsvarsbygg sentralt og berørte avdelinger er representert i styringsgrupper og lokal arbeidsgrupper. Skifte eiendom har også representanter i disse styrings- og arbeidsgruppene.

3.3.3 URG EBA

Høsten 2010 nedsatte Forsvarsjefen en utrangeringsgruppe for eiendom, bygg og anlegg (URG EBA), som sammen med de berørte driftsenheter i Forsvaret(DIF) jobber med å kartlegge EBA for utrangering. URG EBA konkluderte i 2011 med at det er ytterligere potensial for å utrangere 500 000kvm EBA de påfølgende 3-4 år, selv om de opprinnelige avhendingsmålene for EBA i siste omstillingsperiode var nådd.

3.4.4 Utvidet offentlig avklaring (UOA)

I henhold til avhendingsinstruksen har Staten fortrinnsrett til all statlig eiendom som skal avhendes. Etter salget av Østre Bolærne i 2004 ble det lagt til et krav om utvidet offentlig forkjøpsrett for forsvarseiendommer til også å gjelde kommuner og fylkeskommuner. I tillegg så skulle det etableres en systematisk gjennomgang av alle eiendommer som skulle avhendes, for å avdekke hvilket friluftspotensial som eventuelt allmennheten kunne være interessert i.

4. TEORI

I dette kapitlet presenteres relevant teori som er aktuelt i forhold til vårt studie.

Det har vært viktig å benytte ulike teoretiske innfallsvinkler knyttet til den valgte problemstillingen og forskningsspørsmålene for å få et bedre utgangspunkt for å forstå og fortolke empiriske funn.

Vi har valgt å belyse NPM og begrepet Økonomi i starten av dette kapitlet. Begrepene vil være nøkkelbegrep for å forstå den utviklingen som også Skifte eiendom har hatt i de senere år. Disse begrepene vil ha innvirkning flere av analysedelens forskningsspørsmål videre i oppgaven.

Vår teoretiske plattform ligger innen det økonomiske- og organisatoriske perspektivet. Vi redegjør for begrep som etter vårt skjønn vil ha betydning for å forstå oppgavens oppbygning, og for oss viktig i forhold til å kunne analysere og besvare våre tre forskningsspørsmål.

- **Målstyring**
Som verktøy for å kunne forstå organisasjonens strategi rundt mål i ulike variabler.
- **Prinsipal-Agent teorien**
For å forstå hvilke kommandolinjer og mekanismer organisasjonen har å forholde seg til.
- **Bestiller- /Utfører modellen**
For å se nærmere på hvilke av Skifte eiendoms oppdragsgivere som er med på å innvirke på organisasjonen og dens strategi.
- **Nytte- /kostnadsanalyse**
For å kunne bedre belyse avhendingsinstruksens formål om beste økonomiske resultat sett opp mot den offentlige forkjøpsretten.
- **Makt.**
Her ser vi på hvilke begrep rundt makt som er relevante for Skifte eiendom.
- **Legitimitet.**
Hvordan må Skifte eiendom forvalte avhendingsinstruksen for å kunne fortsatt ha en legitim funksjon?

- **Strategi og endringsledelse.**

Skifte eiendom har vært igjennom endringer i de senere år. Hvordan har disse endringene blitt implementert og hvilke fremtidige strategiske endringer kan ligge i Skifte eiendoms planverk?

- **Konseptuell foretaksmodell.**

Modellen bidrar til å skape forenkling av virkeligheten og gi helhetsforståelse, og består av fire delsystemer; koalisjons-, transformasjons-, ledelses- og atferdssystemet. Disse står dynamisk i et avhengighetsforhold til hverandre og innebærer at endringer ett sted påvirker et annet sted.

- **Organisasjons og ledelsesteorier**

Alle organisasjoner bør ha et bevisst forhold til mål og resultater, og for å sikre offentlig sektors eksistensberettigelse må organisasjonene være endringsvillige. Omgivelsene krever at organisasjoner endrer seg i takt med samfunnet for øvrig.

Teoriene vi har benyttet i avhandlingen er et forsøk på å gi et forenklet bilde av virkeligheten, og jo flere teorier vi behersker, jo lettere er det å se utfordringer og muligheter i vår case fra ulike perspektiv. De er relevante for å kunne svare på vår problemstilling og forskningsspørsmål sammen med å benytte empiri til å se hvordan en offentlig virksomhet fungerer, og i tillegg kunne si noe om den videre utviklingen.

4.1 Hva er økonomi?

Aristoteles introduserte begrepet som kommer fra de greske ordene «*oikos*» som betyr bosted, samt «*nomein*» som betyr å forvalte. (Opstad 2006)

Paul Sanderson, nobelpristaker i økonomi sa det på følgende måte:

”Økonomi er studiet av hvordan menneskene og samfunnet velger – med eller uten å sette pengestørrelser på fenomener – å anvende knappe ressurser, som kunne ha vært anvendt på annen måte, til å produsere forskjellige goder og fordele dem til forbruk, nå eller i framtida, mellom forskjellige individer og grupper i samfunnet. Økonomi analyserer kostnader og nytte av forbedrede måter å omfordele ressurser på.”

Økonomi vil dermed være å forvalte, og få best mulig uttelling for de ressursene man har tilgjengelig. Den økonomiske verdiskapningen blir dannet gjennom å produsere. Ressursene kan her være i form av arbeidskraft, bygninger, utstyr og tiden. Det å kunne utnytte de tilgjengelige ressursene og legge forholdene til rette for å få mest mulig igjen for innsatsen vil være en oppgave økonomer og andre er satt til å gjøre.

I økonomisk teori vektlegges det å skille mellom *normativ* og *positiv* teori.

- **Normativ teori** gir oss en mulighet til å fortelle hvordan vi ønsker den økonomiske situasjonen skal bli og bør være.
- **Positiv teori** gir oss et bilde av de faktiske forhold og hvilke sammenhenger det avhenger av.

Økonomisk teori baserer seg ofte på positiv teori. Dette vil være beslutningstakere som sitter nærme de ulike prosjektene. Se på konsekvenser av ulike tiltak og forslå ulike tiltak for å oppnå de mål man har satt seg. Mere perifere beslutningstakere baserer seg ofte mot normativ teori. Her kan nevnes politiske interesser. (Opstad 2006:17)

Professor Gaute Torsvik har definert tre ulike områder av økonomisk teori i boken ”Menneskenatur og samfunnsstruktur” (2003):

- Atferdsteori
- Likevekt
- Effektivitet

Den enkelte beslutningstaker setter seg klare mål for å gjennomføre tiltak som kan føre til best mulig resultat. De ulike handlingene og atferden vil ofte påvirke lønnsomheten til den enkelte bedriften.

Et eksempel på likevektteori prisfastsetting av ulike produkter. Det må være likevekt mellom markedet og prisfastsettingen. Dette styres av tilbud og etterspørsel.

Det å kunne mest mulig effektivt utnytte de ressursene vi har tilgjengelig er i økonomisk teori essensielt for å kunne oppnå best mulig resultat.

For offentlig sektor vil disse momenter også gjelde så som for privat sektor. I St. meld. Nr. 1 (2003-2004), Nasjonalbudsjettet 2004, er det gitt prinsipper for offentlig sektor:

- **Effektivisering**

Få mest og best mulig tjenester ut av de ressursene som faktisk sette inn på det enkelte området og settes inn på de områder der innsatsen gir størst mulig avkastning i forhold til behovene.

- **God utnyttelse av arbeidskraften**

Offentlig ansatte kan effektivisering innebære nye måter å organisere arbeidet på og omstilling til nye oppgaver og funksjoner knyttet til leveranser av offentlige tjenester.

- **Prossessorientert**

Ansatte og ledere skal involveres i endringstiltak som går på å bruker-tilrettelegge, effektivisere og forenkle egen organisasjon

Økonomistyring

Leiv Opstad sier i sin bok "Økonomistyring i offentlig sektor (2006) følgende: *"En leder må ha både administrativ og faglig kompetanse"* (Opstad 2006:237) I denne administrative kompetansen legger Opstad økonomistyring til grunn som en viktig faktor for også den offentlige sektor.

I begrepet økonomistyring har Opstad nevnt en rekke faktorer som er med på å påvirke god økonomistyring:

- Å være i stand til å prioritere
- Å være i stand til å påvirke aktiviteten eller endre kurs
- Å ha oversikt
- Å ha kontroll
- Å holde seg innenfor gitte rammer

Enhver organisasjon, også offentlige må forholde seg til de ressursene man har tilgjengelige. Økonomistyring blir derfor et viktig verktøy for å kunne forvalte disse ressursene.

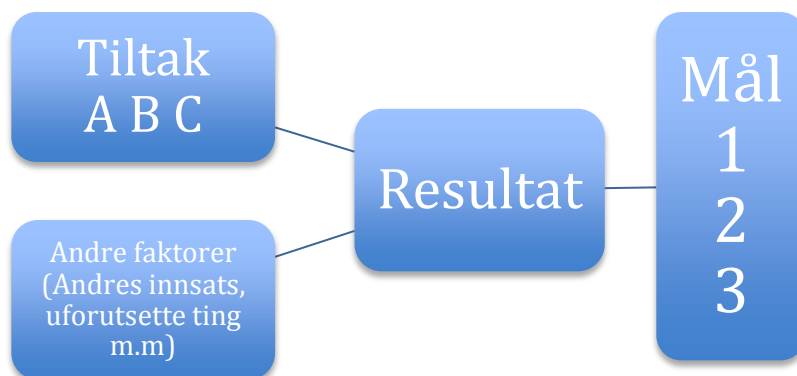
Opstad nevner begrepet ressursstyring (2006) Her refereres til ulike sentrale økonomiske. Vi har valgt å ta et utdrag av disse.

- Budsjet
- Priser på innsatsfaktorene
- Bygninger
- Utstyr
- Fordeling av ressurser på kostnadssted
- Kontroll og begrensninger i bruken av ressurser.

Ved styring av ressursene vil det ligge et stort fokus på innsatsfaktorene i produksjonen – ressurstilgangen, men noe mindre bevissthet om hvilke verdier som skapes (Opstad 2006:243)

Opstad nevner mål-middel-analyse som et verktøy ved prosjektvurderinger

Hvilke tiltak påvirker målet og i hvilken grad? Prinsippet er illustrert med følgende figur:



Figur 3: Tiltak for mål-middel-analyse, Opstad (2006)

Figuren viser at vi rår over ulike tiltak som igjen kan føre til ulike mål. Målkonflikten oppstår når vi må velge mellom mål. Hvilke av disse to målkonfliktene verdsettes høyest? Hvilke føringer ligger til grunn for å kunne velge? Økt nytte og økte kostnader er slike målkonflikter vi ønsker å bruke i vår analysedel.

4.2 New Public Management

Reformene som kommer inn under betegnelsen NPM preges av tanker om at løsninger fra privat sektor også fungerer i offentlig virksomhet. NPM inneholder derfor teorier og virkemidler hentet fra privat sektor.

Begrepet så sin opprinnelse i Christopher Hoods (1991) sammenligning av offentlig administrasjon av OECD-landene gjennom 80-tallet.

Hoods studie viste fellestrekk, men også store ulikheter i hvordan reformene ble iverksatt. Hood observerte at en rekke av reformene som var satt i gang i ulike land hadde sentrale fellestrekk. Han merket seg også at de ulike land hadde gjennomført reformene forskjellig. Hvorvidt NPM da har vært en selvstendig reformpakke eller om det kan regnes som en gruppe enkeltstående reformelementer med felles kjerne, kan det være naturlig å spørre seg om.

Politisk samarbeid og større utbredelse var en stor forskjell fra tidligere reformer.

Christopher Pollitt og Geert Bouckaert omtaler dette i sin bok "Public Management Reform. A Comparative Analysis":

"the changes since 1980 have – in many countries – been distinguished by an international character and a degree of political salience that mark them out from the more parochial or technical changes of the preceding quarter century. In some countries there have been deliberate attempts to remodel the state. In many countries reform has been accompanied by large claims from politicians to the effect that wholesale change, with sharp improvements in performance, was both desirable and achievable. To put it more colloquially, there has been more 'hype' about administrative change, in more countries, more or less simultaneously, than ever before." (Pollitt og Bouckaert 2004:24)

NPM har siden 80-tallet hatt innpass i offentlig sektor. Dette har skapt diskusjoner både rundt omfang, og nødvendighet for at markedskrefter i større og større grad har fått innpass innen offentlig sektor og velferdsstaten. Det er særlig to forhold som har bidratt til dette. Det første er at det har vært et utviklingstrekk innen hele den vestlige politiske systemtenkningen. For det andre har det blitt en mer bevisstgjøring rundt det økonomiske effektiviseringspotensialet. Økonomisk effektivitet betyr ikke bedriftsøkonomisk effektivitet, men først og fremst samfunnsøkonomisk effektivitet. (Busch, Johnsen, Klausen, Vanebo 2005:35)

Busch fastslår at “de økonomiske argumentene bak New Public Management har vært sterke helt siden begynnelsen på 80 – tallet.” (Busch et. al 2005:98) Effektivisering, økt vekt på konkurranse, privatisering med mer har vært fremtredende begreper, og økonomiske resultatmål har vært et sentralt virkemiddel for å nå blant annet ulike reformers målsettinger.

En hver organisasjon – offentlig som privat – opererer med mulitmålsystem. En hver organisasjon består også av ulike individer og ulike interessegrupper med ulike oppfatning av verdier og hva som er viktigst. Det vil med andre ord alltid være målkonflikter og andre motsetningsforhold i en organisasjon. Det vil alltid være en ledelsesoppgave og sørge for at det er konsistens i målbildet, både når det gjelder ulike måltyper og mål for de enkelte enheter i organisasjonen. Det er også ledelsens oppgave å kommunisere strategier og mål ut i organisasjonen slik at ansatte har den nødvendige forståelsen.

Med denne bakgrunnen må det kunne hevdes at hvorvidt en målsetning går på bekostning av en annen målsetning vil være en subjektiv vurdering basert på egne verdier og egne oppfatninger. Vanebo påpeker dette poenget : *“Hvorvidt reformene har lyktes, avhenger av hva formålet var, hvilket ståsted de vurderes fra, og hvilke optikker man benytter for å avdekke både tilsiktede og utilsiktede effekter.”* (Busch et al 2005:36) Vanebo trekker videre frem at en komparativ analyse av reformene i offentlig administrasjon og ledelse i 12 land samt EU – kommisjonen kan evalueres på forskjellige måter, steder og nivåer.

Dysfunksjonen overmåling kan fremføres som et argument for at økonomiske mål går på bekostning av kvalitative målsetninger. Økonomiske og andre lett kvantifiserbare mål er gjerne lettere å måle enn kvalitative mål. Hvorvidt en institusjon ved årsslutt har holdt eller overskredet et budsjett kan fastslås med høy grad av sikkerhet. Om enkeltindivider og pasientgrupper har vært vist nødvendig omtanke og respekt og blitt lyttet til i tilstrekkelig grad og om andre mer “diffuse” kvalitetsmål på utførte tjenester er blitt bedre eller verre er langt vanskeligere å måle på en fornuftig måte. En slik overmåling av mål som er lett målbare kan medføre en uforholdsmessig prioritering av disse.

4.3 Målstyring

I boka "Økonomistyring i det offentlige" Busch, Johnsen og Vanebo (2009:195) omhandles temaet Målstyring som et prioritert område i offentlig sektor. Det er et ønske fra offentlige myndigheter at det skal legges stor vekt på et systematisk arbeid rettet mot virksomhetens mål. Målene skal defineres, og det skal utarbeides handlingsplaner for å nå de ulike definerte målene. Busch et. Al (2009) beskriver fire faser som en del av et målrettet ledelsesarbeid:



Figur 4: Målrettet ledelsesarbeids fire faser, egenkomponert modell fra Busch et. al (2009)

Målsetningsfasen; her er det viktig å komme frem til gode og realistiske arbeidsmål.

ROTUR (Busch et.al. 2009:199) er et begrep som blir beskrevet som følgende:

R – Resultatbeskrivende

Arbeidsmålet skal være resultatbeskrivende. Man skal beskrive resultatet som skal oppnås.

O - Objektivt målbare

Det må defineres konkrete krav om hvor langt tid de ulike saker skal ta av tid.

T – Tidsbestemte

Vi må klare å definere i en tidshorisont hvor lang tid før målene nåes.

U – Utviklende

Man skal definere høye mål slik at målene skal innvirke på den daglige aktivitet som et utfordrende mål.

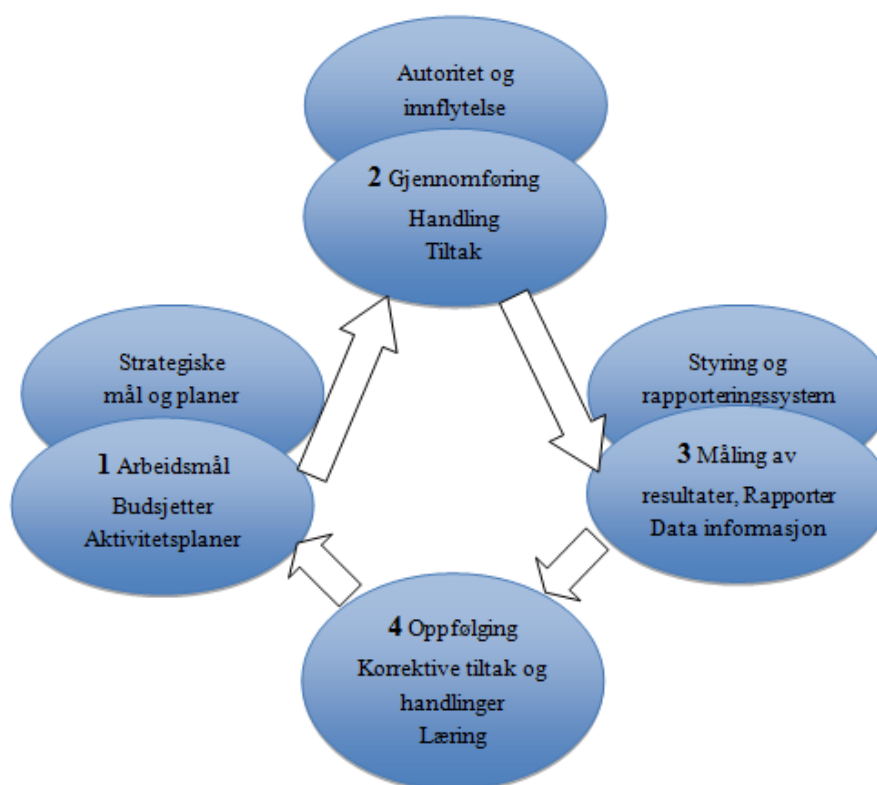
R – Realistiske

Det må defineres mål som ligger innenfor rammen for det oppnåelige både i tid og ressurser.

Gjennomføringsfasen; gjelder de praktiske handlingene. Her vil ledelsens innflytelse ha betydning for om målene nås. Det å skape en forpliktende holdning med målrettet ledelse vil være med på å få gode resultater. Ofte kan dette betone seg som enkle og praktiske handlinger. Ledelsens ansvar ligger i å innfri de mål som virksomheten har satt. Dette betinger en synergi mellom ledelse og medarbeidere som må oppfattes om forpliktende.

Resultatmålingsfasen; Målrettet ledelse forutsetter at resultatene måles. Det vil være vanskelig å definere måloppnåelse og graden av denne uten en slik resultatmåling. Denne målingen kan i mangel av objektive mål også settes som resultatindikatorer eller mer kvalitative vurderinger. Mangelfulle eller lite objektive målinger kan allikevel føre til læring om forbedring av virksomheten.

Oppfølgingsfasen; I en oppfølgingsfase vil kartlegging av oppnådde resultater mot planlagte resultater gi en indikator rundt veien som har blitt valgt og veivalg videre. Hensikten vil være å se på tiltak som kan fortsette den kurs som er valgt for å fortsatt oppnå ønskede resultater og lage nye arbeidsmål eller endre kursen slik om målene ikke er nådd. Busch et. Al. (2009:201) Beskriver disse fire fasene med bruk av Stenbergs modell (1986)



Figur 5: Faser i målrettet ledelsesarbeid, Stenberg (1986)

Virksomhetsplanlegging

Begrepet ble introdusert i offentlig sektor i Norge av daværende Statskonsult på slutten av 1980-tallet. Man ville ha fokus på et rasjonelt system som bedre skulle tilkjenne virksomhetens resultater. Virksomhetsplanlegging har senere blitt utviklet i offentlig sektor til å omhandle en rekke former for styring og planlegging. Virksomhetsplanen skal vise hvilke resultater som vi tar sikte på å oppnå, og hvordan ressursene blir prioritert. (Busch, Johnsen og Vanebo 2009)

De forskjellige begrepene vi møter i en virksomhetsplan, kan defineres som følger:

- **Overordnet mål:**
Dette er de mål eller det målhierarki som er utviklet på nærmeste overordnede nivå.
- **Hovedmål:**
Dette er det samlede målet for virksomheten. Hovedmålet skal ha sitt utspring i de overordnede mål som er gjeldende.
- **Delmål:**
Dette er en spesifisering av hovedmålet. De ulike delmålene skal gi et godt bilde av hovedmålet. Om de ulike delmålene blir oppnådd så vil også hovedmålet bære oppnådd.
- **Resultatmål:**
For å oppnå de ulike delmålene må vi konkretisere når og hvordan de ulike resultatene skal oppnås. Hvordan skal vi måle i hvor stor grad delmålet er oppnådd? Hva er dagens nivå? Ulike resultatindikatorer vil da kunne si noe om graden av måloppnåelse. Disse resultatindikatorer kan være vanskelig å angi korrekt, men kan samtidig indikere et resultat som kan brukes som en metafor for de ulike momentene vi ønsker å måle. (Busch et al. 2009:204)

Det er vanlig å inndelegge utvikling og innføring av virksomhetsplaner i ulike faser;

- Etablere en hensiktsmessig målstruktur
- Bestemme metoder for resultatmåling
- Utvikle tiltak for å nå målene.
 - Når skal tiltaket være gjennomført?
 - Hvem har ansvaret for å sette det i verk?
- Utforme praktiske registrerings- og rapporteringsrutiner
- Følge opp planen og evaluere, måle og diskutere den videre fremdrift.

(Busch et al. 2009:205)

Balansert målstyring

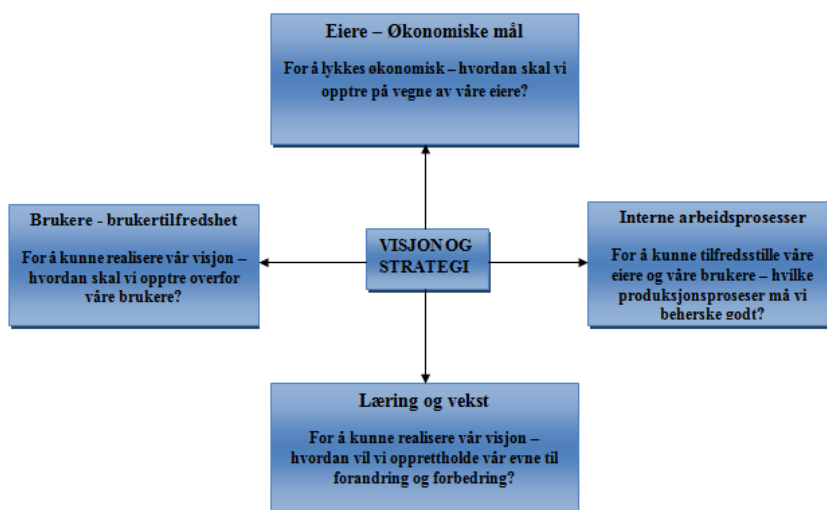
Vi har valgt å se på begrepet balansert målstyring. Balanced scorecard eller balansert målstyring (BMS) er et strategisk styringsverktøy som ble utviklet av Kaplan og Norton for å se en mer helhetlig styring i privat sektor. Dette verktøyet har også fått en betydelig utbredelse innen offentlig sektor. Busch, Johnsen og Vanebo (2009) har følgende konklusjon;

”Balanced Scorecard eller balansert målstyring er et ledelsesverktøy som gir muligheter for helhetlig drifts-, tilpasnings-, og utviklingsledelse gjennom en tettere kopling mellom strategier og operativ drift.” (Busch et al. 2009:226)

BMS vil gjøre det enklere å implementere endringer og etablere organisasjonsstruktur som er synonymt med den strategien som er valgt. BMS er videre et verktøy som kan brukes til strategiutvikling, ledelsesinformasjon, ledelseskommunikasjon og kontroll som kan erstatte eller supplere tradisjonell budsjettkontroll.

Busch, Johnsen og Vanebo sier i boka Økonomistyring i det offentlige (2009) at Balansert målstyring kan være spesielt relevant i forbindelse med informasjon om og kommunikasjon av visjoner og strategier.

Ønsker vi å følge BMS-tankegangen må man målsette, måle og rapportere ut i fra fire perspektiver:



Figur 6: Balansert målstyring - fire perspektiver, Busch et al (2009:228)

Visjon og strategi

Visjonen har to funksjoner i forbindelse med strategisk ledelse.

- Å samle oppslutning om en strategiske planer og da spesielt langtidsplaner.
- Å være en samlende faktor når det gjelder konkrete utviklingsprosjekter som skal gjennomføres for å kunne realisere en strategisk plan.

Strategisk planlegging består av at virksomheten må realisere sine mål. Følgende fire elementer er sentrale når en konkret strategi skal legges opp:

- Endring av strategiske mål.
- Endring av strategiske midler.
- Utvikling av prosjekter som skal gjennomføres på kort sikt.
- Utvikling av prosjekter som skal gjennomføres på lang sikt.

Kopler vi dette opp mot de fire perspektivene i den balanserte styringsmodellen vil den strategiske utviklingen knyttes sammen med brukerperspektivet, læring og vekst blant medarbeiderne, økonomisk utvikling og utvikling av produksjonssystemet.

Dette kan anskueliggjøres gjennom et Strategikart. Kartet ble utviklet av Kaplan og Norton i en artikkel i Harvard Business Review i 2000, var videre gjengitt i Busch et al. (2009:230)



Figur 7: Strategikart, Kaplan og Norton (2000)

4.4 Nytte-/kostnadsanalyse

Lønnsomhetsstyring er et nøkkelbegrep innen næringslivet. De samme kravene kan vi stille til offentlige organisasjoner der verdiene må være større enn kostnadene. Busch, Johnsen, Vanebo har omhandlet dette i sin bok ”Økonomistyring i det offentlige” (2009)

I de fleste offentlige organisasjoner har vi ikke et ordinært marked som betaler for tjenestene. Nytte-/kostnadsanalyse kan da være et verktøy i mangel av vurderinger av verdiene som skapes.

Kostnad kan være enklere å tallfeste enn nytte.

Det vil være viktig å trekke inn alle kostnader som tiltaket medfører. Riktig beregning av kapitalkostnader både når det gjelder avskrivning og rentekostnader er her nøkkelbegrep som må analyseres.

Nytte kontra verdiskapning eller inntekt vil inneha usikkerhetsmomenter. For å kunne gjennomføre en nytte-/kostnadsanalyse må nytten kvantifiseres.

Busch et al. (2009) beskriver ulike analyser for å kunne kartlegge samfunnsmessige konsekvenser.

- Definerings av prosjektet
Vi må klargjøre hva som skal analyseres og hvilke forutsetninger som ligger til grunn for analysen. Valg av forutsetninger har stor betydning for resultat av analysene. I noen tilfeller med visse forutsetninger kan et prosjekt være lønnsomt, mens med andre forutsetninger kan det samme prosjektet vise seg å være ulønnsomt. Et verktøy kan her være å utføre flere analyser med ulike forutsetninger.
- vurdering av effekter
Effektene av tiltakene må analyseres. Merkostnader, og fordeler de ulike tiltak har må søkes etter å bli kartlagt. Det vil i denne fasen ikke være så viktig å se om effektene kan måles. Identifisering av flest mulig effekter vil gi et bedre beslutningsgrunnlag.
- Måling og kvantifisering av effektene
Ved å identifisere effektene kan vi lettere kvantifisere disse. Vi må her finne en god nok metode for å måle effektene. De samme målingen må deretter overføres til samme enhet slik at det er en relevans i resultatet. Det kan være vanskelig å måle effekter i kronebeløp. Hvilken pris kan vi sette på samfunnsmessige nytte kontra samfunnsmessige ulemper? Hvilken effekt i kroner og øre kan verdien av et friluftsområde ha? Verdsettingen av miljøgoder i forhold til hvor mange benytter seg

av et slikt tilbud kan gi en pekepinn på hvor god nytteverdi dette tiltaket her. Dette effektmålingsgrunnlaget inngår som en del av beslutningsgrunnlaget.

- Nåverdiberegninger

Om vi skal beregne nåverdien må det tidsmessig avgrenses slik at vi får en samfunnsmessig fordeler og ulempeanalyse. Om vi skal tallfeste dette må periodens kostnader/verdier ha samme måleenhet. For å kunne sammenligne beløp på ulike tidspunkter må alle beløp diskonteres ned til samme år. De ulike års kostnader og verdier må summeres ned til dagens nivå for å få prosjektets nåverdi. Nivået på kalkylerenten er avhengig av det generelle kravet til avkastningen som vi kan finne innenfor den aktuelle sektoren.

- Rangering av prosjekter

Vi sitter igjen med alternative løsninger etter å ha sett på ulike forutsetninger. Disse alternative løsningen må igjen settes opp mot hverandre. Her vil en rangering være nødvendig. Jo høyere nåverdi (jfr. Nåverdiberegninger) desto mer lønnsomt vil prosjektet være. Dette gjelder uavhengig av størrelsen på grunnlagsinvesteringen. Mange offentlige prosjekter lar seg vanskelig måle i penger. De fordelene og ulempene som vi kan finne kan være vanskelig å kvantifisere. Vil et tilgjengelig friluftsområde til bruk for allmennheten kunne måles i kroner og øre? Uansett vil forståelsen av de ulike konsekvenser kunne gi et bedre beslutningsgrunnlag.

(Busch et al. 2009:284)

4.5 Utfordringer i å bruke økonomisk teori i offentlig sektor

Det finnes utfordringer i å bruke økonomisk teori i offentlig sektor. Dette omhandler Leiv Opstad i boka «Økonomistyring i offentlig sektor» (2006) Opstad skriver at det ikke alltid er enkelt å komme med løsninger som bidrar til bedre ressursutnyttelse. Offentlige virksomheter står ovenfor andre utfordringer enn private som konkurrerer i et fungerende marked. (2006:28).

Opstad nevner ulike egenskaper ved offentlig sektor;

- **Hvordan ta beslutninger?**
Offentlig sektor er underlagt politisk kontroll og styring. Økonomer og politikere kan ha ulikt syn på både logikk og agenda når de tar beslutninger. Opstad sier at det vil være viktig å gi det offentlige legitimitet ved å være bevisst denne ulikheten. Det å synliggjøre denne ulikheten vil være viktig også med tanke på at en politisk prosess kan både være ineffektiv og ressurskrevende.
- **Fler-oppgaveproblemet**
Offentlige virksomheter har mange oppgaver og målsettinger å ivareta i motsetning til den private aktøren som har ofte et sterkt fokus på lønnsomhet. Tunge og ressurskrevende oppgaver må settes opp mot mer trivielle og enklere oppgaver. Offentlige løsninger må ta hensyn til et større spekter av momenter enn rent økonomiske målt i kroner og øre.
- **Måling- eller verdsettingsproblemet**
Hva er nytteverdien av det som produseres i offentlig sektor? Det er i mindre grad ensartede varer og tjenester som lett kan sammenlignes. Hva er nytten? Kan man dokumentere at nytten står i forhold til ressursbruken?
- **Informasjonsproblemet**
På forhånd kan det være vanskelig å anslå hva resultatet av et tiltak blir. Dette kan begrunnes i manglende kunnskaper om sammenhenger mellom innsats og resultater. Ofte vet ikke planleggerne hvilken type informasjon som trengs og ofte vil denne type informasjon være ressurskrevende å samle inn.
- **Utarbeidelse av insentivordninger**
På grunn av offentlig sektors kompleksitet vil det være vanskelig å finne premierings- og belønningssystemer. En fare ved å utvikle slike systemer kan i følge Opstad føre til at det endrer kultur og normer i offentlig sektor. Ulempen kan være at en mangel av

slike belønningssystemer kan føre til en ineffektiv offentlig sektor.
(Opstad 2006:28-30)

4.6 Makt

Begrepet makt vil være sentralt i denne studien, og vi ønsker å skissere grunnleggende teori i forhold til dette begrepet. Det vil også være naturlig å se nærmere på de ulike formene for makt.

Heywood beskriver makt på følgende måte:

"Power is usually thought of as a relationship: that is, as the ability to influence the behaviour of others in a manner not of their choosing. It is referred to in terms of having "Power over" people." (Heywood 2007:7)

I denne definisjonen kommer det klart frem at noen er påtvunget noe, en handling eller opptreden mot sin vilje. Som vi kan se vil dette kalles å utøve makt over andre individer, eller for den sak skyld grupper.

I Busch et. al kommer man inn på interessentmodellen, og hvor det er hensiktsmessig å knytte maktbegrepet til et bytteforhold.

"En interessegruppe har for det første makt i den grad den har noe som de andre interessentene er interessert i", og man viser til et eksempel "Politikerne har makt fordi organisasjonen er avhengig av bevilgninger eller tillatelse til å drive sin virksomhet".

"For det andre er makten avhengig av om det finnes andre som kan tilby det samme"

Er det flere tilbydere så er med andre ord ikke makten så fremtredende.

(Busch et al. 2009:26)

I boka «Organisasjon og ledelse» (2010), har Busch et al. beskrevet makt og avhengighet.

"Dersom en interessent har disposisjonsrett over noe som organisasjonen trenger for å nå egne mål, kommer organisasjonen i et avhengighetsforhold til interessenten."

"Dersom bidraget fra interessenten kan subsidieres med bidrag fra andre interessenter, reduseres organisasjonens avhengighet av interessenten."

(Busch et al. 2010:122)

Bolman og Deal "Organisasjon og ledelse" (2010:235) viser til at flere samfunnsvitere har forsøkt å finne maktens mange kilder og har listet dette i åtte punkter. Vi vil utdype enkelte av punktene under, hvor vi mener å finne en relevans til oppgavens analysedel. Her støtter vi oss på "Organisasjon og organisering" skrevet av Tor Busch, Jan Ole Vanebo og Erlend Dehlin (2010), som også refererer til Bolman og Deal. (2010)

- **Posisjonsmakt**
- **Kontroll over belønninger**
”Muligheten til å fordele belønninger gir også makt – enten det er i form av penger, stillinger, arbeidsbetingelser eller andre goder”
- **Makt gjennom tvangsmidler**
”Denne formen for makt forutsetter at noen har mulighet til å tvinge igjennom sine beslutninger ved bruk av makt. I vårt samfunn er denne muligheten i all hovedsak tillagt offentlige myndigheter.”
- **Informasjon og ekspertise**
”I dagens samfunn blir ekspertise og fagkunnskap stadig viktigere. Dette gjelder spesielt kunnskaper som er av vesentlig betydning for organisasjonen. Personer som sitter på informasjon, eller har spesielle kunnskaper, kommer derved i en uformell posisjon som gir makt.” Dette vil ikke bare gjelde personer alene, men også organisasjoner som samlet har spesielle kunnskaper.
- **Personlig makt**
- **Allianser og Nettverk**
- **Tilgang til og kontroll over agendaer**
- **Fortolkningsmakt**

Dette begrepsapparatet kan man benytte til både å analysere interne forhold og til å analysere maktrelasjonene i forhold til de eksterne interessenter. Busch et al. (2010:126)

4.7 Legitimitet

Busch et al. har henvist til Suchman (1995) som har følgende definisjon på legitimitet:

”Legitimitet er en generalisert antagelse om at spesielle handlinger er ønskelige og akseptable innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier, tro og definisjoner”
 (Busch et al. 2010:102)

Busch et al. (2010) henviser videre til Suchman (1995) som har klassifisert de ulike formene for legitimitet med utgangspunkt i institusjonell teori.

Han utdyper videre at en organisasjon kan skaffe seg legitimitet gjennom høy verdiskapning/pragmatisk legitimitet. Dette knytter legitimitetsbegrepet opp mot de tekniske omgivelsene hvor interessentene vurderer legitimiteten ut fra de bidrag og belønningsbalansene som etableres.

Busch et al. (2010) beskriver de fire formene for legitimitet på følgende måte:

- **Pragmatisk legitimitet**

Denne legitimiteten er basert på et nytteperspektiv eller interesser. Organisasjonen får legitimitet fordi den antas å være et nyttig verktøy i samfunnsmaskineriet.

- **Legal legitimitet**

Denne legitimiteten er knyttet til at organisasjonen følger de reglene og lovene som er etablert i samfunnet. Organisasjoner som bryter lover og reguleringer vil raskt kunne miste sin legale legitimitet.

- **Normativ legitimitet**

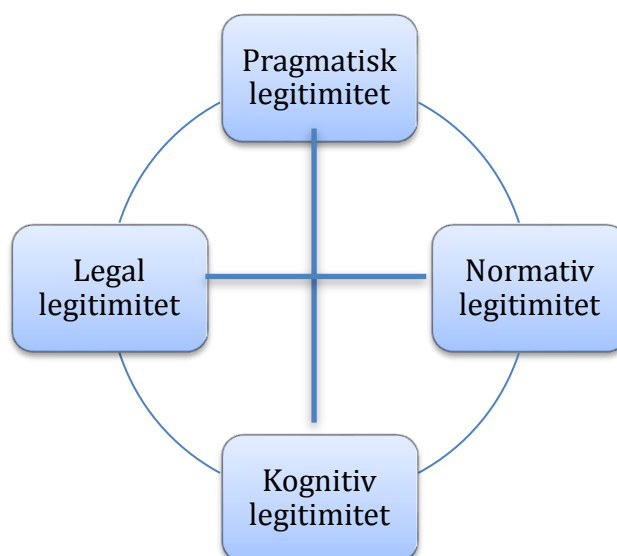
Normativ legitimitet er knyttet til at handlingene som utøves ligger innenfor aksepterte normer. Denne legitimiteten bygger på en evaluering av den måten organisasjonen utøver sin virksomhet på.

- **Kognitiv legitimitet**

Kognitiv legitimitet bygger på at enkelte organisasjoner eller særtrekk ved organisasjoner "tas for gitt". Det stilles ikke spørsmål om organisasjonen fortjener legitimitet. Den blir ikke vurdert ut fra om den er nyttig, eller om aktivitetene ligger innenfor aksepterte normer. Organisasjonen har legitimitet fordi den er tilpasset våre mentale bilder av virkeligheten.

(Busch et al. 2010:103)

Busch et al. (2010) understreker at det er viktig å være bevisst på at de fire formene for legitimitet er knyttet sammen og ofte kan påvirke hverandre. Det betyr at endringer som berører en type legitimitet med stor sannsynlighet også vil få konsekvenser for de andre tre typene legitimitet., slik det kommer frem av figuren under.



Figur 8: Fire former for legitimitet, Busch et al (2010)

4.8 Bestiller- / Utfører-modellen

Bestiller-utfører modellen er en sentral del av "New Public Management", og den bygger på to søyler; en med fokus på økonomi og marked og en knyttet til prinsipper for organisasjon og ledelse. Ved å etablere interne markeder forsøkes det etablert en markedssituasjon som kan gi en del av de samme fordeler som ordinære markeder. Samtidig legges det stor vekt på resultatmålinger og det introduseres en rekke nye styringssystemer som kan henføres til den andre søylen. (Busch og Vanebo 2001:13)

Sammenhengene beskriver Busch og Vanebo kan anskueliggjøres iht vedlagt figur.



Figur 9: Sammenhenger i Bestiller-/utfører modellen, Busch og Vanebo (2001:14)

Modellen representerer derfor en integrasjon av de to utviklingstrekkene vi finner i NPM. De henviser til Nesheim og Vatne (2000) som hevder at modellen er på sterk fremgang i Norge, og da spesielt innenfor kommunesektoren. Utviklingen kan sies å være parallell med den økende vekten på markedsøkonomi og konkurranse for å skape bedre produktivitet og kvalitet i den offentlige tjenesteproduksjonen.

Formålet med reformen var å etablere selvstendige offentlige organer som ble utskilt fra departementene. I stedet for tradisjonell hierarkisk styring ble de styrt gjennom en rammeavtaler/kontrakter som definerte klare krav til hvilke oppgaver som skulle utføres og hvilke resultater som skulle oppnås. De nye organene fikk en langt større handlefrihet enn tidligere. Målet med reformen var bedre kvalitet og ressursutnyttelse. (Busch og Vanebo 2001)

Bestiller-utfører modellen representerer i prinsippet en overgang fra hierarkisk styring til kontraktstyring. I stedet for å styre ved hjelp av den autoritet som ligger i et hierarki skal styringen ivaretas gjennom forhandlinger mellom en bestiller og en utfører. Denne styringsformen vil kunne synliggjøre hvilke mål som skal legges til grunn for tjenesteproduksjon og de resultater som lar seg realisere. I tillegg til å representere en form for markedsføring i offentlig sektor er den også en ny form for mål- og resultatstyring. (Busch og Vanebo 2001)

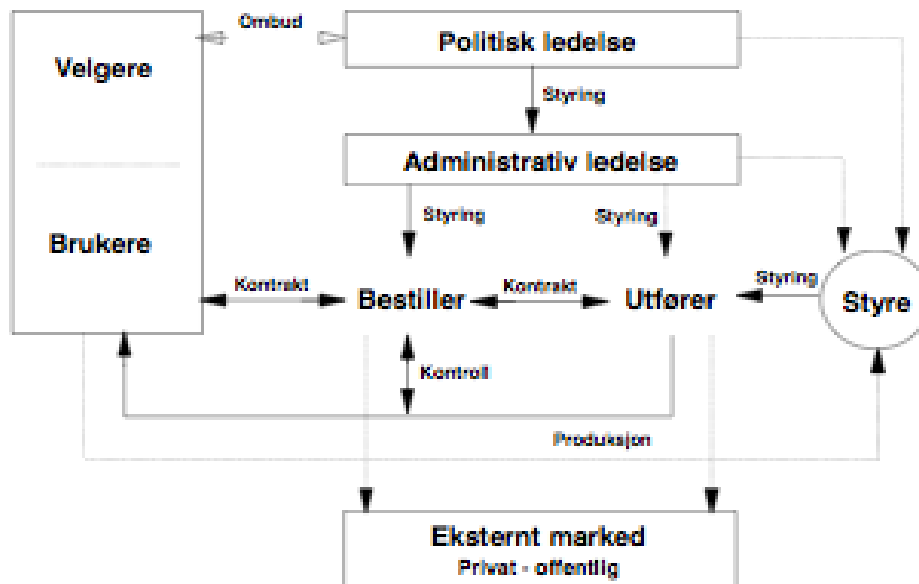
Nesheim og Vatne (2000) hevder at en bestiller-utfører organisering skiller seg fra en tradisjonell hierarkisk organisering ved at:

- Det skilles mellom myndighetsutøving og tjenesteproduksjon
- De to oppgavene utøves av ulike enheter i organisasjonen
- Bestilleren definerer innhold og kvalitet på tjenestene og er ansvarlig for oppfølging og kontroll av utfører.
- Utfører er ansvarlig for tjenesteproduksjon
- Kontroll og oppfølging finner sted i et avtaleforhold mellom bestiller og utfører.

Disse hevder videre at en bestiller-utfører organisering kan bidra til å:

- Tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordeling
- Tydeliggjøre innhold og kvalitet på tjenestene
- Sikre klar viten om hva en skal drive
- Konsentrasjon om driftskompetanse
- Tilgang på virkemidler slik at ansvaret blir reelt
- Dokumentasjon av at driften er som forventet

Opplevs konsekvenser av egen innsats. I tillegg til å synliggjøre og skille ut rollene som bestiller og utfører, vil innføringen av en bestiller-utfører modell kunne føre til en rekke andre endringer i organisering og styring. Noe følgende figur synliggjør:



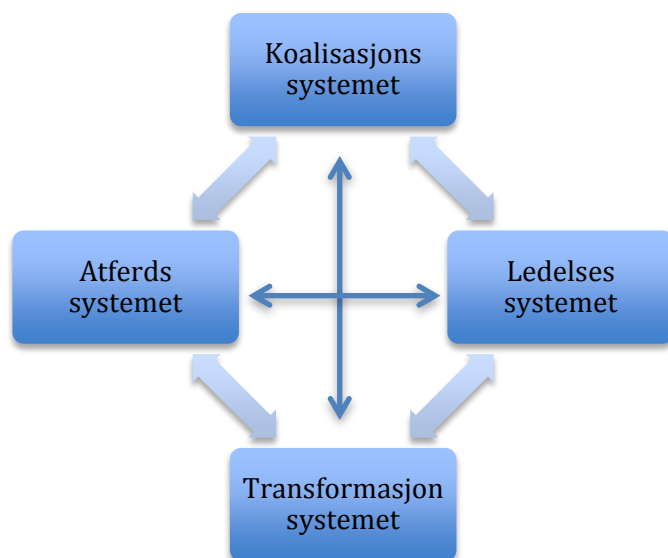
Figur 10: Bestiller-/utfører modellen, Prinsipielle endringer, Busch og Vanebo (2001:16)

På bakgrunn av figuren peker så Busch og Vanebo i sin artikkel på følgende problemområder:

- Hvordan skal den politiske styringen ivaretas når den hierarkiske styringen av utfører reduseres?
- Hvordan kan bestiller etablere en kontraktstyring som fører til bedre måloppnåelse?
- Hvordan skal bestillerenheten håndtere det dilemmaet som oppstår når det kommer signaler om behov både direkte fra brukerne og indirekte gjennom politikerne?
- Hvordan skal utfører håndtere det dilemmaet som oppstår når enheten både styres gjennom kontrakter og gjennom hierarkiet? Dette vil kompliseres dersom utfører er underlagt et eget styre med representanter fra brukere, administrasjonen og evt. politikere.
- Hvordan skal bestiller kvalitetssikre leveransene fra utførere – spesielt ved kompleks leveranser hvor det er vanskelig å måle resultatet?
- I hvor stor grad skal bestiller og utfører gis anledning til også å engasjere seg på et eksternt marked – enten privat eller offentlig? (Busch og Vanebo 2001:16)

4.9 Konseptuell foretaksmodell.

Dette er i følge Busch, Vanebo og Dehlin (2010) en oversikt over sentrale sammenhenger i en organisasjon.



Figur 11: Konseptuelle foretaksmodellen, Busch et al (2010)

Denne modellen operer med fire ulike hovedsystemer:

- **Koalisjonssystemet**
 - Dette er sammensetningen av de ulike interessentene/aktørene i organisasjonen
 - Her finner vi grunnlaget for organisasjonens sentrale mål.
 - Innenfor dette systemet finner vi ikke bare forholdet til de aktive interessentene, men det beskriver også de generelle rammebetingelsene som organisasjonen må tilpasse seg slik som lover og reguleringer, teknologisk utvikling og markedsutvikling.
- **Transformasjonssystemet**
 - Dette systemet viser sammenhengen mellom innsats og belønninger
 - Innenfor dette systemet finner vi også alle organisasjonsstrukturer og styringsstrukturer som er etablert for å koordinere og styre transformasjonsprosessen.
- **Adferdssystemet**
 - Her kan vi definere og gjenkjenne felles identitet og kultur
 - I Busch et.al kan vi lese følgende: *"Innenfor en organisasjon er det derfor ikke bare formelle strukturer som påvirker vår atferd. I tillegg til formelle strukturer vil det dannes normer, verdier og holdninger som regulerer aktivitetene"* (2010:37)

- Begrepet organisasjonskultur omfatter både verdier og normer. Verdiene angir hva som anses som spesielt viktig i en organisasjon. Normer angir mer uformelle handlingsregler.
- **Ledelsessystemet**
 - Her kan vi identifisere forhandlinger mellom interessentene og oppfylte kontrakter
 - Ledelse er en nødvendig funksjon i alle organisasjoner. Ledelse innebærer retten til å ta beslutninger. På den måten vil ledelsen i stor grad påvirke organisasjonsmedlemmenes atferd. (Busch et al. 2010:28-40)

Interessentmodellen

I vår studie har vi valgt å se nærmere på interessentmodellen som er en del av koalisjonssystemet.

Tor Busch redegjør for dette begrepet i "Økonomistyring og informatikk" Foretaket oppfattes som en koalisjon av forskjellige partnere som forhandler seg frem til enighet om gjensidige ytelser og motytelser. (1994:271-292) Busch (1994) har hentet Scotts (1992) definisjon på dette:

"Organizations are systems of interdependent activities linking shifting coalitions of participants; the system are embedded in – dependent on continuing exchanges with and constituted by – the environments in which they operate." (Scott 1992:25)

Busch refererer også til Bernards teori (1938) om at det må være en balanse mellom det bidraget som koalisjonsmedlemmene gir til organisasjonen og den belønningen de mottar. Eksistensgrunnet ligger i det å kunne produsere akseptable belønninger til interessentene.

Busch henviser videre til at ledelsen må rette oppmerksomheten mot både interessentene og den etablerte organisasjonen. Omgivelsene er alltid i forandring, og ledelsen må klare å fange opp hvilke belønninger de ulike interessenten ønsker. Ledelsen må videre arbeide for å skape en effektiv organisasjon som klare å oppfylle de kontraktene som er inngått. Dette for å kunne fortsatt beholde de ønskede interessentene i koalisjonen. Interessentmodellen vil vise til en transformasjonsprosess mellom organisasjonen og hver av interessentene.

Organisasjonen må skaffe seg tilstrekkelige ressurser fra sine interessenter som igjen må omformes til belønninger som igjen overføres til interessentene. Denne transformasjonsprosessen må styres både med hensyn til ressursbruk, produktivitet og effektivitet. (Busch 1994)

4.10 Strategi og endringsledelse

Hva er strategi?

Johnson, Scoles and Whittington (2011) definerer strategi som følger:

”Strategy is the direction and scope of an organization over the long term, which achieves advantage in a changing environment through its confederation of resources and competences with the aim of fulfilling stakeholder expectations.”

(Johnson et al. 2011:3-4)

De viser i sin teori til en tredelt komposisjon av strategi, bestående av;

1. Strategisk posisjon
2. Strategiske valg
3. Utførelse/implementering av strategi.

Med strategisk posisjon mener de organisasjonens miljø, og de ressurser og kompetanse (kapabilitet) organisasjonen har. Videre vil hoved-interessentenes forventninger og innflytelse, samt andre historiske og kulturelle innflytelser være forutsetninger en må ta hensyn til. Når det gjelder strategiske valg mener de at en generell forståelse for de grunnleggende strategier og valg av utvikling av strategier i forhold til både retning og metoder, er viktige elementer som må vurderes. Utførelse/implementering av strategi vil da være hvordan en setter strategiene ut i praksis og sikrer seg at de fungerer. (Johnson et al. 2011)

Strategi utvikling

I organisasjoner vil det være flere forklaringer på hvordan strategier utvikles. Ofte er det flere strategier som blir brukt, og ikke bare en som er rådende. Det er viktig å forstå de forskjellige måter som strategi oppstår på for å klare å håndtere utvikling innen de ulike tilnærmingene. Her peker Johnsen et al. (2011) på to forskjellige teorier for hvordan strategier utvikles. Den første er at ledere utvikler dem med vilje – dvs. på bakgrunn av en planlagt oppgave. (*intendert*) Den andre er at de oppstår eller tvinger seg frem i en organisasjon mer eller mindre bevisst. (*oppstått*).

Intendert strategi

Dette er en strategi som bevisst er utarbeidet av organisasjonens ledelse, og kan være et resultat av:

- Strategisk lederskap
 - *strategien kan være en bevisst handling av en leder/ledergruppe som bestemmer hvilken strategisk retning organisasjonen skal ha.*
- Planlagt strategi
 - *en intendert strategi, hvor systematiske analyser og planlegging fra lederhold legger basis for utviklingen. Dette er en systematisk "trinnvis" prosedyrebasert utvikling av strategi.*
- Eksternt påførte strategier
 - *strategi påført en organisasjon for eksempel fra regjeringshold, noe som vanligvis skjer innenfor offentlig sektor. (Johnson et al. 2011:404)*

Oppstått strategi

I tilfeller hvor strategien oppstår i organisasjonen kan en finne fire forklaringer i henhold til dette.

- Det kan være at i tilfeller hvor ledelsen legger vidstrakte strategiske mål, vil strategien utvikle seg ved at folk eksperimenterer og prøver ut forskjellige ting. Dette er en strategi som ledelsen bevisst har valgt, fordi de ønsker at medarbeidere som sitter nærmere "kundene" og markedet skal få tilpasse strategien i henhold til disse. Dette kalles *logisk inkrementalisme*.
- Strategiutvikling kan også forklares som et utfall av en politisk prosess, hvor det i forhandlinger mellom interessegrupper vil utvikles strategier på basis av forhandlingene.
- Tidligere beslutninger kan danne grunnlag for utviklinger av strategi. Det kan være i tilfeller der historiske hendelser, eller andre innflytelser av betydning virker inn på framtidige bestemmelser. Det kan også skje i de tilfeller der ting har blitt "tatt for gitt" og strategiutvikling har skjedd ut ifra dette.
- Her finner vi eksempler der organisasjonens systemer naturlig fører til en strategi. Dette kan være i de tilfeller hvor lønnsomhet avgjør hvilken del av virksomheten som det skal satses videre på.
(Johnson et al. 2011:404)

Strategiske analyser

Strategiske analyser omfatter vanligvis tre forhold:

- Omgivelsene, hvilke muligheter og trusler de representerer for organisasjonen.
- De ressursene som organisasjonen har til rådighet, og dermed hva man har mulighet til å foreta seg,

- De verdier og mål som sier noe om hvilken retning organisasjonen ønsker å bevege seg i.

Disse forholdene må analyseres, og på bakgrunn av disse tar man et strategisk valg. Valget angir muligheter en kan utnytte, hvordan man skal gjøre det, og hvordan man skal skjerme seg mot trusler. (Jacobsen og Thorsvik 2002)

Endringsstrategier på organisasjonsnivå

Utvikling av læring og læringsevne i en organisasjon er essensielt for å kunne nå målsetningen i forhold til endring. Busch et al. (2007) hevder at individene i en organisasjon må settes i en kontekst som utfordrer tilvante forestillinger, for å kunne utvikle læring og læringsevne. For at organisasjonen skal utvikle større samhandlingsevne bør læringen skje i et fellesskap.

Endringsledelse

En strategisk endringsprosess omfatter prosessen fra å analysere de strategiske utfordringene, formulere strategiske mål, ta strategiske beslutninger og omsette strategiske planer til handlinger. Det vil her være viktig å merke seg at slike endringsprosesser kan imidlertid by på store utfordringer. De fleste organisasjoner vil før eller siden endre og utvikle seg, internt og eksternt. Det er flere grunner til det. Det kan være i forhold til satsing på nye markeder, nye konkurrenter, oppkjøp, sammenslåinger, nye offentlige institusjoner og innføring av ny teknologi for å nevne noen.

I boka "Endringsledelse i et strategisk perspektiv" (2007) henvises det til i innledningen at ledelse er "*et forpliktende samspill mellom mennesker om mål og midler.*" Og videre endringsledelse som "*..endring i samspill om mål og midler*" (Busch et al. 2007:9-11) Forfatterne viser til at det er viktig å sette søkelys på, analysere og benytte de muligheter som finnes i en organisasjon, til å skape seg fordeler, ved å utnytte ubrukt energi som finnes i og rundt organisasjonen i forbindelse med en endringssituasjon. Det vil være til stede endringskrefter som må stimuleres og aktiviseres, og som kan brukes for å oppnå ønsket effekt av endringen. (Busch et al. 2007)

Ved strategiarbeid er det viktig å ha verktøy som hjelpemidler til å se på ting /erfare fra ulike ståsted. Johnson et al. (2011) har i denne sammenheng utarbeidet et verktøy de kaller for strategiske linser. Det er fire ulike linser; *design, experience, variety* and *discourse*. I vår besvarelse av oppgaven vil vi benytte oss av følgende to:

- **Designlinsen:** *planlagt strategi gjennom rasjonell analyse – systematikk. Innehar et økonomisk – analytisk syn.*
- **Erfaringslinsen:** *ved utfordringer bruker man egne erfaringer for å tolke de utfordringene man står overfor. Kulturell historisk viktighet. Basert på at man tolker de løsningene en står overfor ut ifra nåværende erfaringer man har.*

Implementering

Å implementere en strategi innebærer endringer i organisasjonen, i tenkesett og arbeidsmåter hos de ansatte og ledelsen. (Løwendahl og Wenstøp 2009)

Når bedriften har valgt en strategi – er hovedutfordringen å implementere den. En ny strategi medfører som regel behov for organisasjonsmessige endringer – som endringer i ressursfordelinger, retningslinjer, eller det kan være administrasjonssystemer og organisasjonsstruktur som trenger å endres. Forståelse av strategien er også et viktig område for de involverte parter. Strategiformuleringen har som oftest involvert færre personer enn de som blir berørt når implementeringen skal skje. Derfor er et av de viktigste aspektene ved strategiformulering at den er forståelig og kommuniserbar, og at de ansatte i bedriften kan se forbindelsen mellom det som var og det som skal bli. (Løwendahl og Wenstøp 2009:340)

Kjell Arne Rørvik beskriver i sin bok «*Trender og translasjoner*» (2007) at en **kritisk suksessfaktor** for å lykkes med implementering er oversettelses arbeidet. Utfordringene skyldes ofte dårlig lokalt oversettelsesarbeid, og det er derfor behov for det han kaller ”*translatørkompetanse*” Med dette hevder han at dårlig oversettelsesarbeid innebærer dårlig *dekontekstualisering* og *kontekstualisering*.

Med dekontekstualisering mener han tilfeller der en praksis identifiseres i en vertsorganisasjon og forsøkes løftet ut av denne konteksten ved å bli oversatt til en ide, og gitt et språklig uttrykk som i større eller mindre grad er representativ for praksisen.

Med kontekstualisering viser han til ideer, som i varierende grad er representasjoner av praksiser fra bestemte kontekster, forsøkes introdusert i en ny organisatorisk kontekst. Det handler om når ideer om beste praksis skal implementeres og tas i bruk i en ny virksomhet. Å ha kompetanse på dette området ser han på som stadig viktigere for ta hensyn til de ulike aspektene ved implementering. Han peker videre på at denne kompetansen inneholder 4 dyder – Kunnskap, mot, tålmodighet og styrke. (Røvik 2007).

Når det gjelder kunnskap er den kunnskapsrike, flerkontekstuelle oversetter en som trenger å ha inngående kjennskap til det som skal overføres og oversettes. Han må kjenne konteksten det skal oversettes fra og til. Metoder for sammenligning og måling kan gjerne brukes i

prosessene for å framskaffe kunnskap om både avgivende og mottakene kontekster. Dette er videre både en ressurs – og tidkrevende prosess. (Røvik 2007)

I sin artikkel "*Why Transformation Efforts Fail*", gir John P. Kotter en oppskrift i åtte steg for å lykkes med en endringsprosess. Kotter sine studier bygger på observasjoner av over 100 store og små bedrifter som har vært igjennom mer eller mindre vellykkede omorganiseringer. På bakgrunn av disse studiene har han utviklet en teori for en vellykket endringsprosess (Kotter 1995).

- *Etabler en forståelse av nødvendighet. Identifiser kriser, potensielle kriser og store muligheter.*
- *Etabler en sterk koalisjon, ledere og samarbeidspartnere, som veileder endringsarbeidet. Gruppen oppmuntres til å arbeide som et team som fronter endringen.*
- *Utform en tydelig visjon. Utarbeid strategier for å nå visjonen.*
- *Kommuniser visjonen. Benytt enhver anledning til å kommunisere ny visjon og strategi.*
- *"Empowering" medarbeidere. Fjern barrierer og systemer som hindrer endring.*
- *Skape kortsiktige gevinster og forbedringer. Synliggjør gevinster og belønn ansatte som er involvert i forbedringsarbeid.*
- *Ta vare på gevinster og viderefør endringene. Konsolider endringen ved å sikre at strukturer og systemer støtter endringen.*
- *Sørg for forankring av endringen i ny kultur. Fokuser på suksess i organisasjonen som følger av endring. (Kotter 1995)*

Fellestrekk ved vellykkede endringer er at de går igjennom alle fasene. Ved å hoppe over trinn i prosessen skapes det en *illusjon* av effektivitet, men ikke et godt resultat. En annen erfaring Kotter nevner, er at et alvorlig feilgrep på et av trinnene kan få alvorlige følger for hele prosessen. (Kotter 1995)

4.11 Organisasjons- og ledelsesteorier

Organisasjonsteoriene vi har valgt har til felles at de fokuserer på hvordan en organisasjon fungerer. Med dette som utgangspunkt, kan vi da studere holdninger og verdier til de ansatte.

Organisasjonsfortolkning

I teorien beskrives mange forskjellige fortolkningsmodeller for å studere organisasjoner. Vi har valgt å ta med følgende teorier, hvor de forskjellige fortolkningsrammene kan hjelpe og utvide vår forståelse av organisasjonen. Ved å benytte ulike perspektiver vil det være enklere å forstå og tolke organisasjonen.

Han tar utgangspunkt i tre perspektiver for studier av organisasjonsatferd.

- Det første ser organisasjonen som et *rasjonelt system*, med formelle strukturer rettet mot spesifiserte mål.
- Det andre ser organisasjonen som et *naturlig system* som bygger på felles interesse om at systemet skal overleve.
- Det tredje perspektivet ser organisasjonen som et *åpent system* hvor gjensidige aktiviteter konstitueres av omgivelsene. (*Scott 2001*)

Valg av perspektiv vil her ha betydning for hvordan vi senere vil analysere og drøfte endringer i organisasjoner.

Busch, Johnsen, Valstad og Vanebo (2007)

Deres fortolkningsmodell av en organisasjon beskrives ut ifra et funksjonalistisk eller et fortolkende perspektiv. Sett ifra et fortolkende perspektiv kan en organisasjon her ses på som en institusjon og som et åpent system. Endring ses da på som virkelighetsoppfatning og endringsstrategiene vil hovedsakelig være atferdsmessige og politiske. I motsetning til i det funksjonalistiske perspektivet hvor endringsstrategiene hovedsakelig vil være teknisk-rasjonelle. (Busch et al. 2007)

Bolman og Deal (2010)

De beskriver en modell med fire fortolkningsrammer for å kunne forstå en organisasjon. Den strukturelle rammen, human resource rammen, den politisk rammen og den symbolsk rammen. Man kan da se på prosessene med forskjellige innfallsvinkler, om man vil belyse endringer i strukturer, kultur, makt eller institusjonen.

Den strukturelle rammen - kan vi si er en del av menneskets hverdagsliv. Individuer må plasseres i sine riktige roller og relasjoner for at de skal kunne nå felles mål og ta hensyn til individuelle forskjeller. Struktur tilhører den mest utbredte tankemåte når det gjelder organisasjoner. Opphavsmennene til strukturteorier kan sies å være:

Frederick W Taylor (1911) – bevegelsesstudienes far og opphavsmann til ”vitenskapelig ledelse.” (scientific management)

Max Weber – tysk økonom og sosiolog rundt 1900 – som skapte begrepet ”monokratisk byråkrati,” en idealtypisk organisasjonsform basert på rasjonalitetsnormer. Hans teorier ble gjenopplaget etter 2. Verdenskrig og videreutviklet av flere kjente organisasjonsteoretikere fra 1960 tallet. (Bolman og Deal 2010:74)

Strukturer fremmer klare, godt forståtte mål, roller og relasjoner, samt adekvat samordning. Dette er avgjørende for hvor prestasjonssterk en organisasjon blir. For utforme en velfungerende struktur, fins det flere alternativer for arbeidsfordeling og samordning av innsats. Utforming av strukturen gjøres med henblikk på det endelige målet. Hvilke omgivelser organisasjonen skal fungere i, og på medarbeidernes kvalifikasjoner og tilgjengelige ressurser. (Bolman og Deal 2010)

Human-resource rammen fokuserer på forholdet mellom individenes, videre definert som ansatte, og organisasjonens behov. Organisasjoner trenger de ansattes energi, krefter og evner, mens de ansatte trenger organisasjoner med de både materielle, og ikke materielle fordelene en organisasjon gir. Når behovene ikke alltid er på linje, og de er dårlig tilpasset hverandre, kan det være til skade både den ene eller begge parter. Den enkelte kan føle seg forsømt, eller undertrykt, og organisasjonen kan da få problemer fordi ansatte lar være å gjøre en innsats eller motarbeider organisasjonens mål. Er forholdene godt tilpasset, kan dette være til det beste for begge parter. De ansatte finner sitt arbeide meningsfylt, og tilfredsstillende, og organisasjonene får brukt de ansattes energi, krefter og evner i organisasjonens framgangen. Organisasjonsmessige dilemmaer knyttet til global konkurranse, raske forandringer og omveltninger kan ofte føre til valget mellom beinharde nedskjæringer eller investering i mennesker – Hva er best?

Strategier hvor målet har vært å få ned kostnader og øke fleksibiliteten ved å redusere antall ansatte, og risikere å miste talenter og kompetanse, men samtidig være fleksible nok, må ses opp i mot det å investere i de ansatte med den forutsetning at en høyt motivert, dyktig og kompetent arbeidsstokk vil være et sterkt konkurransefortrinn. (Bolman og Deal 2010)

Den politiske rammen står for et statsvitenskapelig syn, hvor organisasjonen kan betraktes med bakgrunn i begrepet ”*more for less*” en kamp om ressurser. Interessenter kjemper om makt, og konflikter oppstår på grunn av varige forskjeller og ulikheter mellom ulike grupperinger. Dette skaper en arena for kompromissløsninger, kjøpslåing og forhandlinger. Innenfor den politiske rammen finner vi følgende grunnsetninger:

- Organisasjonen er en koalisjon av interessenter
- Det er varige forskjeller i verdier, preferanser og virkelighetsoppfatninger
- De viktigste beslutninger dreier seg om fordeling av knapper ressurser
- Konflikter er et sentralt element og makt er den viktigste ressurs.
- Mål og beslutninger vokser fram gjennom forhandlinger og taktiske handlinger

Omgivelsene vil da bestå av tekniske (bytteforhold, effektivitet) og institusjonelle forhold (normer/regler, legitimitet) som har innvirkning på organisasjonens kjerneoppgaver. Organisasjonene må tilpasse seg disse omgivelsene, og har fokus mot institusjonelle omgivelser samt legitimitet. For å oppnå legitimitet må organisasjonen utøve en atferd som aksepteres av det omkringliggende samfunn. Fordeling av makt blir dermed viktig, og maktspill og politisk aktivitet blir ofte resultatet. Offentlige organisasjoner som Skifte eiendom jo delvis er, kan man i visse tilfeller oppleve et dilemma, da de må fungere både som handlingsorganisasjon og politisk organisasjon.

En slik organisasjon vil ha mange mål, og dette kan medføre at det oppstår målkonflikter da interessentene kan ha forskjellige interesser i organisasjonen for eksempel i forhold til belønninger. I konflikter blir makt en viktig mekanisme for å kunne ivareta egne interesser. (Bolman og Deal 2010)

Den symbolske rammen kjennetegnes av ritualer, seremonier, historier, helter og myter. Symbolene dekker individenes behov for mening og tro og skaper sentrale verdier og normer. I følge Schein kan dette defineres som et mønster av felles, grunnleggende antakelser en gruppe har kommet fram til etter hvert som den har løst sine problemer når det gjelder ytre tilpasning og integrering, og som har fungert godt nok til å bli betraktet som holdbare.

De kan derfor lærers bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte, tenke, føle på i forbindelse med disse problemene. (Bolman og Deal 2010:304)

Den symbolske rammen konsentrerer sine tanker fra ulike kilder innenfor fem grunnsetninger:

- Det viktigste er ikke hva som skjer, men hva det betyr.
- Aktivitet og mening er bare løst forbundet; en og sammen begivenhet og handling kan tolkes på mange forskjellige måter fordi mennesker opplever livet forskjellig.
- Når vi står ovenfor usikkerhet og flertydighet, skaper vi symboler for å fjerne forvirringen, finne retning og forankre våre forhåpninger og vår tro.
- Hendelser og prosesser er ofte viktigere på grunn av det de uttrykker, enn på grunn av det de frambringer. Med sin emblematiske form danner de en vev av seklutære myter helter og heltinner, ritualer, seremonier og beretninger som hjelper oss til å finne mening og lidenskap i livet.
- Kulturen er superlimet som binder organisasjonen sammen, forener mennesker og hjelper en virksomhet til å nå sine mål. (Bolman og Deal 2010:287)

Organisasjonskultur

I henhold til Busch, Dehlin og Vanebo (2010) finnes det ikke noen felles definisjon på hva som ligger i begrepet organisasjonskultur. I antropologien forklares gjerne kultur på følgende måte; *"De ideer, verdier, regler og normer et menneske overtar fra forrige generasjon, og som man forsøker å bringe videre – oftest noe uforandret – til neste generasjon."* (Busch et al. 2010:210)

Verdier, normer og virkelighetsoppfatninger innenfor en organisasjon er også med på å forme menneskenes atferd – noe som igjen bidrar til å gi et grunnlag for en gruppes framtidige felles utvikling. Figuren beskriver tre ulike perspektiv på organisasjonskultur.

Det teknisk rasjonelle perspektivet kan vi si at representerer menneskers meningsform og kunnskap om verden og seg selv. Det å skape logikk og forståelse ut av komplekse erfaringer. Målet vil innenfor dette perspektivet være definert, og rasjonaliteten vil da være veien dit. Teknisk rasjonalitet forutsetter at det finnes oppskrifter og modeller som må følges på en definert måte. Kan ses i forhold til klassisk organisasjonsteori som Taylor og Fayol er formidlere av. Disse forfekter en mål – middel rasjonalitet, der målene er gitt, og utfordringen var å finne de universelt beste virkemidlene for å nå disse. Ser man på organisasjonskulturen innenfor dette perspektivet legges det stor vekt på ensartethet, og subkulturer oppfattes gjerne som lite ønskelig.

Det funksjonelle perspektivet har i stor grad sitt opphav i en organisasjonsforståelse som betrakter organisasjonen som et naturlig system. Ivaretagelse av nødvendige funksjoner må til for å sikre overlevelse. Organisasjonskulturen vil her være resultat av en lang prosess hvor verdier og normer vokser frem som et svar på tilpasning til omgivelsene.

Organisasjonskulturen er ikke noe som kan endres eller iverksettes for å realisere mål, men være et svar på hvilke utfordringer organisasjonen har møtt. Kulturen vil være stabil over tid, og ha rom for at subkulturer oppstår.

Det symbolske perspektivet har ikke en klar forankring i noe bestemt organisasjonsteoretisk utgangspunkt. Fokus settes på den mening som tillegges ulike sider ved organisasjonen. Handlinger får en symbolsk betydning og blir tolket og får en symbolsk betydning uten at vi er dette bevisst. Symbolikken i fellesskapet bidrar til felles identitet. Organisasjonskulturen vil skapes gjennom sosial interaksjon, og fremstår som mer tvetydig enn i de øvrige perspektivene. (Busch et al 2010)

Perspektiv	Organisasjonsforståelse	Organisasjonskultur
Teknisk rasjonelt	Organisasjonen er et middel til effektiv måloppnåelse	Kulturen er et redskap til oppnåelse av gitte mål
Funksjonelt	Organisasjonen er et kollektiv, som forsøker å overleve gjennom å ivareta nødvendige funksjoner	Kulturen er et mønster av felles verdier og grunnleggende antakelser, som ivaretar funksjoner knyttet til ekstern tilpasning og intern integrasjon
Symbolsk	Organisasjonen er en menneskelig konstruksjon som uttrykker komplekse mønstre i symbolske handlinger	Kulturen er et mønster av sosialt skapte symboler og meninger

TABELL 1: Tre ulike perspektiver på organisasjonskultur, Busch et al. (2010:211)

Det teknisk rasjonelle perspektivet kan vi si at representerer menneskers meningsform og kunnskap om verden og seg selv. Det å skape logikk og forståelse ut av komplekse erfaringer. Målet vil innenfor dette perspektivet være definert, og rasjonaliteten vil da være veien dit. Teknisk rasjonalitet forutsetter at det finnes oppskrifter og modeller som må følges på en definert måte. Kan ses i forhold til klassisk organisasjonsteori som Taylor og Fayol er formidlere av. Disse forfekter en mål – middel rasjonalitet, der målene er gitt, og utfordringen var å finne de universelt beste virkemidlene for å nå disse. Ser man på organisasjonskulturen innenfor dette perspektivet legges det stor vekt på ensartethet, og subkulturer oppfattes gjerne som lite ønskelig.

Det funksjonelle perspektivet har i stor grad sitt opphav i en organisasjonsforståelse som betrakter organisasjonen som et naturlig system. Ivaretagelse av nødvendige funksjoner må til for å sikre overlevelse. Organisasjonskulturen vil her være resultat av en lang prosess hvor verdier og normer vokser frem som et svar på tilpasning til omgivelsene. Organisasjonskulturen er ikke noe som kan endres eller iverksettes for å realisere mål, men være et svar på hvilke utfordringer organisasjonen har møtt. Kulturen vil være stabil over tid, og ha rom for at subkulturer oppstår.

Det symbolske perspektivet har ikke en klar forankring i noe bestemt organisasjonsteoretisk utgangspunkt. Fokus settes på den mening som tillegges ulike sider ved organisasjonen. Handlinger får en symbolsk betydning og blir tolket og får en symbolsk betydning uten at vi er dette bevisst. Symbolikken i fellesskapet bidrar til felles identitet. Organisasjonskulturen vil skapes gjennom sosial interaksjon, og fremstår som mer tvetydig enn i de øvrige perspektivene. (Busch et al 2010)

Holdning til endring

I henhold til Rune Lines (2005) artikkel vil organisatoriske endringer omfatter vanligvis strukturelle endringer. For eksempel fusjon av to organisasjoner, fusjon av to organisatoriske sub-enheter, etablering av en ny organisatorisk sub-enhet eller nedbygging av en organisasjon. Dette omfatter de strukturelle forholdene i organisasjonen. I tillegg har Lines utviklet et utvidet forskningsperspektiv på endringsprosesser i organisasjoner, hvor normer og verdier i organisasjonen fremheves og hvor blant annet de positive sidene ved endringer analyseres. Lines forfekter at det finnes mange løsninger for å nå et mål. Disse forskjellige løsningene utforskes lite, hevder Lines (2005:11).

Organisasjonsmedlemmenes interesser ved utforming og gjennomføring av endring er viktig, og ledere har ofte for lite kunnskap om endring. En leder med kompetanse skal kjenne organisasjoner, og unngå å bruke bare ett ledelsesperspektiv i sitt arbeid. Han hevder blant annet at medarbeidere tidlig i endringsprosessen gjør seg opp en mening om endringen, og at denne meningsdannelsen er en avgjørende hendelse i endringsprosessen.

Endringsprosessen i faser

Det er flere teorier som fokuserer på endringsprosesser. Det vil være teorier knyttet til forståelse og beskrivelse av de ulike fasene en endringsprosess. En av de første tradisjonene tar utgangspunkt i Kurt Lewins (1951) tre faser i endringsprosessen; unfreezing, moving and freezing. Dette har så blitt utgangspunktet for flere teoretiske modeller. (Busch et al. 2007:50)

4.12 Prinsipal-Agent

Innenfor prinsipal-agent teori fokuseres det spesielt på styringsproblemer mellom en prinsipal og en agent. Prinsipalen kan for eksempel være et departement og agenten en underliggende etat. Det sentrale i denne teorien er prinsipalens avhengighet av handlingene til agenten for å nå sine mål. Denne relasjonen har Busch og Vanebo i sin artikkel fra 2001 beskrevet med bruk av Jensen og Mecklings definisjon. (1976:308)

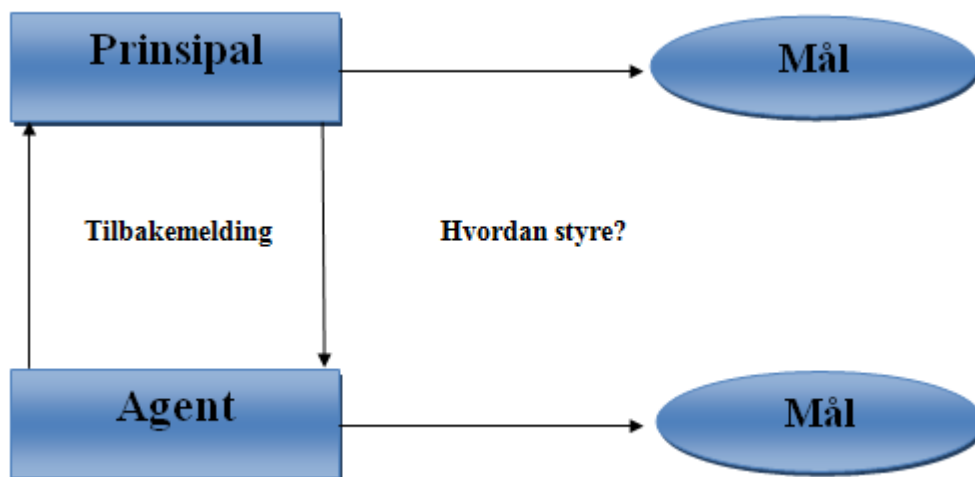
"a contract under which one or more persons (the principals) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision-making authority to the agent."

Det sentrale spørsmålet i en slik situasjon, er hvordan prinsipalen skal sikre seg at agenten utøver en atferd som er i prinsipalens interesse. Avhendingsinstruksen skal "gagne" staten på best mulig måte, og Skifte eiendom er satt til å forvalte avhendingen av Forsvarets EBA. Forsvarsledelsen som prinsipal, vil i avhendingstilfeller ha besluttet hvilke EBA som skal avhendes. Dette er noe som Skifte eiendom som agent bare må akseptere, samtidig er prinsipalen avhengig av de handlingene som utføres av agenten. Agenten skal gjennom sitt arbeid oppnå prinsipalens mål. De to viktigste årsakene til at agentrelasjoner kan være problematiske er i henhold til Busch og Vanebo (2001:9).

- Ulik målstruktur hos prinsipal og agent.
- Asymmetrisk informasjon

Dersom prinsipal og agent har ulik målstruktur, er det alltid en mulighet for at agenten i det skjulte arbeider mot egne mål. Det vil si at medarbeiderne utnytter den friheten som ligger i eget handlingsrom til i det skjulte å arbeide mot mål som ikke er avklart med ledelsen. Dvs de velger å opptre opportunistisk. Her kan for eksempel enhetens interne mål prioriteres urimelig høyt i forhold virksomhetens overordnede mål. Innenfor agentteori er det tatt en forutsetning om at opportunistisk atferd kan forekomme. Problemet er at ledelsen ofte ikke vet hvem av medarbeiderne som opptre opportunistisk. (Busch og Vanebo 2001)

Forsvarsledelsen og Skifte eiendom ivaretar forskjellige oppgaver og sitter i ulike nettverk. Det fører til de hver for seg mottar en særegen informasjon - eller at informasjonen er asymmetrisk fordelt mellom dem. Prinsipalen kan derved ikke vite om agenten utøver en atferd som er optimal i forhold til virksomhetens mål. Det skilles her mellom; "skjult agenda," som betyr at prinsipalen ikke er i stand til å observeres agentens atferd og "skjult informasjon," som betyr at prinsipalen ikke har innsikt i agentens kunnskaper om egen jobb. Det er dette som muliggjør opportunistisk atferd. Prinsipalen har begrenset mulighet til å kontrollere agentens aktivitet. Hvis agenten velger å opptre opportunistisk, kan det være vanskelig å avsløre for prinsipalen.



Figur 12: Prinsipal – agent, opportunistisk atferd, Busch og Vanebo (2001)

Kostnadene ved opportunistisk atferd kalles agentkostnader og de to viktigste typene beskrives som;

"prinsipalens styringskostnader," og "resttap."

Prinsipalens styringskostnader knyttes til alle kontroll- og styringsrutiner som etableres for å unngå at agenten utøver en atferd som ikke tjener prinsipalens interesser. Eksempelvis kan dette være rutiner for kontroll av atferd og måling av resultat. Det kan også være belønningssystemer som skal bidra til virksomhetens og de ansattes mål i større grad skal falle sammen.

Et resttap defineres som den endring prinsipalen opplever i sin måloppnåelse på grunn av at agenten handler på en annen måte enn forventet. Hvis det fra agentens side prioriteres andre mål enn prinsipalens, vil atferden "redusere" prinsipalens måloppnåelse. Reduksjonen vil da representere et resttap. Et resttap ville blitt på null, hvis de ansatte hadde prioritert målene til bevilgende myndigheter og arbeidet aktivt for å realisere disse.

Det aksepteres derfor styringskostnader knyttet til at resttapedet reduseres. Styringen kan derfor økes inntil marginale styringskostnader er lik et marginalt resttap. Resonnementet i dette blir da at økte styringskostnader bare begrunnes ut fra at reduksjonen i resttapedet er større. Kontroll og styring har alltid en kostnad og denne må alltid vurderes opp mot effekten på måloppnåelse. Dagens trend går mot ansvarliggjøring i stedet for regelstyring. Øker man handlingsrommet til de som produserer tjenestene vil det kunne utvikles sterk ansvarsfølelse og resttapedet vil da reduseres. Derved er det mulig å redusere styringskostnadene samtidig som måloppnåelsen øker. (Busch og Vanebo 2001)

5. METODE

Det stilles store krav til forskeren når det gjelder troverdighet. Systematikk er et nøkkelord i så måte. *Forskning og undersøkelser kjennetegnes nettopp ved at innsamlingen av data, behandlingen av informasjonen og presentasjonen er systematisk.* (Jacobsen 2005:17) nevner at metoden for å samle inn empiri bør tilfredsstillende to krav:

1. Empirien må være gyldig og relevant (valid).
2. Empirien må være pålitelig og troverdig (reliabel). (Jacobsen 2005)

De filosofiske tradisjonene når det gjelder vitenskapssyn og da spesielt den moderne vitenskapen kan grovt inndeles i **ontologi** (verdensbilde) og **epistemologi** (kunnskapssyn) (Peter og Britt-Marie Solberg 2000:20)

Det finnes en rekke ulike vitenskapssyn. Vi har valgt å beskrive dette med å sammenligne noen hovedparadigmer.

Paradigme	Positivismen	Konstruktivismen
Vitenskapssyn/tradisjoner	Naturvitenskapen	Hermeneutikken
Ontologien Hva som er og kan bli kjent for mennesket	Virkeligheten er der. Skiller ut, forsker ikke på menneskets tenkning, følelser	Virkeligheten skapes av mennesker i felleskap og i en kontekst/bestemt setting. Meninger er sosialt konstruert. Skiller ikke mennesket fra det som forstås
Epistemologien Forholdet mellom forsker og deltager	Søker å finne "sannheten" Objektivt Distanse mellom forsker og det som undersøkes	Kunnskapen konstrueres og forandres. Forskeren søker å løfte frem kunnskap i samarbeid med deltagerne Subjektivt
Problemstilling		
Metode	Kvantitativt Deduktivt	Kvalitativt Induktivt
Kvalitetssikring	Reliabilitet Validitet I forhold til måleinstrument Tilfeldig utvalg	Kvalitetssikre prosessen gjennom valg av referenter Transkribering m.m. Hvem har kunnskapen?

Tabell 2: Ulike vitenskapssyn, egenkomponert modell fra Jacobsen 2005

Vi har i vår problemstilling og våre forskningsspørsmål, prøvd å løfte frem svar gjennom de spørsmål som vår intervjuintervjuer ga. Valg av riktige respondenter, relevant teori samt annen empiri har prøvd å kvalitetssikre denne prosessen. Vi har søkt etter å arbeide i et hermeneutisk perspektiv da dette er både en kvalitativ og induktiv studie.

5.1 Positivism eller Hermeneutikk

Vi ønsker videre å bruke Jacobsen tabell for å belyse vår tilnærming og for å forsterke det at vi har arbeidet ut i fra et hermeneutisk ståsted. Her sammenligner Jacobsen positivismen og hermeneutikken på en klar måte. Vi finner en klar sammenheng mellom vår studie og den hermeneutisk metoden. Vårt ønske var at de svar som ble gitt er preget at den enkeltes respondents oppfattelse av virkeligheten. Igjen vil reliabiliteten og validiteten måtte prøves. Dette har vi gjort gjennom en god kvalitetssikring av de data som foreligger.

	Positivism	Hermeneutikk
Ontologi	Lovmessigheter	Generelle lover finnes ikke
Epistemologi	Det generelle	Det unike og særegne
	Objektiv virkelighet som kan studeres gjennom objektive metoder og mål	Virkeligheten er konstruert av mennesker og må studeres ved å undersøke hvordan mennesker oppfatter virkeligheten
	Kunnskap er kumulativ	Kunnskap er lokal og unik
Metode	Deduktiv	Induktiv
	Individualistisk	Holistisk
	Avstand	Nærhet
	Nøytral og objektiv	Styrt av undersøkernes verdier og interesser
	Tall	Ord

Tabell 3: Grunnleggende forskjeller mellom positivistisk og hermeneutisk metode. Jacobsen (2005:32)

Vår hovedformål med studiet var å få en forståelse når det gjelder årsak - virkning. Derimot vil ontologien, epistemologien og den metodiske tilnærmingen ha innslag av begge disse vitenskapelig filosofiske ståstedene. Ut i fra et positivistisk ståsted har vi søkt etter å analysere de funn vi fikk med bakgrunn i generelle tendenser der Forsvarsbygg er en stor offentlig organisasjon som har foretatt strukturelle endringer på lik linje med andre større offentlige organisasjoner.

På den annen side ser vi nærheten til den induktive metoden som er skissert rundt det hermeneutiske der vi har prøvd å søkt etter å forstå de data vi har, med forklaring i valgte teorier og de svar som ble gitt av relevante respondenter. Dette belyser vi i vår metodiske tilnærming i oppgaven.

Jacobsen (2005) nevner tre ulike nivå som vi skal beskrive i denne besvarelsen.

- Ontologi
- Epistemologi
- Metode

Her nevnes forskerens ballast for å kunne forske på et objektivt grunnlag. Validitet og reliabilitet er her begrep som settes i søkelyset på forskerens arbeid.

5.2 Ontologi

Ontologi kan defineres som læren om det værende og væremåter. (Kvale Brinkmann 2009) Det vil si tingenes egenskaper og eksistens. Ontologien retter dermed fokuset mot virkeligheten og hvordan den er. (Postholm 2005). Denne virkeligheten kan derimot variere avhengig om intervjuet tas i en gruppe eller tas med den enkelte respondent.

Postholm (2005) referer til Karpatschof (2006) som sier følgende:

”det er en fundamental ontologisk forskjell mellom fenomener som eksisterer kontekstuellt i sosiale grupper med et komplekst sosialt samspill (for eksempel i en gruppe som jobber sammen), og fenomener som eksisterer som en del av individuell atferd i serier der mennesker handler parallelt, en uavhengig av hverandre”.

I vår bakgrunn for problemstilling har vi beskrevet virkeligheten slik den fremstår utad. Vi ser en stor forskjell på det å søke etter klare svar, uavhengig av om vi velger et utvalg som svarer subjektivt ut ifra en form for gruppetilhørighet, eller gruppesammensetning kontra det å søke etter svar som er mer personlig preget. Dette formes etter vårt skjønn av den rollen som den enkelte respondenten har og ikke minst hvilken rolle respondenten føler at man skal ha. Rundt enkelte av de spørsmål vi har stilt følte vi en form for lojalitet av den enkelte medarbeider. De svar som kom, var etter vårt skjønn på bakgrunn av hva som var forventet av den enkelte. Spesielt de som hadde liten fartstid i organisasjonen svarte vagt på enkelte spørsmål der de mer etablerte svarte mer utdypende og ikke minst i en kontekst der de etablerte turte å gå ut over hva som Skifte eiendom har som offisiell policy.

”Virkeligheten er konstruert av mennesker og må studeres ved å undersøke hvordan mennesker oppfatter virkeligheten” (Jacobsen 2005:32) For oss som forskere var slike svar fra de mer etablerte mest interessante og dette bærer også vår analyse noe preg av.

5.3 Epistemologi

Epistemologi kan sammenfattes som teori om kunnskap. (Kvale & Brinkmann 2009)

Epistemologi kan i kvalitativ forskning si noe om forholdet mellom det å finne kunnskap gjennom kunnskapsinnhenting eller kunnskapskonstruksjon. Innhenter vi kunnskap gjennom det å avdekke og grave frem den kunnskapen som intervjuobjektet sitter inne med og derav komme frem til objektive kjensgjerninger, eller konstruerer vi ny kunnskap gjennom å analysere og fortolke de ulike data som vi innhenter? (Kvale & Brinkmann 2009:67)

Gjennom dette kan vi si at epistemologi da vil dreie seg om forholdet mellom forskeren og forskingsdeltagerne (Postholm 2005:34)

I vår studie har det vært viktig å bruke både primærdata gjennom dybdeintervju og sekundærdata vi kan finne i både teori og offentliggjorte dokumenter. Dette utgjorde for oss grunnlaget for å kunne si noe om objektive kjensgjerninger, men samtidig kunne analysere og tolke våre funn til et mer dyptgående resultater.

Vi håper å kunne kalle dette en konstruksjon av en virkelighet som ikke tidligere har vært kjent. Vi hadde som mål å kunne bruke empiri opp mot teori, samt å kunne definere funn som for oss kan belyse de ulike forskningsspørsmål vi har stilt. Jacobsen bruker følgende fremstilling rundt epistemologi.

Positivisme	Hermeneutikk
Det generelle	Det unike og særegne

Tabell 4: Egenkomponert tabell fra Jacobsen (2005)

Vi mener i vår studie å ha funnet generelle trekk i form av svar som kunne kategoriseres som sammenfallende rundt enkelte spørsmål, men også det unike og særegne blant andre spørsmål. Vi ser på disse svarene som et resultat i et ontologisk perspektiv. Den oppfatningen man har av virkeligheten kan være preget av ulike ting. I Skifte eiendoms tilfelle kan dette være preget av tidsmessig ansettelsesforhold, type stilling, hvilke arbeidsoppgaver og type forvaltningsansvar stillingen hadde. Erfaringsgrunnlaget fra den enkelte respondent virket også som en faktor som spilte en stor rolle i hvor ”frittalende” den enkelte respondent var. Vi har i vår analyse både prøvd å søke etter kunnskap rundt de ting som ble sagt, men samtidig fortolke og analysere de funn vi gjorde. Prosessen her var for oss alle en spennende prosess.

5.4 Metode

Den opprinnelige betydningen av ordet *Metode* finner vi i gresk språk: *Veien til målet*.

I interaksjonen mellom intervjuer og intervjupersonen produseres det i et kvalitativt intervju sosial kunnskap som videre skal fortolkes eller gjenfortelles. Det vil være av betydning for kvaliteten på forskningen at vi i enkelte tilfeller følger en rød tråd gjennom de teknikker som brukes, mens i andre tilfeller vil intervjuerens evne til å stille gode oppfølgingsspørsmål ha like stor betydning for å fremskaffe informasjon som igjen skal bearbeides til et resultat. (Kvale og Brinkmann 2009:99)

Oppsummert kan vi si at Ontologi beskriver hva som finnes, Epistemologi er hvilke typer kunnskap vi mener er relevant om disse tingene, mens metode beskriver hvilken fremgangsmåte vi benytter for å fremskaffe disse dataene. (Nyeng 2004:134)

Det å finne ”den riktige veien mot målet” har her vært valg vi har tatt stilling til. Vi har her satt ulike tilnærminger opp mot hverandre og funnet den metoden vi mener har gitt oss best mulige funn. Disse valgene kan oppsummeres rundt kvalitativ eller kvantitativ metode. Deduktiv eller induktiv metode og valg rundt design. Videre har vi sett på ulike måter for å innhente data og ikke minst valg rundt de respondenter vi har brukt.

5.4.1 Kvalitativ eller kvantitativ metode

I kvalitativ forskning blir virkeligheten skapt til og skapt av de personene som er aktører i studiet. (Cuba og Lincoln 1989). Den kvalitative forskeren vil søke etter å finne virkeligheten blant de som er aktører i den spesifikke situasjonen.

Tid og utvikling endrer til tider virkeligheten. Den kvalitative forskeren vil derfor søke å finne svar og tolkninger på det aktuelle tidspunktet forskningen finner sted og i den konteksten som finnes til det gjeldende tidspunkt.

Enkelt sagt kan vi si at kvalitativ forskning samler inn ordmateriale mens kvantitativ forskning samler inn tallmateriale. (Jacobsen 2005)

Der den kvalitative forskeren prøver å samle inn data som kan forstå og underbygge hvordan respondenten forstår og fortolker den sosiale virkeligheten, vil den kvantitative forskeren samle inn data som kan si noe om den sosiale virkeligheten basert på tallmateriale.

Feltarbeid og åpne intervjuer brukes til å definere hva respondenten sier og mener, mens spørreskjema er mye brukt til å kunne studere og dermed med presisjon fremskaffe data.

I og med at valget var å bruke få, men samtidig respondenter som hadde stor kunnskap om våre spørsmål, har dette vært en helt tydelig kvalitativ tilnærming. Jacobsen (2005) har som allerede nevnt beskrevet kvalitativ forskning som å samle inn ordmateriale, mens en kvantitativ forsker samler inn tallmateriale. Våre dybdeintervju har basert seg på en slik innsamling av ord, meninger og oppfatninger rundt de valgte forskningsspørsmål. Det har derimot vært viktig å underbygge disse påstander og oppfatninger med valgt empiri.

I kvalitativ forskning blir virkeligheten skapt til og skapt av de personene som er aktører i studiet. (Cuba og Lincoln 1989).

Etter å ha gjennomført intervjuene med respondentene, satt oss inn i et bredt empirisk grunnlag, føler vi at denne studien ble av en kvalitativ art. Spesielt ved analysedelen, der vi måtte sette dybdeintervjuene i system og kategorisering satt vi med et grunnlag til å kunne si noe med validitet rundt de ulike forskningsspørsmålene som igjen kunne analyseres opp i mot vår problemstilling. Det var av betydning at Skifte eiendom selv fant interesse rundt vår studie. Det at Skifte eiendoms direktør Marit J. Leganger var positiv til at medarbeiderne ble stil til disposisjon gjennom intervju var nødvendig for å kunne gi et godt nok empirisk grunnlag.

5.4.2 Deduktiv eller induktiv metode

Jacobsen (2005) nevner to strategier for å kartlegge virkeligheten.

- **Den deduktive – fra teori til empiri**
- **Den induktive – fra empiri til teori.**

Den deduktive strategien forutsetter at forskeren først har en oppfattelse av hvordan virkeligheten ser ut. Deretter, skaffe seg empiri, som underbygger denne oppfatningen. Vi kan også kalle dette for å gå fra det generelle til antagelser rundt enkeltheter. Her vil tidligere teorier og ikke minst tidligere empiriske funn gjøre grunnlaget for de forventinger forskeren har. Kritikerne mot denne strategien kan være at forskeren er farget av den virkelighetsoppfatningen som man allerede har og dermed ikke klarer å være objektiv nok i sin forskning.

Man søker kun etter den informasjon og de data man finner mest interessant og som stemmer overens med det resultatet man forventer å finne. Faren for at viktige objektive data da kan bli satt til side er til stede.

Det motsatte vil da være den forskeren som ikke har et slikt låst syn. Denne søker som oftest å skaffe til veie relevant empiri og dernest behandle disse data på en objektiv måte. Jacobsen referer til Glaser og Strauss som sa følgende:

”En grunnlagt teori som er trofast mot hverdagsrealitetene på et substansielt område, er en teori som er grundig indusert fra forskjellige data.” (Glaser og Strauss 1967:238)

Målet for en induktiv forskning er da å ikke ha låste forventinger og holdninger, men forske med et åpen sinn.

Vi har brukt en induktiv tilnærming i vår forskning. Vi har brukt data og empiri til å fortelle noe på en objektiv måte. Vi så derimot utfordringer når det gjaldt dette. Vi har selvfølgelig som engasjerte samfunnsborgere, og ikke minst gjennom media og annet, fulgt med i de debatter og mediaomtale som caset har hatt, med stor interesse.

Dette kunne selvfølgelig ha påvirket oss som forskere, og bli preget av disse innfallsvinklene. Vi har derimot søkt etter å ha en så liten forutsigbarhet som mulig i forhold til å kvalitetssikre funn opp mot allerede kjent kunnskap.

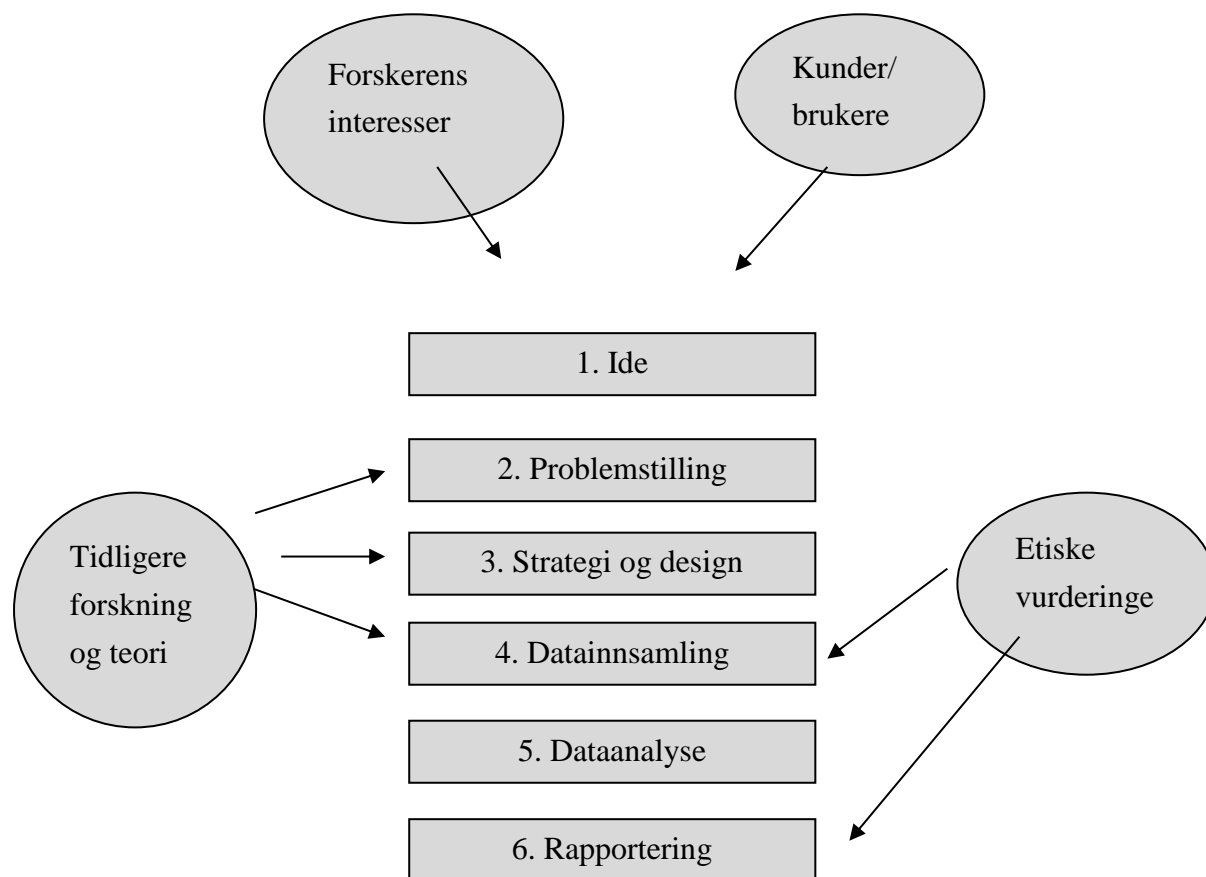
Dette var utfordringer, men samtidig mener vi å ha kunne definert fallgruvene og vite om hvilke områder man skal se på når det gjelder validitet og kvalitetssikring.

Vår studie har innslag av både en deduktiv og en induktiv tilnærming. Det er vanskelig å skille forskningen til å si at det er kun det ene eller det andre. Vi har søkt etter å finne tidligere studier og tidligere funn som kan bidra til å belyse organisasjonen på flere måter sett ut ifra vår problemstilling og våre forskningsspørsmål. Dette må betraktes som en deduktiv strategi da vi søker etter å finne en oppfattelse av hvordan virkeligheten ser ut. Tidligere teorier, og ikke minst tidligere empiriske funn, utgjorde grunnlaget for de forventinger vi hadde. Vi finner en klar induktiv tilnærming da vi søker etter å finne svar uten for store forestillinger om den samme virkeligheten. Et åpen sinn uten for store forventinger har vært en slik strategi. Innsamlingen av relevant empiri og dernest behandle disse data på en objektiv måte var vårt mål med studiet. Dette er etter vår oppfatning en klar dreining mot en induktiv strategi. Det å koble empiri opp mot problemstillingen og se nærmere på en hypoteseprøving har vært et induktivt mål.

Vi har gjennom denne prosessen også erfart noe når det gjelder de forutinntatte holdninger vi beskriver. Vår oppfattelse av Skifte eiendom gikk i løpet av studien fra å ha en viss skepsis til Skifte eiendom som den mest profesjonelle forvalteren av avhendingsinstruksen, til å se på Skifte eiendom som en viktig bidragsyter til å implementere føringene som ligger i avhendingsinstruksen, samt en organisasjon som har store personellressurser på et profesjonelt plan.

5.5 De ulike fasene i en undersøkelse

Ringdal har i sin bok «Enhet og Mangfold» (2007) en skjematisk oversikt over forskningsprosessen:



Figur 13: De ulike fasene i forskningsprosessen, Ringdal (2007:18)

Denne enkle skjematiske fremstillingen belyser de ulike fasene vi har belyst. Som ulike underpunkt til Ringdal (2007:18) har vi i tillegg sett på kvalitetssikring, tolkning og tolkningsfeil.

5.5.1 Formulering av problemstillingen

En problemstilling kan ofte starte med en idé eller nysgjerrighet rundt et tema. Man søker etter å finne årsaken til, eller forklaring på en slik nysgjerrighet.

Ved en analytisk gjennomgang kan man finne svar eller årsakssammenhenger på spørsmålet eller hypotesen. Tidligere forskning og teori kan være viktige hjelpemidler når problemstillingen skal utvikles. Forskeren vil da ha et grunnlag for en problemstilling. (Ringdal 2007)

Spørsmålets/hypotesens formulering vil gi grunnlaget for hvilke metodevalg som blir gjort. Vår problemstilling ble definert ut i fra en slik nysgjerrighet rundt et tema som vårt

samfunnsengasjement har skapt. Vi har omhandlet bakgrunn for problemstillingen grundig i vår avhandling under pkt. 2.1. Problemstillingen ble skapt ut ifra det temaet som vi fant interessant, og derav begrenset problemstillingen til å i det hele tatt kunne besvares med den empirien som var tilgjengelig.

Klar versus uklar problemstilling

Om problemstillingen er uklar eller klar, vil relatere seg til graden av konkretiserbarhet. En uklar problemstilling vil ha en hensikt med å utvikle ny og eller ukjent kunnskap. Her leter man etter ukjente fenomener. En klar problemstilling har som hensikt å avdekke kunnskap omkring hyppigheten, omfang og utstrekning av kjente fenomener gjerne med beskrivelse i kjent teori. (Jacobsen 2005)

Vår problemstilling var designet med henblikk på å finne frem kunnskap om allerede vedtatte forvaltningsnormer, men samtidig ha fokus på om dette hadde relevans i den daglige omgang med avhendingsinstruksen. Ligger det en ukjent kultur eller ikke synlig tolkning av denne? ”Hvordan forvalter Skifte eiendom avhendingsinstruksens bestemmelser” var etter vårt skjønn en klar problemstilling da den henviste til en politisk initiert instruks som er konkret, men som allikevel kan ha rom for fortolkning.

Beskrivende versus forklarende problemstilling

En beskrivende problemstilling vil benyttes når man skal beskrive omfang, tilstand, hyppighet og utvikling. Her kan man ofte redegjøre for forskjeller og likheter. En forklarende problemstilling fokuserer på årsakssammenhenger og prøver å gi en forklaring hvorfor den beskrevne tilstanden oppstår.

Vår problemstilling er på den ene side en beskrivende problemstilling. Den beskriver en tilstand i forhold til en konkret instruks med retningslinjer for hvordan denne skal forvaltes og praktiseres. Vi ønsket å se på i hvor stor grad Skifte eiendom forvaltet denne instruksen. Hvilken tilstand og utvikling kunne vi finne i den empirien vi hadde tilgjengelig.

På den annen side kan også vår problemstilling være noe forklarende. I og med at vi søker etter årsak – virkning rundt temaet. Vi ser på avhendingsinstruksen i den form den foreligger, samtidig som vi prøver å gi en analyse på hvordan Skifte eiendom forvalter denne. Ligger det kulturelle og/eller personlige oppfatninger rundt hvordan instruksen skal forvaltes eller er det kun én måte å se instruksen på?

I og med at vi gjennomfører dybdeintervju går vi på den enkelte medarbeiders oppfattelse av instruksen. Et mål var å finne sammenhenger mellom instruks og eventuell ulik praksis.

5.5.2 Valg av undersøkelsesdesign

I sammenheng med vår problemstilling og våre vitenskapelige spørsmål valgte vi deretter en best egnet fremgangsmåte for å kunne gi svar på dette. Her måtte vi velge et design som fremmer akkurat dette. Dette undersøkelsesdesignet har også hatt stor betydning for å kunne si noe om påliteligheten/reliabiliteten for de data som vi har samlet inn. Jacobsen (2005)

Jacobsen nevner to dimensjoner.

- Om studien går i bredden (ekstensiv) eller i dybden (intensiv)
- Om studien er beskrivende eller forklarende (kausale) (Jacobsen 2005:87)

Vår studie omhandler én stor offentlig aktør. Dette betyr en dybdestudie (intensiv) rundt Forsvarsbygg og Skifte eiendom. Vi har søkt etter å belyse de tanker som våre respondenter hadde rundt prosesser innad i egen organisasjon. Studien kan også betraktes som noe ekstensiv (bredde) når det gjelder å finne generalisering i vår case i og med at vi har søkt etter data fra ulike deler innad i organisasjonen.

Denne dybdestudien har søkt etter å finne svar og funn som vi ser i lys av de forskningsspørsmål vi har stilt. Dette betyr at studien kan beskrives som kausal. Det vil si forklarende. Årsak – virkning har da vært et mål i vår dataanalyse.

Det å finne veien til målet kan tilnærmes på ulike sett. Her har vi satt fokus på en tematisering av intervjuene. Våre forskningsspørsmål baserer seg på en forhåndsdefinert problemstilling. Kvale og Brinkmann (2009) nevner sentrale spørsmål man på forhånd må stille seg.

- Hvorfor:
Klargjøre formålet med studien
- Hva:
Innhente forhåndskunnskap om emnet som skal undersøkes
- Hvordan:
Innhente kunnskap om ulike intervju- og analyseteknikker, og bestemme hvilken man skal benytte for å innhente den kunnskapen man ønsker.

(Kvale og Brinkmann 2009:121)

Med denne tilnærmingen ønsket vi å benytte et intensiv design. De utvalg av respondenter vi har valgt har hatt en inngående kjennskap til den problemstillingen vi stiller. Studien baserer seg da med andre ord ikke på en utvalgsundersøkelse (Jacobsen 2005), men heller en undersøkelse basert på få og avgrensede oppfatninger rundt problemstillingen. Svakheten med en slik tilnærming er å kunne si noe om reliabiliteten til de svar vi får på grunn av at det er få respondenter som utgjør vårt datamateriale.

Når det gjelder et beskrivende eller forklarende design har vi søkt etter å si noe om årsak-virkning-sammenhengen rundt de resultater som datainnsamlingen utgjør. (Jacobsen 2005)

I og med at vårt studie har et intensivt design har vi å søkt etter å kunne si noe om årsakssammenhenger mer enn bare en beskrivelse. De ulike respondentene har hatt en grundig og inngående kjennskap til de spørsmål vi stiller.

Sammen med denne kjennskapen har vi prøvd vi å finne forklaring i de teorier som er valgt. Jacobsen ser dette som *”Fokus på teori som kan forklare hvorfor virkninger oppstår”* (Jacobsen 2005:119)

Vår utfordring har vært å se om hvilke forhold som kan forklare de funn vi har avdekket. Vi så også en utfordring ved å kunne finne respondenter som kunne være sammenlignbare. Dette mener vi med vårt respondensutvalg at vi har klart.

Respondentene hadde ulik bakgrunn, men de fleste hadde en stilling som prosjektledere i Skifte eiendom. De satt på ulike prosjekter, men så samtidig klare sammenhenger i og med at det var den samme instruksen de var satt til å forvalte.

Dette vil underbygge og styrke eller synliggjøre svakheter til de funn vi har beskrevet. Vi har med andre ord hatt reliabiliteten til studiet med oss gjennom hele prosessen.

5.5.3 Innsamling av data

Her ønsker vi å belyse to ulike innsamlinger av data

- Primærdata

Dette beskriver Jacobsen (2005) som data samlet inn fra grupper og mennesker. Dette kalles også for gå til primærkilden for de opplysninger og data man ønsker å undersøke. Denne datainformasjonen tar da utgangspunkt i få belyst og kartlagt informasjon som kan gi svar på problemstillingen. Observasjon – intervju og/eller spørreskjema kan være slik innhenting av primærdata. Problemstilling og forskningsspørsmål henger nært sammen og må ha direkte sammenhenger med det vi kan karakterisere som primærdata.

Vårt utvalg av respondenter sitter som forvaltere av avhendingsinstruksen i sitt daglige virke. Gjennom de dybdeintervjuer vi har gjort mener vi å ha gått til primærkilden. Respondentene har vært igjennom ulike prosesser der avhendingsinstruksen har blitt belyst. De ulike regionsjefene og prosjektlederne har hatt daglig omgang med både problemstillingen og de ulike forskningsspørsmålene.

- Sekundærdata

Dette beskriver Jacobsen (2005) som data som ikke direkte er hentet fra kilden. Dette kan være opplysninger hentet fra andre kilder, tekster og annen informasjon. Reliabiliteten til slike sekundærdata er viktige momenter i forhold til å kunne bruke disse til å si noe om årsak – virkning.

(Jacobsen 2005:137)

Her har vi søkt etter å kombinere primærdata og sekundærdata. Denne trianguleringen må sees i lys av validitet og kvalitetssikring.

Valgt empiri har her vært ulike rapporter samt materiale som har omhandlet aspekter ved forståelsen og tolkningen av avhendingsinstruksen. Riksrevisjonens rapport rundt Østre-Bolærne samt materiale fra Skifte eiendoms offentlige sider og annen type relevante dokumenter er en slik type sekundærdata.

5.5.4 Utvalg av enheter

Den valgte problemstilling, med de utledede forskningsspørsmål, vil sterkt innvirke på arbeidet med utvalget av enheter. Jacobsen (2005) gjør oppmerksom på at det er flere forhold som må dekkes for at undersøkelsen skal ha gyldighet. Han nevner tema og variabler, kontekst, tid, personer og hendelser som viktige elementer som må vurderes når man skal sette opp et utvalg. Det er mange fallgruver som kunne svekke undersøkelsen, og vi har analysert utvalget nøye for å sikre at man fikk den kvaliteten man er ute etter.

Jacobsen (2005) har delt inn utvalgsprosessen i tre steg:

1. *Skaff deg oversikt over alle de du ville ønsket å undersøke hvis du hadde ubegrenset tid, penger og analysemuligheter.* (Jacobsen 2005:172)

Vår problemstilling favner innenfor det som er Forsvarsbyggs ansvarsområde. Vi har valgt å avgrense dette gjennom at vi ønsker å undersøke Skifte eiendoms virksomhet med å avhende overflødig eiendommer. Omorganiseringen av Forsvarsbygg og Skifte eiendom var i utgangspunktet en politisk initiert prosess.

Vi har derimot ikke valgt å ha et utvalg av ulike politiske respondenter. Dette på bakgrunn av at vi ønsket å se mer på den helhetlige forvaltningen av selve instruksen. Her har det utvalget vi har valgt en inngående og dyp kjennskap til akkurat denne prosessen. Med ubegrensede ressurser kunne det vært ønskelig å velge ut respondenter blant ledelsen i Forsvaret, som skulle stod for selve utskillelsen og etableringen av Forsvarsbygg, med underavdelinger samt militære avdelingssjefer som har blitt berørt av avhendinger.

Valget med å ikke involvere disse som en del av respondentene er gjort ut i fra hensynet til fokuset vårt på den daglige forvaltningen av instruksen.

2. *Del populasjonen i undergrupper.*

I et metodisk perspektiv deler man nå utvalget ved å benytte seg av såkalte inndelingsvariabler (Jacobsen 2005). Det er viktig i så måte at inndelingen er relevant for problemstillingen vår, og at den vil være med på å få frem forskjeller som er verdt å jobbe videre med.

Med utgangspunkt i våre tidligere gjengitte forskningsspørsmål så har følgende aktuelle inndelingsvariabler vært viktig for vår undersøkelse:

- **Porteføljesjef i Skifte eiendom.**
Tod Faye-Schjøll sitter med en uunnværlig kunnskap rundt ulike prosjekter der avhendingsinstruksen er gjeldene.
- **Utviklingssjef.**
Tore Arntzen besitter unik kunnskap om enkelte prosjekter og hvordan disse blir behandlet fra avgjørelsen rundt avhending til selve prosjektet er avhendet. Her finner vi også en ekspertise rundt eventuelle reguleringsarbeider som er gjort på noen av de objektene Skifte eiendom forvalter. Prosessen rundt dette har vi i noen grad brukt i vår analyse.
- **Regionsjefer.**
Her er det brukt to regionsjefer. Disse har et overordnet ansvar innen sin region der hver region forvalter en stor portefølje av ulike avhendingsobjekter. Vårt utvalg av regionsjefer har direkte kunnskap og direkte håndtering av avhendingsinstruksen.
- **Prosjektledere**
De fleste av våre respondenter er prosjektledere. Disse sitter med den daglige omgangen av konkrete avhendingsobjekter og har en stor kunnskap rundt forvaltningen av avhendingsinstruksen. De ulike prosjektlederne sitter i to ulike regioner fordelt på region sør og region nord
- **Seniorrådgivere**
Vi innbefattet to seniorrådgivere i vår studie.
Disse personene hadde stor og bred erfaring fra mange år i Skifte eiendom. Disse viste seg å være av uvurderlig betydning når det gjaldt å se noe historisk på Skifte eiendoms forvaltningspraksis.

3. Velg kriterier for utvelgelse av respondenter.

Det er mange ulike kriterier å gjøre utvalg på når man gjennomfører kvalitative undersøkelser. (Jacobsen 2005).

Etter en grundig vurdering så fant vi det mest hensiktsmessig å gå for det Jacobsen kaller for en "*Kombinasjon av ulike metoder*". (Jacobsen 2005:175)

Her plukket vi metoden som vi mener førte til et hensiktsmessig utvalg, og vi ser viktigheten av å være bevist på de valg vi gjør i denne fasen.

a) Bestem hvor mange personer du kan ha med i undersøkelsen. Antallet begrenses av tid og ressurser.

Vi så for oss å ha med alle de ulike prosjektlederen for å kunne gi oss en god nok empiri til vår analyse. Dette ble til slutt intervju med følgende respondenter og informanter som kunne gi oss nok erfaring og kunnskap rundt de ulike prosjektene som lå til grunn for en del av vårt empiriske grunnlagsmateriale.

- 1 porteføljesjef
- 1 utviklingsjef
- 2 regionsjefer
- 8 prosjektledere
- 2 seniorrådgivere

b) Foreta et tilfeldig utvalg av det antallet du har bestemt deg for.

Skifte Eiendom er en organisasjon med rundt 35 ansatte. Vårt tilfeldige utvalg er basert på at alle har en daglig forvaltning av avhendingsinstruksen og ikke nødvendigvis kunnskap basert på alle prosjekter som Skifte eiendom har i sin portefølje. De hadde inngående kjennskap til avhendingsinstruksen og til sammen utgjorde de en totalkunnskap rundt Skifte eiendom praksis rundt de ulike Eiendom, bygg og anlegg (EBA) som Skifte eiendom har i sin portefølje.

c) Gå kritisk gjennom de personene som er blitt trukket ut, og se om det er en ubalanse i variasjonen. Suppler med noen som en mener representerer variasjon.

Vi har gått kritisk til verks når det gjelder å finne et utvalg av respondenter som har nok kjennskap til problemstillingen og de ulike forskningsspørsmålene. Dette for å kvalitetssikre at de funn vi får er anvendelige opp mot teori og deretter analyse.

Avhendingsinstruksen er politisk initiert. Her kunne vi også ha hatt med respondenter som hadde representert den politiske ledelse i Forsvarsdepartement og i tillegg ledelsen i Forsvarsbygg som er Prinsipaler i denne sammenhengen. Disse hadde kunnet si noe mer om avhendingsinstruksens formål og eventuelle fremtidige endringer.

5.5.5 Dataanalyse

Jacobsen nevner *systematikk* som et nøkkelord i forskning.

”Forskning og undersøkelser kjennetegnes nettopp ved at innsamlingen av data, behandlingen av informasjonen og presentasjonen er systematisk” (Jacobsen 2005:17)

Jacobsen nevner videre viktigheten av å redusere noe av kompleksiteten av alle de data vi samler inn. Det å kunne behandle de data vi samler inn både på som enkelte deler, men samtidig beholde helheten vil være et punkt vi vil sette søkelyset på. Dette kalles ofte for en hermeneutisk metode. (Jacobsen 2005)

Vi har allerede nevnt at studien har et intensivt design. Vi har brukt dybdeintervju som skulle gi oss svar fra de valgte respondenter, basert på muntlige intervju. De svar vi har innhentet fra disse respondentene har blitt behandlet videre som en del av vår hovedempiri. Det å velge et intervju som ikke nødvendigvis har bare faste svaralternativer, men også lete etter respondentens egne tanker og refleksjoner har vært et mål. Dette for å kunne få en god nok dybdebesvarelse fra respondenten.

Det maritime uttrykket triangulering definerer noe om datainnsamlingens validitet. De ulike kilder man bruker må understøtte hverandre i de funn vi finner.

”Dersom ulike typer data fører til samme konklusjon kan vi ha litt større tillit til denne konklusjonen.” (Hammersley og Atkinson 2004:259)

Med andre ord har en innsamling av data fra ulike kilder, kontrollert opp mot teorier og andre empiriske undersøkelser være med på å kvalitetssikre de funn vi har som riktige.

Våre spørsmål hadde ikke faste svaralternativer. Dette gjorde vi i den hensikt at respondentene skulle få anledning til å kunne utdype sine svar. Spørsmålene var i utgangspunktet basert på ulike aspekter rundt våre forskningsspørsmål, men det ble gitt samtidig anledning til å kunne si noe rundt den respondents oppfatning av avhendingsinstruksen.

Vi brukte denne empirien til å se på eventuelle kulturbegrep i Skifte eiendom og hvordan den enkelte medarbeider oppfattet forvaltningen av dette. Her fant vi noen interessante funn som igjen ble satt opp mot annen empiri og teori. Vi brukte mye tid på å transkribere intervjuene. Hvert intervju var opp mot 60 minutter og i det øyeblikket vi satte oss ned med respondentsvarene hadde vi et stort skriftlig materiale å gå igjennom.

Proessen var her å ta hvert enkelt spørsmål for seg og deretter søke etter annen empiri og teori som kunne gi oss et analysegrunnlag.

Vi føler at vi fikk en god systematikk i vår analyse. Det å implementere teori med den empirien vi hadde samlet inn, var en lærerik prosess som igjen førte til at vi kunne besvare de ulike forskningsspørsmålene og vår problemstilling.

Systematisere og kategorisere.

”All kvalitativ analyse starter med en samling av rådata, det vil være seg dokumenter, utskrifter fra intervju, video fra observasjon eller notater” (Jacobsen 2005:186)

Dette er data som vi har ønsket å strukturere. Dette innebærer å dele opp den helheten som vi har gjort gjennom samme spørsmål til ulike respondenter til mer enkeltelementer. Det å kunne systematisere og kategorisere har vært en viktig bit i vår analyse. Det kan betraktes som et paradoks å skulle fange opp nyanser, men samtidig skulle kategorisere og forenkle. (Jacobsen 2005)

Dette har derimot vært en viktig strukturell oppgave da vi forventet å ha mye data som måtte behandles på en riktig måte. Det å systematisere data kan betraktes som en måte å redusere data. Dette gjøres for å kunne formidle noe fra empirien.

Sammenbinde

Det å sammenbinde de data vi har, er en måte å fortolke funnene vi har gjort.

Jacobsen (2005:187) nevner to ulike tilnærminger når det gjelder kvalitativ analyse.

- Innholdsanalyse
- Narrativ analyse

Innholdsanalysen deler data inn i kategorier og tema og prøver deretter å finne sammenhenger.

Den narrative analysen betrakter mer data som ulike fortellingselementer der helheten finnes ved å vurdere disse som en samlet fortelling.

Vi har søkt etter å finne sammenhenger ved de ulike primærdata som ble funnet. Disse sammenhengene har da blitt vurdert opp mot annen empiri for å kunne kvalitetssikre funnene i analysen.

Vi søkte etter en fri utfoldelse og tankeflyt rundt de spørsmål vi stilte respondentene. Her har den narrative analysen vært et verktøy for å kunne sammenbinde disse tankene og de svar på de spørsmålene vi stilte. Det å finne helheten og sammenhengene har vært en viktig del av dataanalysen.

Som nevnt i forrige avsnitt så var det vår hovedhensikt å kunne gi en redegjørelse på hvert enkelt forskningsspørsmål og deretter kunne gi en utredning på vår problemstilling, altså en narrativ tilnærming.

5.5.6 Validitet og kvalitetssikring

Intern gyldighet

Teorier, mange og ulike kilder, og andre forskningsresultater kan være med på å gjøre dataene man finner gyldige. (Postholm 2005).

Creswell 1998 belyser at i kvalitativ forskning vil det være mest vanlig å ta i bruk ulike kilder for å belyse de tema og problemfelt som skal undersøkes. Ved å ta i bruk ulike kilder kan man kryssjekke de opplysningene man finner opp mot hverandre.

Enkelt sagt kan vi definere intern gyldighet som om resultatene vi finner oppfattes som riktige (Jacobsen 2005)

Vi har allerede nevnt en tilnærming som baserer seg på metodetriangulering. Det å sammenligne de funn vi selv har gjort med andre empiriske funn vil være en slik tilnærming. Konteksten rundt andre empirier må da være den samme, men metodetilnærmingen kan være ulik (Jacobsen 2005) Teorier kan også være med på å gjøre den interne gyldigheten bedre. Dette da under forutsetning av at teorien er korrekt.

Det at resultatene vi har funnet oppfattes som riktige vil være et mål for vårt studie. Samfunnsvitenskapen beskriver begrepet intersubjektivitet (Jacobsen 2005) som et uttrykk for at det nærmeste vi kommer sannheten er at flere personer/respondenter er enige om at noe har en riktig beskrivelse. Jo flere som er enige desto større er sannsynligheten for at det er riktig.

Har undersøkelsen vår et validitetsproblem?

Ved å ta i bruk de nevnte metodiske tilnærminger mener vi å ha minimalisert dette. Vi så derimot store krav til metodetriangulering og systematikk i den jobben som er gjort. Å formulere gode nok spørreskjema slik at respondenten skjønnte hva spørsmålene innebar, å kvalitetssikre at respondenten hadde nok kunnskap rundt de spørsmål som ble stilt.

Å klare å bruke det ”stammespråket” som fører til god nok respons. Alle disse punkt er oppgaver vi prøvde å bearbeide på beste mulige måte.

Som beskrevet tidligere så har vi funnet generelle trekk i form av svar som kunne kategoriseres som like rundt enkelte spørsmål, men også det unike og særegne blant andre spørsmål. Forhold som tidsmessig ansettelsesforhold - type stilling - hvilke arbeidsoppgaver og type forvaltning stillingen hadde var her avgjørende. Erfaringsgrunnlaget fra den enkelte respondent virket også som en faktor som spilte en stor rolle i hvor "frittalende" den enkelte respondent var.

Vil flere svar gitt på et generelt grunnlag være mer valid enn få svar som vi som forskere så på som mer ærlige? Bredt empirisk grunnlag ga muligheten for en viss metodetriangulering. Offisielle dokumenter fra Skifte eiendom var noe av den empirien som ble brukt. Andre dokumenter kunne gi et mer nyansert syn på historikken. Kritiske dokument fra blant annet Riksrevisjonen var av en slik art.

Ved å gå dypere inn på enkelt-prosjekt fikk vi enkelte respondenters oppfatning av de prosessene som hadde foregått. Vi har ingen garanti for om de få som svarte mer utfyllende har mer validitet enn hva den generelle oppfatningen var, men vi kunne i vår analyse si noe om en form for dissens som var innenfor samme organisasjon.

Kryssjekkingen ble gjort blant annet ved å bruke en informant sammen med alle respondentene. Tod Faye-Scjhøll er porteføljesjef i Skifte eiendom. Ved å stille Faye-Scjhøll, som sitter i toppledelsen i Skifte eiendom, enkelte av de spørsmål som vi trengte å kryssjekke, mente vi å kunne si noe mer om validiteten. Faye-Schøll satt i den arbeidsgruppen som utarbeidet avhendingsinstruksen. Dette ga oss et godt innblikk i de prosessene som ble gjort.

Ekstern gyldighet

Den eksterne gyldigheten kalles også overførbarhet. (Jacobsen 2005)

Kan funnene generaliseres på noen måte? Dette kan gjøres både ved å generaliser de data man har innhentet til et mer teoretisk nivå. Med andre ord en teoretisk generalisering. Fra empiri til teori (Jacobsen 2005)

Det å generalisere hyppigheten blant flere respondenter er en annen måte å finne ekstern gyldighet. Kan man finne de samme data og funn blant flere som blant få? Her brukes begrepet statistisk generalisering (Jacobsen 2005)

Vår oppgave var å tilstrebe en slik best mulig ekstern gyldighet rundt vår studie. Her hadde vi satt opp en del punkter som vi ville tilstrebe å følge for å gi oppgaven best mulig gyldighet.

- Generalisering krever at alle respondenter skjønner hva de blir spurt om. Få en felles kontekst for å kunne si noe generelt om årsak – virkning.
 - Spørsmålene som ble stilt var av en slik art at alle respondentene uavhengig av stilling kunne besvare disse. Noen hadde inngående kjennskap til enkelte deler av studien, mens andre hadde et noe mer distansert forhold til enkelte deler.
- Reliabiliteten av studiet avhenger av hvor godt teknisk undersøkelsen er gjennomført. Herunder om respondenter har klart å svare på riktig måte. Eksempelvis ved skjema om man har krysset av på riktig måte.
 - Vi følte i stor grad at respondenten forstod spørsmålene på riktig måte. Intervjuene ble gjennomført over telefon eller ved personlig oppmøte og vi fikk derfor en anledning til å konkretisere eller forklare de enkelte spørsmål om det var en ubalanse i det å forstå spørsmålet. Vi vurderte tidligere i prosessen å bruke Quest-Back som et verktøy, men gikk bort fra dette da vi så begrensingene i dybdeintervju ved bruk av dette eller lignende verktøy.
- Er sekundærdataene til å stole på?
 - Noen av de sekundærdataene vi brukte var offentlig dokumenter som vi må tro hadde validitet. Dette var data fra Storting og Department, samt empiri fra Skift eiendoms offisielle nyhetsbrev og lignende. Vi var aldri i den posisjon eller situasjon at vi ikke stolte på at disse sekundærdata holdt mål.
- Har respondenter klart å svare på det vedkommende blir spurt om?
 - Som nevnt tidligere så følte vi gjennom hele prosessen at respondenter forstod spørsmålet og at vedkommende svarte på det vi spurte om. Her hadde vi som sagt mulighet ved dybdeintervjuene å forklare og definere tydelig hva spørsmålet bestod av, men dette skjedde sjeldent.
- Validiteten vil være avhengig av at respondenter har klart å svare på det han blir spurt om.
 - Her har vi ingen oppfatning av at respondenter ikke svarte på det han eller hun ble spurt om. Ved enkelte intervju kunne vi ha respondenter som ikke hadde inngående kjennskap til objektet eller prosessen. Dette er også et moment som vi har tatt med i betraktning i vår analyse.

5.5.7 Tolkning og tolkningsfeil

Vi var klar over at den tolkningen som vi gjorde med bakgrunn i både primærdata og sekundærdata kunne tolkes på ulike måter. Vi vil derfor belyse noen av de fallgruvene vi så.

Generelt var vi oppmerksom på hva de ulike tolkningsfeil kunne komme av.

- Hadde vi skjønt hva respondenten har svart på?
 - Som tidligere nevnt følte i stor grad at respondenten forstod spørsmålene på riktig måte. Vi fikk anledning til å konkretisere eller forklare de enkelte spørsmål om det var en ubalanse i det å forstå spørsmålet og også om det var ubalanse når det gjaldt om vi selv hadde skjønt hva respondenten svarte.

- Var vi en del av selve prosessen? Deltager eller tilskuer?
 - Vi var i utgangspunktet en tilskuer når det gjaldt intervjuene. Vi hadde en ferdig intervjuguide som ble brukt til alle respondenter. Samtidig så var vi en deltager i det øyeblikket respondenten eller oss selv ikke forstod spørsmålet eller svaret. Dette føler vi var en kvalitetssikring av intervjuene.

- Hvilken distanse hadde vi? Innenfor eller utenfor organisasjonen?
 - To av kandidatene i Masteravhandlingen har, eller har hatt stillinger innen Forsvaret. Til tross for at man har vært en del av de prosessene rundt avhending av EBA, stod man nok utenfor organisasjonen til å kunne være objektiv. Vi mener bestemt at dette kan tolkes til å stå klart utenfor organisasjonen som Skifte eiendom representerer.

- Var de svar vi fikk være ærlige nok?
 - Dette var et punkt vi diskuterte mye i etterkant av intervjuprosessen og i det øyeblikket analysen skulle gjøres. Noen av respondenten bar preg av at de hadde vært i organisasjonen i kort tid. Her følte vi at vi fikk noen ”programforpliktende” svar. Vi måtte se disse i sammenheng med de respondentene som hadde lengre fartstid i organisasjonen. Her var etter vårt skjønn svarene noe mer frittalende. I sum føler vi at vi fikk et godt empirisk grunnlag til å kunne si noe generelt rundt våre ulike forskningsspørsmål.

- I og med at vi ikke er en del av et forskningsteam og dermed ikke kan karakterisere dette som aksjonsforskning ville dette påvirke de svar og dermed de analyser vi gjorde? Herunder det kausale perspektiv at vi ikke skal inn og forbedre organisasjonens resultatform, men heller forklare årsak – virkning.
 - Vi føler at vi hadde en god nok objektiv innstilling til denne forskningen. Vi følte samtidig at våre spørsmål ikke var av en slik art at vi fikk en for forsiktig holdning fra respondentene. Vi designet intervjuguiden på en slik måte at de ulike respondentene skulle føle seg trygge og at spørsmålsstillingene var fra det generelle til å søke etter en mer personlig oppfatning i trygge rammer.

Tolkning

Postholm beskriver i sin bok «Kvalitativ metode» (2005) en forenklet modell i en forskningsprosess. I en innledning legges temaet frem. Deretter vil en innsnevring føre frem til en problemstilling. I forskningsprosessen vil det for forskeren være viktig å kjenne til praksisen, teori og data som igjen kan føre til en dypere forståelse for feltet som skal utforskes. Etter å ha avklart de funn vil forskeren se og utvikle forståelse, men samtidig måtte tolke, se betydninger og eventuelle implikasjoner. Dette for å kunne se sammenhenger og motsetninger. Vi illustrerer dette på følgende måte:

Tema – Problemstilling – Forsker/praksis samt teori/data –Tolkning i et større perspektiv – Betydning og implikasjoner.

Vi mener at validiteten og reliabiliteten i analysen kan forsvares ved at de subjektive svar som ble gitt måtte settes i en sammenheng. Dette er nevnt i vår beskrivelse av den narrative metoden.

Vi måtte søke og tolke svarene på en måte som gjør at vi klarte å se sammenhenger. Vår strategi gjennom å bruke et respondentgrunnlag som var bredt, men som også gikk i dybden var å kunne komme med en analyse som var både valid og troverdig. Skifte eiendoms ledelse har ytret ønske om å kunne få se de analyseresultat som fremkommer av oppgaven. Vi føler her å ha tiltro fra Skifte eiendom til å kunne, på et objektivt grunnlag, si noe om den forvaltningen av avhendingsinstruksen som Skifte eiendom praktiserer.

Jacobsen har i sin bok ”Hvordan gjennomføre undersøkelser (2005) redegjort for de utfordringer forskeren står ovenfor når det gjelder å behandle det datamaterialet vi samler inn. *”Ingen undersøkelser kan gi objektive, riktige, absolutte svar. Resultater vil være tvetydige. Derfor må de tolkes av de som har laget undersøkelsen”*. (Jacobsen 2005:375)

Vi har tolket ut ifra et objektivt ståsted og mener at de resultat som fremkommer i vår analyse kan forsvares.

Tolkningsfeil

Her ønsker vi å belyse tre ulike typer tolkningsfeil eller feilslutninger.

- Enhetenes nivå
- Tidsfeilslutninger
- Tolkningsfeil rundt kausalitet

Enhetenes nivå vil kunne være en kilde til tolkningsfeil. De ulike respondentene kunne opptre både som individ, men samtidig som aggregerte enheter (Jacobsen 2005) Dette betyr at de i sum kan være individer i en kollektiv enhet som vi finner i en organisasjon. De data som ble innsamlet hos hvert enkelt individ kunne både være en refleksjon fra den enkelte respondenten, men også som en refleksjon sett ut ifra organisasjonen som helhet. Den aggregerte feilslutningen kan forekomme om vi tolker individuelle slutninger til å gjelde hele organisasjonen. Jacobsen (2005) har også kalt dette for summeringsfeil.

Tidsfeilslutninger kan forekomme fordi en undersøkelse tar utgangspunkt i en bestemt periode. Dette kan være periodisk i forhold til tidspunktet når undersøkelsen pågår. Tilstanden blir da undersøkt på et gitt tidspunkt. Dette trenger ikke nødvendigvis å være gjeldende på et annet gitt tidspunkt.

Kausalitetsfeilslutning kan forekomme ved analyser. Kausalitet refererer til forholdet mellom årsak og virkning og våre tolkninger kan bære preg av slike feilslutninger.

- Enhetenes nivå
 - Respondentene opptrådte som både en kollektiv enhet i form av sin stilling innen Skifte eiendom, men samtidig søkte vi etter å få den enkeltes respondents oppfatning og forståelse av spørsmålene. Vi har prøvd i vår analyse å ta hensyn til både helheten og den enkelte respondents oppfattelse. I sum bærer vår analyse preg av dette.
- Tidsfeilslutninger
 - Vår studie tar utgangspunkt i både den historiske fortolkningen av avhendingsinstruksen og i tillegg hvordan dagens praksis og forvaltning er. Vi ønsket å se på om det fantes endringer som kan spores tilbake til den praksisen som har vært og hva som er gjeldende i dag.

- Tolkningsfeil rundt kausalitet
 - Denne dybdestudien har søkt etter å finne svar og funn som vi ser i lys av de forskningsspørsmål vi har stilt. Dette betyr at studien kan beskrives som kausal. Det vil si forklarende. Årsak – virkning har da vært et mål i vår dataanalyse.
Etter vårt skjønn er vårt empiriske grunnlag godt nok til å kunne si noe om årsak – virkning i den grad vi søkte etter slike svar.

6. ANALYSE

Dette kapitlet presenterer empiri fra dokumenter og intervju inndelt med utgangspunkt i forskningsspørsmål og underspørsmål. Under underspørsmålene vil vi analysere det empiriske materialet i et teoretisk perspektiv. Oppsummering og delkonklusjon på hvert forskningsspørsmål gjør vi i neste kapittel, hvor vi også vil besvare vår problemstilling.

”Hvordan forvalter Skifte Eiendom avhendingsinstruksens bestemmelser?”

Problemstillingen belyses ved å svare på de tre forskningsspørsmålene, som tilsvarer titlene i dette kapitlet, og underspørsmål til hvert av de tre forskningsspørsmålene.

6.1 Hvordan ivaretar Skifte eiendom avhendingsinstruksens formål om beste økonomiske resultat for staten?

6.1.1 Hva styrer tilgangen av avhendingsobjekter?

Vi ønsket å se på hvordan Forsvarets Militære Organisasjon (FMO) klargjorde den formelle gangen ved avhending av bygg og eiendom til det ble klargjort for salg. Vi ville følge gangen fra et bygg ble tatt ut av den militære porteføljen, til avhendingsobjektet ble sendt til Skifte eiendom.

EMPIRI FRA DOKUMENTER

Etableringen av Forsvarsbygg 1.januar 2002 var basert på en ny organisering rundt den bygningsmassen som forsvaret hadde. Målsettingen for omstillingen lagt i 2001 var å avhende 2 millioner kvadratmeter, samtidig som 300 000 kvadratmeter ny bygningsmasse skal tilføres foretaket. I stortingsproposisjon nr.45 2000-2001 ”Omlegging av Forsvaret i perioden 02-05” Kapittel 6.4.2 ”Eiendommer bygg og anlegg” står det følgende: ” Forsvaret er i dag Norges klart største eiendomsforvalter med ansvar for omkring 6 millioner kvadratmeter bygningsmasse og om lag 1,4 millioner dekar grunnareal, hvorav 2/3 deler er leid grunn. Bygningsmassen er spredd på over 400 av landet kommuner. Det er et mål å avhende mellom 1 og 2 millioner bygningsmasse i løpet av, ellers som følge av omstillingsprosessen. Samtidig vil det oppføres ca. 300.000 kvadratmeter ny bygningsmasse. En vellykket strategi for avhending, kassasjon og innfasing av eiendommer, bygg og anlegg (EBA), er derfor viktig for at omleggingen av forsvaret skal kunne gjennomføres. Endringen vil berøre mange kommuner over hele landet.

I årsrapporten for Forsvarsbygg i 20122 "På oppdrag for samfunnet" så gjør Forsvarsbygg opp status med avhendingen av bygg og anlegg fra opprettelsen i 2001 " *Sidan Forsvarsbygg vart oppretta i 2001 er om lag 2,5 millioner kvadratmeter bygningsmasse avhenda, noko som har sikra forsvarssektoren inntekter på 2,8 milliardar kroner.* "

EMPIRI FRA RESPONDENTER

Utrangering fra forswarets militære organisasjon er stort sett bakgrunnen for at de enkelte objekter blir overført til Skifte Eiendom for avhending eller rivning. Skifte Eiendom er prisgitt forswarets endringer og prioriteringer. En respondent, R-3 sier følgende; "*Skifte er en konsekvensorganisasjon. Et resultat av at forswaret sier opp arealer. Oppsigelser fra forswaret styrer tilgangen av objekter. Så lenge forswaret sier opp arealer har vi mye å gjøre, slutter de med det, får vi lite å gjøre. Kun dette som styrer tilgangen.* "

Det kan derimot være andre faktorer som også spiller en rolle når det gjelder objekter for avhending. R-4 sier følgende; "*Vi jobber aktivt med utrangering. Skifte er involvert i planprosesser både interne og eksterne, både helhetsplaner og reguleringsplaner forut for salg, eller forut at eiendommen blir frigitt. For eksempel på Værnes, helhetsplan for Værnes så er Skifte med i prosessen. Vår oppgave der er å se på avhendingspotensialet.* "

R-5 sier at; "Forswarets militære organisasjon (FMO) er selv en pådriver for å få sagt opp bygg gjennom Helhetlig gjennomføringsplan (HGP).

ANALYSE

Tilgangen av avhendingsobjekter har vært styrt av et kvantifisert mål. Forsvarsbyggs etablering, hadde som mål å avhende 2 millioner kvadratmeter. Skifte eiendom ble stiftet i januar i 2002 som en del av målsettingen om avhending av 2 millioner kvadratmeter. Deres spesifikke forvaltning er å selge eller på annen måte avhende overflødig bygningsmasse, også kalt Eiendom, bygg og anlegg (EBA), fra Forswarets ulike enheter. Målsettingen kom fra Stortinget som ga klare mål for den prosessen som skulle iverksettes.

Busch et. al beskriver i «Økonomistyring i det offentlige» (2009) målstyring gjennom fire faser.



Figur 4: Målrettet ledelsesarbeids fire faser, Busch et al (2009)

Målsettingsfasen var klar. Et gitt antall kvadratmeter skulle avhendes. Forsvaret har i lengre tid hatt flere bygg og eiendommer som ikke lengre var i operativ bruk.

Busch et.al (2009) beskriver viktigheten av å ha realistiske arbeidsmål. Målene var her resultatbeskrivende, målbare, tidsbestemte i forhold til Stortingsproposisjon 45, utviklende når det gjelder den aktiviteten som Skifte eiendom har ansvaret for, og realistiske ved at er satt av både tid og ressurser i forhold til oppgavens omfang.

Respondentene var entydige når det gjaldt hvem som var oppdragsgiver i forhold til EBA. Det var Forsvarets Militære Organisasjon (FMO) som er en pådriver for å få sagt opp bygg og anlegg gjennom den Helhetlige Gjennomføringsplanen (HGP) som er en sammensatt plan gitt i Forsvaret som helhetlig organisasjon. Skifte er dermed en konsekvensorganisasjon som er avhengig av å bli tilført nok EBA for avhending. Et annet funn som kan være interessant å trekke frem er at Skifte eiendom ikke bare er avhendingsverktøyet, men i noen tilfeller også delaktige i reguleringsplaner og helhetsplaner. Dette kan vi finne igjen i Busch et.al beskrivelse rundt resultatmålingsfasen og oppfølgingsfasen. Her ser man at for å få eiendommer og anlegg som kan gi større potensiale i form av et større kundesegment må man i noen tilfeller se på de resultatene som er oppnådd, kartlegge disse og eventuelt innføre nye tiltak som er en forbedring. Busch et.al kaller dette å lage nye arbeidsmål eller endre kursen slik at målene blir nådd (Busch et.al 2009)

R-9 sier at *”Det er behovet til brukeren som styrer avhendingsobjektene til Skifte eiendom.”* Gjennom nye planer og reguleringen er Skifte også med på å skape nye behov som gir et større potensiale i forhold til andre segmenter. Dette igjen, kan etter vårt skjønn gi et bedre økonomisk resultat enn tidligere.

6.1.2 Etter at avhendingsobjektet foreligger, hvilke prosedyrer blir da satt i gang?

Vi ønsket her å se på hvilke rutiner Skifte Eiendom har når det gjelder avhending. Er det sammensatte og dokumenterte rutiner eller vil de enkelte prosjektlederne har innvirkning på rutinene. Finnes det klare prosedyrer som alle følger eller mer uklare retningslinjer for avhending?

EMPIRI FRA DOKUMENTER

Skifte Eiendom har gjennom ulike avhendinger sett behovet for å kvalitetssikre sine rutiner. Helt konkrete salg har vært bakgrunnen for dette. Vi har innledningsvis i oppgaven behandlet Bolærne-saken som har vært noe av bakgrunnen for kvalitetssikring.

Skifte Eiendom har i denne prosessen utarbeidet ”Skiftenøkkelen” som kan sies å være Skifte Eiendoms interne kvalitetssikringssystem. Dette er et internt arbeidsdokument som er en veileder for hvordan avhendingsprosessene skal utføres. I tillegg vil ”Avhendingsinstruksen” være det overordnede dokumentet som styrer prosedyrene. Skiftenøkkelen gir detaljerte og presise regelverk når det gjelder avhendingsinstruksen

EMPIRI FRA RESPONDENTER

En av respondentene R-4 viste til en klar prosedyre ved avhending;

Vi registrerer eiendommen i våre systemer. Får den inn i saksbehandlingssystemene. Vi har et internt ett som heter VSO og et arkiv system samt et økonomisystem med budsjetter og lignende. Vi legger da eiendommen inn i disse tre systemene. Vi får på plass budsjettet rundt eiendommen; utgifter og inntekter. Det følger med en utrangeringsprotokoll som innehar dokumenter som gjør at vi kan starte å jobbe med eiendommen. Deretter kartlegger vi eiendommen i forhold til de egenskapene eiendommen har, muligheter, begrensinger, markedsmuligheter. I det hele tatt hvordan skal vi selge denne eiendommen. Avdekker formaliteter og sender når eiendommen er klar for salg så sender vi den på offentlig avklaring slik at det er dem som har forkjøpsrett, altså stat og kommuner. Videre departement og fylkesmannen. Da får vi tilbakemelding på om de ønsker eiendommen eller ikke. Hvis de ikke ønsker eiendommen så legger vi den ut i markedet. Dette er gangen. Så er det regelverk rundt hvor lenge eiendommene skal ligge ute annonsert i forhold til størrelsen på eiendommen.

ANALYSE

Saksgangen fra et avhendingsobjekt foreligger er underlagt rutinemessige handlinger i Skifte eiendom. Respondentene anskueliggjør ulike prosedyrer som ligger som faste punkter i prosessen. Det nevnes av flere respondenter 3 ulike prosedyrer;

Prosjektet legges inn i VSO som står for Visma Sales Office. Dette er Skifte eiendom sitt Custom Relationship management (CRM) system. Videre brukes et internt arkivsystem, samt et økonomisystem. Budsjetter i forhold til utgifter og inntekter blir synliggjort. Disse systemene sammen med en utrangeringsprotokoll ivaretar dermed prosedyrene før man ser konkret på de ulike egenskapene eiendommen har. Her vil muligheter, begrensninger og ulike markedsmuligheter være med på å bestemme kundesegment og hvilke markedsmuligheter eiendommen har.

Virksomhetsplanlegging omtales av Busch et al. (2009) som et viktig redskap for styring og planlegging. Innen temaet utvikling og innføring av virksomhetsplaner nevner Busch et al. fire ulike faser (2009). Vi ser av Skifte eiendoms praksis at det er gode innarbeidede rutiner som alle prosjektledere kjenner godt til. Her har det blitt utformet praktiske registrerings- og rapporteringsrutiner. Det er tydelig at respondentene er entydig i disse rutinene. Funnet basert på respondentempirien er såpass klart at vi velger å se dette som et bevis på godt kjente og innarbeidede arbeidsrutiner.

Det er klare strategiske mål for virksomheten da realiseringen av mål er tydelige. Busch et al. peker i boka «Økonomistyring i det offentlige» (2009) på at utvikling av prosjekter som skal gjennomføres på lang og kort sikt er en del av strategisk planlegging.

Å ha klare rutiner når det gjelder de prosjektene Skifte eiendom får inn til avhending vil være en del av denne strategiske planleggingen. Læring, vekst blant Skifte eiendoms ansatte, brukerperspektiv og utvikling av produksjonssystemet vil legge føringer for den strategiske planleggingen Skifte eiendom gjør for eventuelle endringsprosesser som er omtalt i Kaplan og Nortons Strategikart (Busch et al. 2009)

R -7 sier "Vi er god på sjekklista. Vi går veldig systematisk til verks." Dette utsagnet kan være et eksempel på at respondentene arbeidet etter de samme systematiske prosedyrene.

6.1.3 I hvor stor grad blir det sett på alternativ bruk når objektet blir forelagt Skifte eiendom for avhending?

Sett i lys av forskningsspørsmålet ”Hvordan ivaretar Skifte Eiendom avhendingsinstruksens formål om beste økonomiske resultat for staten?” Ønsket vi å belyse om det ble sett på alternativt bruk for å oppnå et bedre økonomisk resultat. I hvor stor grad hadde man gjort en analyse for å kunne si at objektet ville gi beste økonomiske resultat på sikt i det øyeblikket Skifte eiendom fikk objektet i sin portefølje.

EMPIRI FRA DOKUMENTER

Forsvarsbygg markedsområde skal før bygg overføres til Skifte eiendom har foretatt en vurdering om det finnes annen operativ bruk for den EBA som Skifte får i sin portefølje. Når det kommer inn til Skifte skal objektet være sjekket ut med hensyn til alternativ bruk eller utleie. Det skal da ikke være andre avdelinger i forsvaret som har behov for arealet.

EMPIRI FRA RESPONDENTER

Respondentene følte at dette spørsmålet ikke i stor grad angikk dem i deres daglige virke, men at dette var forutsatt avklart før at objektet i det hele tatt ble overført til Skiftes portefølje. Derimot var det en respondent R-5 som kunne referere til Bømoen. *”Bømoen hadde en avhendingstid på 3 – 4 år etter at det kom til Skifte. Utleie av enkeltbygg for å få inn inntekter, man ivaretar bygg best når de er i bruk. Man er også med på å skape et marked med utleie og man kan eventuelt selge bygg med leietakere på plass. ”*

Respondent R-4 hadde en utfyllende betraktning, også for at denne respondenten sitter i en posisjon der utvikling er et ansvarsområde.

”For de større eiendommene så kommer de over i gruppen min for å se på muligheter, konseptarbeid, mulighetsstudier, reguleringsplaner og sånne ting. Finnes det verdiøkende tiltak. Eksempelvis å få endret status på eiendommen i kommunedelplan til å kjøre en hel regulering, til å lage ideer og konseptstudier. Vi vurderer eiendommen nøye med tanke på verdiøkende tiltak før den legges ut for salg. Eksempelvis Persaunet leir, den regulerte vi før salg. Vi er våkne for slik potensiale ovenfor eiendommene vi selger. Vi er 35 mennesker i Skifte og vi kjenner til de ulike prosjektene godt. ”

ANALYSE

Når det gjelder spørsmålet om «I hvor stor grad blir det sett på alternativ bruk når objektene blir forelagt Skifte eiendom for avhending» var svarene fra våre respondenter preget av hvilken posisjon de hadde innen organisasjonen. Når det enkelte prosjekt ble forelagt Skifte eiendom for utrangering var objektet i utgangspunktet vurdert ferdig. R-3 sier kategorisk; *”Dette vet ikke Skifte eiendom noe om. Ikke vår jobb!”*

Det fantes derimot enkelte aktører som spilte en mer aktiv rolle når det gjaldt å utvikle eiendommen etter at eiendommen var forelagt Skifte eiendom. R-4 har en annen posisjon i organisasjonen som foruten salg også arbeider med utvikling av prosjektene.

R-4 sier; *”de større eiendommene kommer over i gruppen min for å se på muligheter, konseptarbeid, mulighetsstudier, reguleringsplaner. Vi vurderer eiendommen nøye med tanke på verdiøkende salg”*

R-7 setter kvantitetskravene til Skifte eiendom i fokus; *«I de første årene var det veldig fokus på å bli kvitt kvadratmeter bygg, nærmest koste hva det koste ville.»*

Busch, Johnsen og Vanebo (2009:204) beskriver de fire ulike målbegrep i en virksomhetsplan:

- Overordnet mål
- Hovedmål
- Delmål
- Resultatmål

Det overordnede målet var gitt av stortingets målsetning om å kvitte seg med overflødig eiendom, bygg og anlegg (EBA) som Forsvaret ikke lengre trengte i sin operative bruk.

Hovedmålet var å avhende 2 millioner kvadratmeter fra Forsvarets ulike enheter.

Delmålet var å se på de ulike enhetene og de ulike geografiske behov for å avhende deler av EBA som ikke var i operativt bruk. De ulike enhetene måtte innrapportere EBA som ansås som overflødig i deres portefølje.

Resultatmålet var klart. Et kvantifisert kvadratmeter som skulle avhendes fra 2002 til 2012.

R-4 sier: *«For oss som kom utenfra systemet så tenkte vi annerledes. Få ut størst verdier av en eiendom, la den ligge litt, modnes. Mange eiendommer gikk ut alt for billig for å bli kvitt eiendommene i full fart og få inn raske penger.»*

Det er interessant å se at Skifte eiendom hadde kun som resultatmål antall kvadratmeter i sin oppstartsfase. De ulike målbegrep har sannsynligvis fått en annen dimensjon. I dag ser vi en annet resultatmål satt av Skifte eiendom. Her har man fortsatt en misjon ved å avhende overflødig EBA, men samtidig søker man etter å få utviklet eiendommen på en sånn måte at

man når både flere og et bredere kundesegment. Dette for å søke etter beste økonomiske resultat.

6.1.4 Hvilke kriterier ligger til grunn når avhending skjer ved rivning?

Er det kriterier som ligger faste når det gjelder rivning eller vil bli foretatt en vurdering rundt hvert enkelte tilfelle. Hvilke vurderingen ligger til grunn når man kan si at rivning kan sees på som en direkte utgift. Det vil da være ingen inntekter å hente på selve bygget eller anlegget, men kan gi større økonomisk gevinst ved at eiendommen blir frigitt til andre formål.

EMPIRI FRA DOKUMENTER

Avhendingsinstruksen gir føringer for objekter som skal rives eller vurderes å rives. I kapittel *1.1 Virkeområde, avsnitt 3* står det følgende; beslutning om utrangering/kassasjon av bygning med påfølgende salg til nedrivning uten samtidig avhending av grunnareal, skal skje etter de bestemmelser som er gitt i normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt for avhending av materiell som tilhører staten, gitt ved kongelig resolusjon 17.mars 1978 med senere endringer.

I normalinstruks for utrangering og kassasjon/rivning, som forvaltes av fornyings- og administrasjonsdepartementet beskrives følgende; Kassasjon er beslutning om at materiell eller bygninger, som er nedslitt eller skadet og ikke lar seg reparere uten uforholdsmessige store påkostninger, skal tas ut av bruk.

EMPIRI FRA RESPONDENTER

Her sier respondentene at nøye vurderinger ligger til grunn før rivning er aktuelt. R-13 sier følgende; «*Rivning blir nøye vurdert, kommer an på plassering. Er eiendom, bygning i en aktiv leir er det vanskelig å selge. Da ender det ofte opp med rivning. Når en bolig blir revet er dette på grunn av at boligen er i såpass dårlig forfatning at den ikke er hensiktsmessig å videreføre.*»

R-15 sier følgende; «*For det første er kriteriet at det ikke er fredet, eller at det ikke er vern. Det andre kriteriet er at det ligger på en måte som gjør at det er en fare for omgivelsene eller at det ligger midt inne i en militærleir der bygget er dårlig. At det ikke er mulig med sivilt etterbruk. Det har selvfølgelig litt med standarden på bygget å gjøre.. er det et fint nytt bygg så vil ikke vi rive det uansett om det ligger midt inne i en militærleir. Da blir dette en møllpose inntil man har bestemt seg for hva som vil skje med leiren.*»

R-3 nevner; *«ligger bygget på leid grunn hos en grunneier så kan det være at festekontrakten krevet at når forsvarrets virksomhet opphører skal bygget rives. Ligger det på forsvarrets grunn, utenfor en leir skal det være veldig god grunn for rivning. Det må i så fall være på grunn av økt verdi på eiendommen. Skal vi rive et bygg på vår grunn som vi allikevel skal selge, gjøres det en egen vurdering rundt dette.»*

R-7 utvidet dette ved å si; *«Om det er åpenbart at det er lønnsomt å rive før salg av tomtegrunn. Eksempelvis om det finnes et bilbensinlegg, så vet de fleste kjøpere at her kan det ligge forurenset grunn.»*

En annen vinkling gir R-4; «Et godt spørsmål! Tradisjonelt og frem til nå så blir vi målt på to ting; dette er kvadratmeter og kroner. Og de eiendommene som ikke har noe potensiale rent økonomisk og som ikke er salgbar blir revet.»

ANALYSE

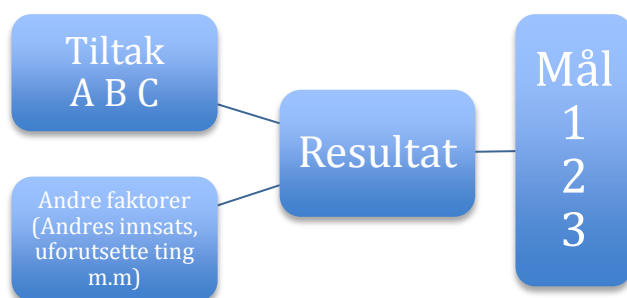
På spørsmålet om *«Hvilke kriterier ligger til grunn når avhending skjer ved rivning»* svarer noen av respondentene utfyllende med hensyn til kriterier for denne avgjørelsen, mens andre er mer kategorisk og kort. R-12 sier enkelt; *«Hvis det ikke er salgbart!»*. I denne forbindelse så henviser respondenten til at objektet noen ganger ligger lokalisert i en eksisterende militærleir. Det vil da være naturlig å forstå at et slikt objekt ikke kan selges og brukes sivilt der det står. Flytting er da et alternativ, dette under forutsetning av at bygget kan fysisk flyttes, og at forfatningen av bygget er i noenlunde stand til å kunne fysisk flyttes ut av leiren.

Om vi ser på de svar som de noe mer utfyllende respondentene gir så kan man se et bredere vurderingsgrunnlag for å gå til det skrittet å rive objektet i stedet for salg eller flytting. R-4 nevner; *«Vi river ikke på grunn av kvadratmeter som skal avhendes, men på grunn av de kostnader disse byggene representerer i drift og vedlikehold.»*

Leiv Opstad sier i sin bok *«Økonomistyring i offentlig sektor»* (Opstad 2006:237) følgende: *«En leder må ha både administrativ og faglig kompetanse»* I denne administrative kompetansen legger Opstad økonomistyring til grunn som en viktig faktor.

Skifte eiendoms medarbeidere viser her en tydelig administrativ kompetanse når man klarer å se bort fra begrepet antall kvadratmeter og heller tenke økonomistyring i en litt mer helhetlig sammenheng. Utgiftene til vedlikehold og å holde på det eksisterende bygget blir satt opp mot rivningskostnader. Målet er å avhende bygget, men metodene kan være ulike i forhold til kostnadsbildet.

Figur 3: Tiltak for mål-middel-analyse, Opstad (2006)



Opstad definerer begrepet ressursstyring med å se på ulike faktorer (2006:243)

- Budsjett
- Priser på innsatsfaktorene
- Bygninger
- Utstyr
- Fordeling av ressurser på kostnadssted
- Kontroll og begrensninger i bruken av ressurser.

Skifte eiendom må vurdere alle disse faktorene når beslutningen om å rive blir tatt i stedet for å vedlikeholdet bygget. En faktor som vil være spesifikk ved noen objekter er om bygget er fredet eller vernet. R-15 sier: «*kriteriet er om bygget er fredet eller vernet*» I en slik sammenheng vil tiltakene være styrt av rammefaktorene.

6.1.5 Hvordan forholder Skifte eiendom seg til offentlig forkjøpsrett?

Vi ønsker vi med dette spørsmålet å se på om offentlig forkjøpsrett virker i praksis. Har Skifte eiendom en god nok praksis rundt dette, vil avhendingsinstruksen gi gode nok føringer for hvordan avhending ved bruk av forkjøpsrett skjer?

EMPIRI FRA DOKUMENTER

I stortingsproposisjon nr. 1 (2004-2005) er det beskrevet følgende;

«...det er derfor i første rekke lagt vekt på å etablere klarere retningslinjer knyttet til den statlige avklaringen som avhendingsinstruksen foreskriver, herunder forholdet til lokale, regionale myndighet, i forkant av selve avhendingsprosessen. Etter at den statlige avklaringen har funnet sted, kan det legges til rette for at fylkeskommuner og kommuner gis anledning til å kjøpe forsvarets eiendommer som er interessante i forhold til allmennhetens muligheter til å friluftsliv og eller kulturhistorie til markedspris/takst.

Gitt at ingen statlige aktører eller fylkeskommune/kommune har meldt sin interesse for salgsobjektet, vil forsvarsbygg foreta en utlysning i tråd med bestemmelsene i avhendingsinstruksen.»

I Skifte eiendoms nyhetsarkiv finnes en avklaring rundt offentlig forkjøpsrett

«Det var salget av Østre Bolærne i fjor sommer som var utgangspunktet for debatten for Forvarets friluftseiendommer. Som et resultat av Stortingets behandling, ble salget av Østre Bolærne omgjort. Samtidig ble det vedtatt å stryke kommunenes og fylkeskommunenes rettigheter, samt sikre hensynet til allemannsretten, friluftsliv og kulturhistoriske verdier. Eiendommer som har kommet til Skifte Eiendoms portefølje etter 1.1 2005 blir avhendet i henhold til nye rutiner. Disse rutinene gir blant annet Direktoratet for Naturforvaltning, kommuner, fylker, Statsskog forkjøpsrett før eiendommene legges ut i markedet.»

EMPIRI FRA RESPONDENTER

Her har de ulike respondentene en oppstilling over de ulike trinn som utvidet offentlig avklaring gir. Her var respondentene tydelig preget av klare rutiner når det gjaldt offentlig forkjøpsrett.

R-11 sier; *«Dette forholder vi oss strengt til. Det er klare retningslinjer. Før eiendommer skal ut på markedet, skal offentlig forkjøpsrett være avklart.»*

R-15 er like kategorisk;

«Vi har jo dette med utvidet offentlig avklaring. Både trinn 1 og trinn 2. trinn 1 som sendes ut til alle kommuner der det foreligger en enkel versjon hvor kommunene får et varsel om at nå er det noe på gang. Trinn 2 der vi har en konkret takst som sendes ut til alle statsetater inklusiv kommunene. Da er det om å gjøre at de gir tilbakemelding om det er kommunal eller statlig interesse for etterbruk. Dette er en runde vi tar automatisk i henhold til avhendingsinstruksen. Og en runde vi tar før vi eventuelt går ut i markedet. Vi har dialog ofte med kommunene før vi kommer så langt, slik at vi er klar over hva kommunen ønsker eller hva slags muligheter der er for denne eiendommen i forhold til evalueringen for hva vi skal gjøre videre og i den forbindelse har vi jo møte med kommunen og der får vi ofte signaler om det er hensiktsmessig å føre saken videre. Ofte er kommunen veldig klar på at dette er et fremtidig fritidsområde og dermed vet vi at kommunen kan være interessert i ettertid og innløse dette området.»

ANALYSE

Rundt spørsmålet «Hvordan forholder Skifte eiendom seg til offentlig forkjøpsrett»

Her vil vi bruke Bolman og Deal "Organisasjon og ledelse" (2010) kilder til makt.

Organisasjon og organisering" skrevet av Tor Busch, Jan Ole Vanebo og Erlend Dehlin (2010), gir en utdypning av de samme begrepene.

Under Makt gjennom tvangsmidler finner vi følgende definisjon:

«Denne formen for makt forutsetter at noen har mulighet til å tvinge igjennom sine beslutninger ved bruk av makt. I vårt samfunn er denne muligheten i all hovedsak tillagt offentlige myndigheter.» (Busch et al. 2010:126)

R-14 sier: *«Vi må bare forholde oss til det politikerne har sagt, vi kan ikke gjøre noe mer eller ha noe mening rundt det.»*

Det er tydelig at ansatte i Skifte eiendom er preget av at dette er en politisk avgjørelse som man gjennom avhendingsinstruksen og utfyllende regler er nødt til å følge.

R-3 sier: *«Dette er regelverket, og det forholder vi oss til»*

Avhendingsinstruksen regulerer all avhending av statlig eiendom, også den Statsbygg gjør. Forsvarsbygg og Skifte eiendom er underlagt en enda strengere praksis. Stortingsproposisjon nr.1 angir at Skifte eiendom skal drive med utvidet offentlig avklaring. Dette betyr at fylkeskommuner og kommuner også har forkjøpsrett på de objektene som Skifte eiendom avhender.

Denne utvidede offentlige avklaringen går i to trinn.

- Trinn 1 der all portefølje som Skifte eiendom hadde går til de 500 ulike offentlige interessentene.
- Trinn 2 sendes ut til de berørte kommuner, fylker og Distriktenes Utbyggingsfond. Her er de ulike objektene taksert og er mer i konkretisert form.

Gjennom våre respondenter fant vi derimot en stor vilje til å bruke denne utvidede offentlige avklaringen. Flere respondenter så nytteverdien av at kommuner fikk anledning til å se på objektene og vurdere disse opp mot fremtidig eget bruk. Flere av respondentene nevnte dialog som ikke nødvendigvis kunne refereres tilbake til utvidet offentlig avklaring, men derimot en mer direkte kobling opp mot de kommuner de samarbeidet med for å kunne se på muligheter for eiendommen i samarbeid med kommunene.

R-7 sier: «Når vi prosjektledere ser at en eiendom er åpenbart interessant for en kommune så går vi til kommunen og tipser de om at den kommer. Dette fordi at det er relativt korte tidsfrister i den offentlige avklaringsrunden. Både for å gi service, og at vi synes det kanskje er fornuftig.»

6.1.6 Hva mener du om regelen om offentlig forkjøpsrett?

Dette er et spørsmål som er farget av den enkelte respondents oppfatning av offentlig forkjøpsrett og hvordan denne virker i praksis. Det har for oss vært interessant å se på om aktørene i Skifte eiendom har personlige meninger om offentlig forkjøpsrett. Dette mener vi kan underbygge noe av den analysen vi gjør rundt samme tema. Respondentenes erfaring med offentlig forkjøpsrett må i analysen her settes opp mot beste økonomiske resultat for staten.

EMPIRI FRA RESPONDENTER

En del funn fra respondentene mener vi er interessante til bruk for vår analyse.

Interessante også på grunnlag av at dette spørsmålet leter etter den enkeltes personlige mening og ikke hva som Skifte eiendom har nedfelt i sine retningslinjer og det regelverket som de sannsynligvis er preget av.

R-8 sier; «Jeg føler at offentlig forkjøpsrett er veldig greit så lenge det offentlige har en reell etterbruk for eiendommene. Vi har jo hatt eksempel der det er kjøpt av kommunen og videresolgt med en gang. Om det er et kommunalt behov så synes jeg det er veldig greit, men om det blir solgt til private med en gang i etterkant for å sikre noen få arbeidsplasser så er ikke den beste måten å gjøre ting på.»

R-9 vinkler dette på en annen måte;

«Jeg mener dette er riktig. Forsvaret har på en måte tatt seg mye til rette, ekspropriert mye grunn. Så jeg synes vel det egentlig er riktig at de har mulighet til å kjøpe det tilbake»

R-12 har følgende betraktning;

«Ser at det i et samfunnsøkonomisk perspektiv kanskje ikke alltid gir det beste økonomiske resultat for staten.»

R-5 sier at ; *«Det er på sin plass, spesielt eiendommer som kan være interessant for Direktoratet for Naturforvaltning og Statskog.»*

R-3 sier følgende; *«Ser en helt klar fordel med at det finnes en offentlig forkjøpsrett fordi at det kan være eiendommer som staten ønsker å kvitte seg med som det kan være lurt at andre offentlige etater får tak i. Det være seg Statens Vegvesen eller kommuner.»*

ANALYSE

Ved å belyse de ulike respondentenes mening om offentlig forkjøpsrett søkte vi etter svar som var basert på subjektive meninger.

Vi stilte spørsmålet «Hva mener du om regelen om offentlig forkjøpsrett»

Det var interessant å se at respondenten hadde ulike oppfatninger basert på erfaringer rundt avhendingene. Noen forholdt seg kun profesjonelt rundt spørsmålet ved å referere til regelverket. R-3: *«Jeg kan ha min private mening om dette, men sånn er reglene, og disse må vi forholde oss til. Om vi ikke liker reglene må vi finne på noe annet å gjøre.»*

R-9 sier: *«Jeg mener dette er riktig. Forsvaret har på en måte tatt seg mye til rette. Ekspropiert mye grunn. Jeg synes vel det er riktig at de har mulighet til å kjøpe det tilbake»*

Andre gir en mer nyansert beskrivelse. R-8 sier følgende: *«Jeg føler at offentlig forkjøpsrett er veldig greit så lenge det offentlige har en reell etterbruk av eiendommene. Vi har jo eksempel der det er kjøpt av kommunen og videresolgt med en gang. Om dette er for å sikre noen få arbeidsplasser er ikke dette den beste måten å gjøre ting på.»*

Vi ønsker å analysere dette ved å ta tak i legitimitetsbegrepet.

Busch et.al (2010) har henvist til Suchman (1995) som har følgende definisjon på legitimitet:

«Legitimitet er en generalisert antagelse om at spesielle handlinger er ønskelige og akseptable innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier, tro og definisjoner»

Busch et.al (2010:102)

Det vil etter vårt skjønn være viktig at de oppnådde rettighetene offentlig forkjøpsrett gir har en legitimitet i samfunnet og ovenfor de ulike aktørene. Om denne forkjøpsretten fører til at kommunene ser en mulighet til å kun sikre noen få arbeidsplasser eller drive en form for eiendomsbusiness kan denne legitimiteten settes på prøve. Den offentlige forkjøpsretten ble satt på dagsordenen etter Østre-Bolærne (som vi har omtalt i kapittel 3), der fylkeskommunen var usikker på om den aktuelle kjøperen ville sikre allemannsretten. Dette ut ifra et ønske om at eiendommen skulle falle samfunnet mer til gode og dermed sikre allemannsretten. Om man definerer offentlig forkjøpsrett til å kunne ha et bedre kommunalt økonomisk resultat kan denne legitimiteten utvannes.

Under begrepet Legal legitimitet finner vi:

«Denne legitimiteten er knyttet til at organisasjonen følger de reglene og lovene som er etablert i samfunnet. Organisasjoner som bryter lover og reguleringer vil raskt kunne miste sin legale legitimitet.» (Busch et.al. 2010:103)

6.1.7 Hvor offensivt går Skifte eiendom til verks når det gjelder å innhente offentlige interessenter?

I og med at det er en offentlig forkjøpsrett så ønsker vi å se på i hvor stor grad vil Skifte søke etter å skaffe til veie offentlige interessenter ut over de gjeldende retningslinjer som blir gjort ved de ulike trinn i en utvidet offentlig avklaring. Finnes det kommunikasjonslinjer som ikke er nedfelt i retningslinjene, eller vil det kun være retningslinjene som styrer kommunikasjonen.

EMPIRI FRA DOKUMENTER

I Skifte Eiendom dokumenter ”Slik fungere offentlig avklaring” finner vi følgende;

Trinn 1

Trinn 1 er en utsendelse der vi synliggjør hele porteføljen Skifte eiendom har for avhending, og som ikke har vært sundt ut på UOA tidligere.

Trinn 2

Trinn 2 er et tilbud til departementene, berørt av fylkesmannsembete, Statsbygg, Direktoratet for Naturforvaltning om overtagelse til takst av en konkret eiendom. Her presenteres bygget, anlegget eller eiendommen eksplisitt; herunder takst.

Fylkeskommunen vil også være kopiadressat ved trinn 2 og bli oppfordret til å gi beskjed dersom de mener at eiendommen er aktuell for kulturformål.

Trinn 3

Trinn 3 er et tilbud til berørt fylkeskommune og kommune om kjøpt til takst av en konkret eiendom som er vurdert som aktuelle for friluft- og/eller kulturformål. Tilbudet forutsetter at:

- Ingen statlig interessent har meldt et behov.
- En endelig godkjenning av Forsvarsdepartementet.

Trinn 4

Dersom fylkeskommune og kommune takker nei til tilbudet, legges eiendommen ut for salg i det åpne markedet.

EMPIRI FRA RESPONDENTER

Vi vil vise til noe ulike svar fra respondentene på dette spørsmålet.

R-8 sier det på følgende måte;

”Vi er ikke mer offensiv enn at vi sender ut i to trinn. Trinn 1 der vi i november/desember sendes det ut hvert år en total oversikt over porteføljen. Og på trinn 2 så sendes det ut konkrete objekter med en verdivurdering og en takst. Dette sendes ut på alt.

Vi følger da instruksene da i forhold til hvordan vi skal forholde oss. Når det gjelder friluftsområder er vi veldig aktive i forhold til DN”

R-7 har følgende kommentar;

”Nå står det ikke i sjekklister, men jeg tror nok at de av oss som har holdt på en stund, alle sammen, gjør det. Det til tross for at noe av det artigste vi vet som prosjektledere er å få ut en eiendom i det åpne markedet og ta budrunder. Det er litt ergerlig av og til at vi må selge til takst på den offentlige avklaringsrunden. Likevel så er dette riktig.”

R14 ser på det i en litt mer formell form;

”Vi forholder oss til UOA og vi har en rutine som sier at alt vi avhender skal gå via en Utvidet Offentlig Avklaring hvor det er flere trinn. Alt vi avhender skal dit, og vi gjør ikke noe spesielt etter at det er sendt ut.”

R-15 har en litt annen vinkling på dette. Han beskriver følgende;

”Vi har jo en løpende dialog med direktoratet for naturforvaltning. I tillegg har vi dialog med kommunene slik at de får bred orientering både når det gjelder trinn1 og trinn2. I trinn 1 får de en fellesorientering om alt som er i kommunen og i trinn 2 så får de den konkrete eiendommen. I tillegg har jo vi løpende møter med kommunen om alle eiendommer i kommunen. Vi driver og jobber stort sett i de enkelte kommunene og det er ofte de etterspør hva er det som kommer som kan være av interesse. Dermed blir det også noe informasjon uformelt i tillegg til trinn1 og trinn2.”

ANALYSE

Når det gjelder hvor offensivt Skifte eiendom går til verks når det gjelder å innhente andre offentlige interessenter fant vi derimot en stor vilje til å bruke denne utvidede offentlige avklaringen. Vi har allerede berørt dette temaet noe i vår analysedel rundt punktene 6.1.5 og 6.1.6.

Skifte eiendom har klare retningslinjer når det gjelder å innhente offentlige interessenter for å se på om disse interessentene ønsker å bruke sin offentlig forkjøpsrett. Spørsmålet som her stilles går i større grad inn på hvor offensiv Skifte eiendom søker etter interessenter når trinn 1 og trinn 2 har blitt behandlet.

R-8 sier at spesielt friluftsområder vil være viktige objekt som blir forelagt Direktoratet for Naturforvaltning. R-9 sier noe av det samme: ”Vi har en ganske tett kontakt med kommuner, spesielt når det gjelder friluftseiendommer som vi tror kommunen kan ha interesse av. I Stortingsproposisjon nr. 1 (2004-2005) finner vi bakgrunnen for denne offensiven. Her er det gitt klare retningslinjer for hvordan prosessen skal være:

”Gitt at ingen statlige aktører eller fylkeskommune/kommune har meldt sin interesse for salgsobjektet, vil forsvarsbygg foreta en utlysning i tråd med bestemmelsene i avhendingsinstruksen.” (St. prop. nr. 1 2004-2005)

Det at noen av respondentene refererer til ”Beste økonomiske resultat for staten” kan også gi en pekepinn på denne offensiven. Skifte eiendom setter i enkelte tilfeller taksten på prøve om man føler at denne er satt for lavt.

R-7: *”... vi må sjekke ut grunnlaget, for vi kan jo risikere at den blir kjøpt til takst”*

Professor Gaute Torsvik (2003) har definert tre ulike områder av økonomisk teori

- Atferdsteori
- Likevekt
- Effektivitet

Opstad (2006) henviser her til professor Gaute Torsvik (2003) som har skrevet i atferdsteori kan vi finne synonymmer til hva noen av våre respondenter har svart.

Her kan vi si at den enkelte beslutningstaker må sette seg klare mål for å gjennomføre tiltak som kan føre til et best mulig resultat. Forskjellige handlinger og atferd vil ofte påvirke lønnsomheten til den enkelte virksomhet.

Etter vårt skjønn er Skifte eiendoms medarbeidere dyktige til å søke etter alternativer for å oppfylle den offentlige forkjøpsretten, men samtidig ha et øye for beste økonomiske resultat.

6.1.8 Hvordan blir avhendingsobjektene prissatt/taksert?

Her ønsker vi å se på hvilke prosedyrer Skifte eiendom har for prissetting/taksering av avhendingsobjektene. Finnes det klare rutiner for dette, og hvordan vil dette i tilfelle bli gjort? Dette spørsmålet kan belyse en del rundt beste økonomiske resultat for staten.

EMPIRI FRA DOKUMENTER

I skriv fra Forsvarsbygg til Forsvarsdepartementet 02.05.2005 "Riksrevisjonens undersøkelse om avhending av eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret." svarer forsvarsbygg på den kritikken som Riksrevisjonen kom med. Kritikken har blitt rettet mot de rutiner som er lagt til grunn for takst. I enkelte salg foreligger det ikke en takst i det hele tatt, ved andre tilfeller mener man at taksten er for gammel og ikke lengre gjeldende. Riksrevisjonen legger til grunn at takster som er eldre enn 9 måneder er et brudd på Avhendingsinstruksen. Det at det ikke har blitt foretatt en takst har vært forklart med et hjemmelsgrunnlag fra avhendingsinstruksen.

1. Avhendingsinstruksen sier i punkt 3.3 at "ved avhending gjennom eiendomsmegler kan den fremgangsmåte som er vanlig i bransjen følges."
2. Avhendingsinstruksen sier i punkt 3.2 at takst ikke er nødvendig når det er snakk om ubetydelige verdier
3. Avhendingsinstruksen sier i punkt 3.2 at verditaksering kan "unnlates for grunnarealer dersom man har tilstrekkelig opplysninger om prisnivået i området".

EMPIRI FRA RESPONDENTER

Avhendingsinstruksen samt allerede nevnt innspill fra Riksrevisjonen gir klare føringer for prissetting. Det er derimot noen funn fra våre respondenter som kan utdype dette noe.

R-8 sier ;

"Det er å innhente en takst ut i fra en gitt regulering på eiendommen. Eller en potensiell fremtidig regulering som diskuteres med takstmann og kommunen. Mye av forsvarets eiendom har vært uregulert. Det har blitt lov i de siste årene til å kjøre en regulering for å få opp prisene."

R-15 har en lengre forklaring rundt samme emne:

"Først så avklarer vi om området skal brukes til fritidsformål og ikke kan brukes til noe annet. Dette har betydning for taksten. Om kommunen sier at deler av dette området ønsker vi til fritidsområdet så kan vi dele av dette og bruke resten av området for

eksempel boligområde. Dette betyr at det blir to ulike takster. Om det legges ut som fritidsområdet på grunn av kommunal interesse så vil jo prisen for akkurat dette området bli billig. Om området blir regulert til boligformål så må også kommunen betale takst i forhold til boligtakstområde. Jeg hadde et prosjekt i Sola kommune. Dette ble et område kommunen måtte betale full markedspris. I dette tilfellet 40 millioner. Hadde dette området vært frigitt til andre interessenter så hadde nok prisen vært høyere og det hadde nok også vært 3 – 4 flere interessenter. Et annet prosjekt i Stavanger. Et ganske stort prosjekt, en boligeiendom. Her var taksten 45 millioner. Kommunen ønsket ikke forkjøpsrett og eiendommen ble da lagt ut i det åpne markedet. Prisen ble 101 millioner!”

R-7 sier:

”Vi legger ekstra energi i å få en korrekt takst. Altså om jeg som privatperson har en eiendom jeg skal selge, og tar en takst så vil markedet bestemme og den vil kunne gå langt over takst. Det gjør ingenting om taksten er litt lav. Men i det her systemet vårt så må vi ha en takst som er mest mulig korrekt. Vi synes og mener at en takst er for lav så må vi diskutere litt med takstmannen for å sjekke ut grunnlaget for den konklusjonen i taksten er korrekt. Vi kan ikke dirigere hva taksten skal være, men vi må sjekke ut grunnlaget. Vi kan jo risikere at den blir kjøpt til takst.”

R-12 sier dette kort:

Offentlige takstmenn blir benyttet. Enten via rammeavtale, eller med mini-konkurranse ved at det hentes inn tilbud fra 3 stk.

ANALYSE

Hvordan blir avhendingsobjektene prissatt/taksert?

Busch og Vanebo skriver i sin artikkel ”Bestiller – utfører modellen, utfordringer og problemområder. Sluttrapport fra 2001” at Bestiller-Utfører modellen representerer i prinsippet en overgang fra hierarkisk styring til kontraktstyring.

I stedet for å styre ved hjelp av den autoritet som ligger i et hierarki skal styringen ivaretas gjennom forhandlinger mellom en bestiller og en utfører.

Skifte eiendom har utarbeidet rammeavtaler med både takstmenn og meglere. Her er respondentene entydige i sine svar.

Takstmennene er offentlig godkjente takstmenn. I dette tilfellet blir Skifte eiendom bestiller og den enkelte takstmann utfører.

Busch og Vanebo (2001) sier videre at bruken av Bestiller – Utfører prosessen er parallell med den økende veksten på markedsøkonomi og konkurranse for å skape bedre produktivitet og kvalitet i den offentlige tjenesteproduksjonen.

Det vil være en kvalitetsfordel i det å bruke takstmenn som har som profesjon ene og alene å se objektet i et marked og dermed sette en riktig pris.

Etter vårt skjønn ligger det også et legitimitetshensyn i det å gå utenfor organisasjonen for å utføre disse tjenestene. Busch redegjør i boka ”Organisasjon og organisering (2010) fire ulike typer av legitimitet.

Normativ legitimitet er knyttet til at handlingene som utøves ligger innenfor aksepterte normer. Denne legitimiteten bygger på en evaluering av den måten organisasjonen utøver sin virksomhet på. (Busch et al. 2010:103)

For at Skifte eiendom skal beholde denne normative legitimiteten vil det være avgjørende at en slik taksering blir gjort av offentlig godkjente takstmenn som innehar en slik normativ legitimitet. Offentlig godkjente takstmenn har også en pragmatisk legitimitet.

Denne legitimiteten er basert på et nytteperspektiv eller interesser. Organisasjonen får legitimitet fordi den antas å være et nyttig verktøy i samfunnsmaskineriet. (Busch et al. 2010:103) I dette tilfellet vil takstmennene og den gruppen de representerer være den legitime organisasjonen.

6.1.9 Hvem foretar salget av avhendingsobjekter?

Dette vil være viktig for å forstå spørsmålet om «Beste økonomiske resultat», og at den eller de som foretar salget har nødvendig kunnskap rundt salg og viten om de reelle salgsobjekter. Har salgsleddene dette?

EMPIRI FRA DOKUMENTER

I avhendingsinstruksen punkt 3.1 fremgangsmåte ved avhending står det;

”Avhending skal skje på måten som gir det beste økonomiske resultat for staten

I merknader til de enkelte bestemmelser er det utdypet i enda større grad.

en etat som skal avhende en statseiendom, kan velge om den selv vil gjennomføre avhendingen eller vil benytte eiendomsmegler. Den enkelte etat må her kunne velge fremgangsmåte ut fra sin egen kompetanse og av hensiktsmessighet. Noen av de saksbehandlingsreglene som stilles opp for avhending i institusjonens egen regi, passer ikke der det benyttes eiendomsmegler.”

EMPIRI FRA RESPONDENTER

Respondentene har noe ulik tilnærming til dette spørsmålet. R-7 har følgende betraktning:

”Det kan enten brukes megler til å gjennomføre selve salgsprosessen eller vi som prosjektledere kan gjennomføre det selv. Vi gjør begge deler. Av og til har en eiendom så liten verdi i kroner at honoraret til takstmannen er dobbelt så stort som verdien. Samtidig så er det noe med tidsbruken.”

R-13 sier at

”For det meste er det meglere, men noen salg foretar vi også selv. Spesielt boliger bebodd av forsvarsansatte som har rettighet til å kjøpe som prioritet 1, hender det at vi tar selv. Det spørres om vi har tid og anledning, da det hender at vi bruker for lang tid på å gå denne runden. Hvis de da takker nei, må vi allikevel benytte megler.”

R-3 sier;

”Dette varier, noe gjør vi selv, og noe bruker vi megler på. Vi har rammeavtaler med meglere. Det som avgjør om vi selger selv er kapasitet- og fornuftighetshensyn. Det er stort sett dette som avgjør. Har vi kapasitet, så selger vi selv. I andre tilfeller kan det være fornuftig å bruke megler på det som ligger på det åpne markedet. Det kan være lange avstander til salgsobjektet, for eksempel 1000km til Finnmark, hvor det da er mest fornuftig å bruke en lokal megler.”

ANALYSE

Når det gjelder spørsmålet om «Hvem foretar salget av avhendingsobjekter?» Ser vi entydige svar fra våre respondenter. Faste avtaler og rammeverk styrer denne prosessen.

Skifte eiendom har i dag rammeavtale med offentlig godkjente meglere. Denne rammeavtalen er i dag inngått med DNB. Dette er en stor aktør i markedet og lokalisert på ulike steder. Der det ikke finnes rammeavtalepartner i forhold til lokasjon eller der det er nødvendig med stor lokalkunnskap brukes en mini-konkurranses med 3 tilbud for å oppnå en god megleravtale.

Våre respondenter grunngir valget av offentlig godkjent megler i kapasitet- eller fornuftighetshensyn. Ved små objekter vil kostnadene ved en takst og meglerhonorar overstige objektets verdi. I disse tilfellene kan Skifte eiendom selv foreta salget.

Med bakgrunn i avhendingsinstruksens formål om beste økonomiske resultat for staten vil det være viktig at Skifte eiendom får en best mulig pris for sine objekter. Megleren utfører disse prosessene med kjennskap i markedet og med en mål om å oppnå en god avtale for Skifte eiendom.

Vi kan også i denne sammenheng kalle dette forholdet for en bestiller – utfører funksjon. Busch og Vanebo (2001) sier at bruken av Bestiller – Utfører prosessen er parallell med den økende veksten på markedsøkonomi og konkurranse for å skape bedre produktivitet og kvalitet i den offentlige tjenesteproduksjonen.

For å kunne innføre bestiller-utfører modellen må det etableres interne markeder innenfor offentlige virksomheter. Slike markeder karakteriseres som kvasimarkeder – hvor det forsøkes på etterligning av reelle markeder. Walsh (1995) har referert til ulike prinsipper.

- Etablering av klare og separate roller for bestiller og utfører
- Etablering av interne kontrakter som regulerer forholdet mellom disse to rollene

Nå vil ikke det forholdet som Skifte eiendom og DNB har rendyrket kalles et kvasimarked i og med at det er to ulike organisasjoner ett offentlig og ett privat, men samtidig vil de samme prinsippene når det gjelder separate roller og etablering av kontrakter fortsatt kunne sammenlignes.

6.1.10 I hvor stor grad vurderes beste økonomiske resultat for Staten ved de ulike avhendingene?

Kjernen i avhendingsinstruksen er oppnåelsen av «beste økonomiske resultat til staten». Her ønsker vi å se om respondentene etterlever denne intensjonen.

EMPIRI FRA DOKUMENTER

I avhendingsinstruksen punkt 3.1 fremgangsmåte ved avhending står det;

”Avhending skal skje på måten som gir det beste økonomiske resultat for staten

EMPIRI FRA RESPONDENTER

Respondenten har stort sett like besvarelser på dette spørsmålet. Midlertidig har noen av respondentene utdypet sine besvarelser på følgende måte.

R-4 sier følgende:

Alltid vil beste økonomiske resultat for staten være det viktigste. Men det er ikke sikkert at dette alltid vil være tilfelle, her kan man jo trekke inn dette med riving. Her kan man kanskje se at andre hensyn kan bli ivaretatt, miljøhensyn er et eksempel.

R-15 sier:

”Vi er jo opptatt av å få mest mulig igjen for de eiendommen vi legger ut i markedet. De pengene vi får inn, skal jo inn i som en del av «beste resultat for staten». Vi innhenter opplysninger om hvem som er dyktige takstmenn. Vi er veldig opptatt av at vi skal ha riktig pris i markedet. Vi kjører en lett versjon av regulering slik at vi synliggjør mulighetene og risikoen i forhold til å legge den ut i markedet for dette kan gi høyere pris. Herunder muligheter og fremtidig bruk for eiendommen, dette uten at vi går i detaljer og skreddersyr for mye. Det å ta en dialog med kommunen og starte en lett versjon av reguleringsplan er en viktig prosess. Det å selge et uregulert område gir ikke det beste resultat for staten om vi ikke kartlegger muligheter også ovenfor kommunen når det gjelder muligheten for å selge dette til boligformål. Om det er mindre risiko for kjøper vil dette gi muligheter for større pris. Vi fjerner dermed denne usikkerheten, risikoen i forbindelse med salget.”

R-8 sier:

”Stort sett det vi blir målt på er jo prisen i forhold til takst. Det er ikke alltid vi oppnår takst, men andre ganger kan det være at markedet betaler mer enn takst. Ved Kjeller i Lillestrøm var det en eiendom vi hadde omregulert til bolig og offentlig formål som var taksert til 17 millioner. Den solgte jeg før jul til 31 millioner. Det er jo et rimelig godt resultat for Staten. Om en kommune kjøper for å bruke til skole eller gamlehjem så er jo dette bra, men om man kjøper for bare å selge videre er jo ikke dette så bra.”

ANALYSE

I hvor stor grad vurderes beste økonomiske resultat for staten ved de ulike avhendingene?

Som nevnt i empiri fra dokumenter finner vi følgende:

I avhendingsinstruksen punkt 3.1 fremgangsmåte ved avhending står det;

”Avhending skal skje på måten som gir det beste økonomiske resultat for staten

R-15 sier . *Det å selge et uregulert område gir ikke det beste resultat for staten om vi ikke kartlegger muligheter også ovenfor kommunen når det gjelder muligheten for å selge dette til boligformål. Om det er mindre risiko for kjøper vil dette gi muligheter for større pris. Vi fjerner dermed denne usikkerheten, risikoen i forbindelse med salget.”*

Det å bruke økonomisk teori mot det offentlige kan ha utfordringer Opstad (2006). Skifte eiendom, som ved bruk av private meglere vil ha en annen rolle enn et rent offentlig eid foretak, som tilbyr sine tjenester i en offentlig forvaltning eller ved bruk av et kvasimarked, Walsh (1995). Skifte eiendom som offentlig aktør tilbyr objekter som har en ordinær markedsverdi. Skifte eiendom må forholde seg til offentlig forkjøpsrett, men om ikke objektet blir solgt gjennom denne forkjøpsretten vil objektet være en ordinær vare i et ordinært

marked. Økonomi vil være å forvalte, og få best mulig uttelling for de ressursene man har tilgjengelig. Den økonomiske verdiskapningen blir dannet gjennom å produsere. Ressursene kan her være i form av arbeidskraft, bygninger, utstyr og tiden. Det å kunne utnytte de tilgjengelige ressursene og legge forholdene til rette for å få mest mulig igjen for innsatsen vil være en oppgave økonomer og andre er satt til å gjøre. (Opstad 2006)

Grovt skissert selger Skifte eiendom sine objekter i to marked.

- Det offentlige markedet der den offentlige forkjøpsretten blir brukt
- I det åpne markedet der objektet blir omsatt gjennom meglere

Også gjennom det offentlige markedet vil prisen Skifte eiendom søker å få, være en pris som er fastsatt gjennom takst (se analyse 6.1.8) R-3 refererer til dette: *”Om det offentlige skal kjøpe på forkjøpsrett, skal det være til takst. Dette kan vi ikke forhandle på. Pris skal være til takst.”*

Flere respondenter refererer til akkurat dette. Dette er da rammevilkår som vil ligge til grunn fra Avhendingsinstruksens pkt. 3.1

Det er derimot funn fra empiri som kan gi en pekepinn på at et slikt beste økonomisk resultat ikke alltid er gjeldende.

”Beste økonomiske resultat for staten” blir satt på prøve gjennom avhendinger som ikke er ved salg. Ved rivning vil det ligge andre hensyn. Miljøhensyn og lokasjon vil være slike hensyn. (se analyse 6.1.4) Her ville det sannsynligvis gitt et bedre økonomiske resultat å ikke rive, men søkt etter å få avhendet objektet på annen måte.

Hvor godt ivaretar den offentlige forkjøpsretten beste økonomiske resultat?

Et objekt blir, som allerede nevnt, taksert fra offentlig godkjent takstmann.

Dette i seg selv er en kvalitetssikring på en riktig pris. I hvor stor grad kan Skifte eiendom påvirke denne prisen?

R-4 sier: *”Vi vurderer eiendommen nøye med tanke på verdiøkende tiltak før den legges ut for salg.”*

Skifte eiendom kan gjennom en aktiv påvirkning se på muligheter, konseptarbeid, mulighetsstudier, reguleringsplaner.

Finnes det verdiøkende tiltak?

R 4 sier: *”Eksempelvis å få endret status på eiendommen i kommunedelplan til å kjøre en hel regulering, til å lage ideer og konseptstudier”*

Etter vårt skjønn kan her Skifte eiendom bli satt i en vanskelig posisjon der den offentlige forkjøpsretten er nedfelt for å kunne ivareta blant annet allemannsretten til en eventuell

friluftseiendom, og på den andre siden søken etter å få et best mulig økonomisk resultat for staten.

Funn fra respondentene sier noe om akkurat dette:

R-7 sier: "...det kan hende vi setter i gang med en regulering, men så lar vi det gå til etter første møte i planutvalget innen kommunen.begrunnelsen for dette går på avhendingsinstruksen og det beste økonomiske resultat for staten.

Her spiller da Skifte eiendom en aktiv rolle med hensyn til å oppnå best mulig pris, men må samtidig sette den offentlige forkjøpsretten på prøve. I dette øyeblikket spiller Skifte eiendom rent økonomisk rolle, men også en politisk rolle. De er satt til å forvalte avhendingsinstruksen, men vil noen ganger komme i konflikt med helheten i denne. Etter vårt skjønn vil da avhendingsinstruksens åpning for offentlig forkjøpsrett være en direkte motpol mot beste økonomiske resultat for staten. Hadde eiendommen/objektet blitt omregulert til for eksempel næringsformål ville prisen blitt en helt annen enn om objektet blir taksert ut ifra friluftsområde.

Busch et al. (2009) beskriver ulike analyser for å kunne kartlegge samfunnsmessige konsekvenser under nytte-/kostnadsanalyse.

Rangering av prosjekter

"Vi sitter igjen med alternative løsninger etter å ha sett på ulike forutsetninger. Disse alternative løsningene må igjen settes opp mot hverandre. Her vil en rangering være nødvendig" (Busch et al. 2009:284)

De alternative løsningene som Skifte sitter tilbake med vil være å aktivt få inn offentlige interessenter i forhold til avhendingsinstruksens formål om offentlig forkjøpsrett, eller velge å legge objektet ut i det private markedet og dermed få en høyere pris og slik sett oppnå formålet om «Best mulig økonomisk resultat for staten».

R-15 sier: "Om det legges ut som friluftsområde på grunn av kommunale interesser så vil jo prisen på akkurat dette området bli billig."

R-15 anskueliggjør dette med et eksempel:

"Et ganske stort prosjekt i Stavanger, en boligeiendom. Her var taksten 45 millioner. Kommunen ønsket ikke forkjøpsrett og eiendommen ble da lagt ut i det åpne markedet. Prisen ble 101 millioner."

Dette er etter vårt skjønn et eksempel på at offentlig forkjøpsrett ikke alltid vil være det beste økonomiske resultatet for staten, men her spiller den offentlige forkjøpsretten en stor rolle når det gjelder å se på avhendingsinstruksen som en helhet der både økonomisk resultat og offentlig forkjøpsrett skal bli tatt hensyn til.

6.1.11 Hvilke endringer i avhendingsinstruksen skulle etter din mening vært gjort for å sikre bedre måloppnåelse om «beste økonomiske resultat for Staten»?

Avhendingsinstruksen er fra 1997. Er denne oppdatert til dagens praksis? Utviklingen og dokumentasjonskravet i samfunnet har endret seg mye fra 90-tallet. Her ønsker vi å få fagpersonenes vurdering av gjeldende instruks bestemmelser, og om denne kan gi et best mulig økonomisk resultat for staten.

EMPIRI FRA DOKUMENTER

Forsvarsbygg imøtegår kritikk fra Riksrevisjonen i nyhetsarkiv 2005/110. Under avsnittet med overskriften "Salg med gammel takst i ett tilfelle" står det å lese "Riksrevisjonen mener videre at det for 60 saker er solgt eiendom med for gamle takster. Selve avhendingsinstruksen sier ikke noe om dette, men i merknadene til instruksen heter det at "...taksten skal avholdes nær opptil tidspunktet for avhending." Riksrevisjonen har lagt en sjablongmessig vurdering til grunn på dette punktet, og mener at en takst må være avholdt senest 9 måneder før salget faktisk gjennomføres. Forsvarsbygg mener imidlertid at en takst vil stå seg lengre i et stabilt marked"

I kommunikasjon mellom Forsvarsbygg og Riksrevisjonen er det flere eksempler på at det er ulik forståelse av hva som er gjeldende krav der hvor avhendingsinstruksen ikke er presis nok.

EMPIRI FRA RESPONDENTER

De fleste respondenter mener at avhendingsinstruksen er grei nok, og at det handlingsrommet den gir blir håndtert med interne sjekklister og opparbeidet praksis. Likevel så har flere respondenter forslag til endringer eller presisering av avhendingsinstruksen. En av de har forslag om "Det at vi beholder eiendommen litt ekstra og leier den ut" og at en vil ha mulighet for "Å gå i samarbeid med en sivil eiendomsaktør" (R-7)

ANALYSE

På spørsmålet om hvilke endringer eller presiseringer av avhendingsinstruksen skulle etter dine mening vært gjort for å sikre bedre måloppnåelse om «Beste økonomiske resultat for Staten», svarer respondentene (R-3, R-9, R-12, R-13, R-14) at man ikke ser noen endring som skulle vært foretatt for å gi et bedre resultat. Det er derimot noen interessante funn fra de andre respondentene vi velger å fokusere på.

Her refererer de igjen til avhendingsinstruksen og Utvidet offentlig avklaring rundt forkjøpsrett.

R-8 sier: *"Det var som jeg sa i sted om at en kommune skal kjøpe noe i forhold til forkjøpsretten så bør det være et reelt kommunalt behov i stedet for å selge til en privat bedrift i etterkant. Dette kan gå ut over beste resultat for Staten."*

R-15 sier: *"Gjør mer jobb med hensyn til å klargjøre muligheter og risiko, dette tror jeg gjør et bedre økonomisk resultat for staten."*

R-7 er opptatt av å endre de retningslinjene som avhendingsinstruksen gir føringer for.

"...om å gå i samarbeid med en annen sivil eiendomsaktør om utvikling av forsvarseiendommer og tiliggende områder. Det har vi liten mulighet til for da blir det et problem med den offentlige forkjøpsretten."

Skifte eiendom er underlagt statlig styring gjennom Forsvarsdepartementet og Forsvarsbygg. De rammevilkår de arbeider under er satt fra høyeste politiske hold. Intensjonen om beste økonomiske resultat fra staten må sees i sammenheng med de strategier som er valgt gjennom Utvidet offentlig avklaring som her ga klarere retningslinjer rundt spesielt fylkeskommunal og kommunal forkjøpsrett.

Johnson, Scoles and Whittington (2011) skiller mellom intendert strategi og oppstått strategi. Intenderte strategier kan være resultat av blant annet eksternt påførte strategier - *strategi påført en organisasjon for eksempel fra regjeringshold, noe som vanligvis skjer innenfor offentlig sektor.* (Johnson et al. 2011:404)

Avhendingsinstruksen er fra 1997. Dette er en intendert strategi som er satt og som Skifte eiendom er satt til å forvalte.

Denne er etter flere av våre respondenter moden for oppgradering. De sitter med kunnskap rundt praktiske konsekvenser i 2013 av en instruks som er fra 1997. Tidsaspekt rundt avhendinger og beste økonomiske resultat med hensyn til offentlig forkjøpsrett vil være slike momenter Skifte eiendoms medarbeidere sikter til. Dette er også i stor grad en politisk beslutning og strategivalg.

Den intenderte strategien er etter våre respondenter også moden for evaluering.

6.2 Gir avhendingsinstruksen rom for ulik fortolkning og praksis?

6.2.1 Oppfattes avhendingsinstruksen som utfyllende i Skifte eiendom?

Klare styringssignal er med på å sikre at måloppnåelsen er beste mulig.

Avhendingsinstruksen er et av de viktigste styringsdokumentene Skifte eiendom har i arbeidet med å avhende overflødig EBA i forsvaret. Gjeldende avhendingsinstruks er fra 1997, og om instruksen oppfattes som mangelfull i hele organisasjonen så vil dette gå ut over målsettingen om at avhendingen skal skje på den måten som skal gi det beste økonomiske resultat for staten.

EMPIRI FRA DOKUMENTER

Avhendingsinstruksen ble vedtatt ved kongelig resolusjon av 19. Desember 1997. Det ble da vedtatt nye saksbehandlingsregler om avhending av fast eiendom som staten eier.

Bakgrunnen for de nye reglene er større oppmerksomhet omkring kostnadssiden ved den statlige eiendomsmassen. Instruksen gir retningslinjer for hvordan avhending av fast eiendom i statlig eie skal skje.

EMPIRI FRA RESPONDENTER

På dette spørsmålet svarer respondentene noe forskjellig. Enkelte svarer helt kort at de mener den er utfyllende, mens andre har merknader til hvor utfyllende avhendingsinstruksen oppfattes.

R-3 svarer kort:

”Ja, jeg har aldri hørt at det har blitt snakk om behovet for endringer i avhendingsinstruksen.”

R-4 sier:

”Avhendingsinstruksen gir klare føringer, men den gir samtidig åpninger for fleksibilitet. Dette i forhold til om det åpenbart er en kjøper til en eiendom. Eksempelvis en bunker som ligger midt ute på et jorde, så er det bare en kjøper til denne bunkeren, og det er bonden. Da har vi lov til å selge eller kalle det tilbake til bonden. Ellers skal alt som ikke blir ervervet av det offentlige ut i det åpne markedet.”

R-7 sier:

”Jeg oppfatter avhendingsinstruksen som grei nok. Vi bruker veldig aktivt advokatene i

FB Futura, og vi har dedikerte personer i Futura som gir oss råd. Vi er ulike prosjektledere så vi har da en ens tolking der det kan tolkes.”

R-8 sier følgende:

”Den begynner å bli utdatert. Den er fra 1997. Den har noen direkte feil! Vi bruker jo ikke lengre norsk lysningsblad for å annonsere salg. Vi bruker jo FINN.no. Men den er grei å forholde seg til. Den er moden for oppfriskning.”

R-15 sier:

”Nei, der er det behov for revidering. Det har jo skjedd veldig mye siden den ble revidert sist gang, men det er noen år siden. Ikke minst har dette med forkjøpsrett når det gjelder trinn 1 og trinn 2 og alt dette her. Det er jo rutiner som har kommet inn rutinene våre som ikke er i følge avhendingsinstruksen.

ANALYSE

På spørsmålet ”oppfattes avhendingsinstruksen som utfyllende i Skifte eiendom?” fikk vi forskjellige besvarelser fra respondentene. Gjeldende avhendingsinstruksen er fra 1997, og er et av de viktigste styringsdokumentene Skifte eiendom har i arbeidet med å avhende overflødig EBA i forsvaret. Hvorfor vi har fått både ja og nei besvarelser kan på den ene side ses i forhold til prinsipal-agent teori, hvor det iht Busch og Vanebo (2001) fokuseres spesielt på styringsproblemer mellom en prinsipal og en agent. Forsvarsdepartementet som prinsipal har her et ansvar for utarbeidelse og ajourhold av instruksverket, mens Skifte eiendom blir agenten som skal forvalte og praktiser avhendingsinstruksen i sitt daglige virke.

Et av de mest sentrale punktene i denne teorien blir da prinsipalens avhengighet av handlingene til agenten for å oppnå satte mål. (Busch og Vanebo 2001)

Vi har benyttet Bolman og Deals fortolkningsrammer for å kunne forstå en organisasjon. Om instruksen oppfattes som mangelfull i hele organisasjonen så vil dette gå ut over målsettingen om at avhendingen skal skje på den måten som skal gi det beste økonomiske resultat for staten.

Den strukturelle rammen kan vi si er en del av menneskets hverdagsliv. Individuer må plasseres i sine riktige roller og relasjoner for at de skal kunne nå felles mål og ta hensyn til individuelle forskjeller. (Bolman og Deal 2009)

Den politiske rammen står for et statsvitenskapelig syn, hvor organisasjonen kan betraktes med bakgrunn i begrepet ”more for less” en kamp om ressurser. Målene for organisasjonen er de sammen, men instruksens formål med beste økonomiske resultat versus offentlig forkjøpsrett vil også her være kunne oppfattes med ulike fortolkning.

Busch et al. (2009) beskriver fire faser når det gjelder målrettet ledelsesarbeid. I disse fire fasene brukes begrepet oppfølgingsfase. Her vil kartlegging av oppnådde resultater mot planlagte resultater gi en indikator rundt veien som har blitt valgt og veivalg videre. (Busch et al. 2009:201)

Hensikten vil være å se på tiltak som kan fortsette den kurs som er valgt for å fortsatt oppnå ønskede resultater og lage nye arbeidsmål eller endre kursen slik om målene ikke er nådd. Det vil være en viktig videre strategi fra Skifte eiendoms ledelse å søke etter å påvirke rent politisk den prosessen som ligger til grunn for å revidere avhendingsinstruksen. Skifte eiendom sitter med førstehåndskjennskap til instruksen og må være bindeleddet mellom politisk prosess og utførelse av en revidert avhendingsinstruks.

6.2.2 Er avhendingsinstruksen etter din oppfatning til å fortolke?

Er avhendingsinstruksen tydelig nok eller kan denne på noen måte fortolkes når det gjelder praksis? Her ønsker vi den enkelte medarbeider i Skifte eiendom sin besvarelse. Er det problemer med å forstå hvordan instruksen skal forvaltes? Er den tvetydig, eller så tydelig at den ikke kan verken misforstås eller fortolkes?

EMPIRI FRA DOKUMENTER

Avhendingsinstruksen ble vedtatt ved kongelig resolusjon av 19. Desember 1997. Det ble da vedtatt nye saksbehandlingsregler om avhending av fast eiendom som staten eier. Bakgrunnen for de nye reglene er større oppmerksomhet omkring kostnadssiden ved den statlige eiendomsmassen. Instruksen gir retningslinjer for hvordan avhending av fast eiendom i statlig eie skal skje. Enkelte statsetater kan ha behov for å gi utfyllende regler innenfor sitt arbeidsområde. Det vil det være adgang til i den utstrekning slike regler ikke er i strid med instruksen. Ved motstrid mellom instruksen og bestemmelser fastsatt ved lov, går lovens bestemmelser etter vanlige fortolkningsprinsipper foran instruksen.

EMPIRI FRA RESPONDENTER

Her svarer respondentene noe forskjellig. Mange svarer helt kort at de mener den både er, og ikke er, til å fortolke, mens andre har gode utfyllende besvarelser.

R-3 sier:

”Den er tolkbar på en del punkter. For eksempel der det står at direktesalg kan brukes der det er få potensielle kjøpere. Tolkingsrom på en del ting, men avhendingsinstruksen fylles ut med, blitt tatt videre med sjekklister etc. Fanges opp i et sett av regelverk vi har. Tolkes eventuelt av advokatene i FB.”

R 4 sier:

”Den gir åpninger for fleksibilitet. Dette i forhold til om det åpenbart bare er én kjøper til en eiendom eller et prosjekt har en eller annen form for symbolsk verdi. Om det koster 70.000,- å få solgt et naust som ligger innerst i en fjord der det ikke finnes noe marked og det finnes en interessent som har en hytte i nærheten og som er villig til å betale 10.000,- så har vi anledning til å selge dette for 10.000,-.”

R-13 sier:

”I forhold til boligsalg, og det er det jeg styrer med, går det fortløpende. Det er sjelden man må tolke noe. Det går egentlig i de samme rutinene. Sjelden at man er oppe i situasjoner hvor man må tolke. Tror nok det vil være større rom for tolkning når det kommer til næringseiendommer. Hvis man kommer opp i en slik situasjon, har vi advokatene i FB som hjelper oss å gjøre dette.”

R-14 sier:

”Av og til er den nok litt uklar. Da har vi juristene i FB som hjelper oss med å tolke. Sjekklisterne vi bruker er lagd på bakgrunn av avhendingsinstruksen, og regelverket. Det er FB`s jurister som har lagd dette.”

R-15 sier følgende:

”Den er helt klart det. I og med at det har kommet nye systemer og kunngjøringer og alt dette her så er det mulighet for å fortolke den.”

ANALYSE

Er avhendingsinstruksen tydelig nok eller kan denne på noen måte fortolkes? Her ønsker vi den enkelte medarbeider i Skifte eiendom sin besvarelse. Er det problemer med å forstå hvordan instruksen skal forvaltes? Er den tvetydig, eller så tydelig at den ikke verken kan misforstås eller fortolkes?

I boka «Økonomistyring i det offentlige» beskriver Busch, Johnsen og Vanebo (2009) temaet målstyring som et prioritert område i offentlig sektor. Det er et ønske fra offentlige myndigheter at det skal legges stor vekt på et systematisk arbeid rettet mot virksomhetens mål. Målene skal defineres, og det skal utarbeides handlingsplaner for å nå de ulike definerte målene. (Busch et al. 2009)

Innenfor prinsippal-agent teori fokuseres det spesielt på styringsproblemer mellom en prinsippal og en agent. Det sentrale i denne teorien er prinsippalens avhengighet av handlingene til agenten for å oppnå satte mål. (Busch og Vanebo 2001)

Bolman og Deal bruker den strukturelle rammen for å forklare roller, struktur og relasjoner: den er en del av menneskets hverdagsliv. Individene må plasseres i sine riktige roller og relasjoner for at de skal kunne nå felles mål. Struktur tilhører den mest utbredte tankemåte når det gjelder organisasjoner. (Bolman og Deal 2010)

I alle organisasjoner vil fortolkninger skje. Avhendingsinstruksen er som allerede nevnt moden for revisjon. I det øyeblikket brukeren av instruksen føler at en endring og revisjon er på plass kan ikke dette forstås på annen måte enn at den kan bli og tolket og praktisert på noe ulik måte. Respondentene sier selv at den er åpen for fortolkninger og fleksibilitet. Spørsmålet er da om dette er feil. Kan det også i en instruks gis åpning for fleksibilitet? Dette må være spørsmål som må bli besvart i en eventuell revisjon.

6.2.3 Finnes det en kultur i Skifte eiendom for hvordan avhendingsinstruksen fortolkes?

Vi ønsker med dette spørsmålet å se om det kan finnes en egen oppfatning som ikke er nedfelt i forskrift og regelverk når det gjelder fortolkning rundt avhendingsinstruksen. Ligger det noen uskrevede oppfatninger rundt forvaltningen? Skifte eiendom har vært igjennom omstillingsprosesser. Har det i løpet av disse prosessene også vært en endring i den enkelte medarbeiders fortolkning?

EMPIRI FRA DOKUMENTER

Det er lite dokumentasjon på kulturbegrepet i Skifte eiendom. Her ønsker vi i vår analysedel å sette dette begrepet opp mot relevant teori rundt kultur i organisasjoner. Vi vet at Skifte eiendom er en forholdsvis ung organisasjon som ble stiftet 1.januar 2002 da Forsvarsbygg ble opprettet.

EMPIRI FRA RESPONDENTER

På dette spørsmålet svarer respondentene ganske samstemt at de ikke finnes noen kultur for hvordan avhendingsinstruksen fortolkes i Skifte eiendom. Noen har utdypet sine svar på følgende måte:

R-3 sier:

”Nei! Det e Forsvarsbygg som står bak hvert salg, og Skifte er en del av Forsvarsbygg. I det minste tvilstilfelle er det advokater som tolker dette hos oss. Alle kontrakter er standardkontrakter, som er basert på regelverket som avhendingsinstruksen, avhendingsloven etc. Den minste endring gjøres av advokater. Ved tvilstilfeller får vi hjelp av advokater. Dette er ikke en greie for Skifte eiendom.

R-4 sier kategorisk:

”Vi tolker den ikke, vi forholder oss til den rundt hvordan den er. Vi har ikke mandat til å tolke. Det hadde vært farlig om vi skulle begynne å tolke. Den enkelte eiendom kan tolkes eller beregnes, men ikke avhendingsinstruksen som sådan.”

R-7 sier:

”Ja, der det kan være tolkningsmuligheter så bruker vi advokatene i Futura, så har vi en ens praksis. Vi har også god kontakt oss prosjektledere i mellom. Sånn at kulturen hos oss går mye på samarbeid om å sjekke ut sanne ting.”

R-8 sier følgende:

”Vet ikke helt hva du mener med kultur når det gjelder dette spørsmålet Kultur kan jo være både positivt og negativt. Vi har rutinemaler i kvalitetssystemet som vi følger, og disse er bygd opp rundt avhendingsinstruksen.”

R-15 sitt svar:

”Vår kultur er at vi følger avhendingsinstruksen. Vi har jo fått avgjørelser fra regjeringen ift Bolærne. Vi har fått flere ting som gjør at vi har utfyllende regler for hvordan ting skal gjøres i dag. Det ligger innen avhendingsinstruksen!”

ANALYSE

På spørsmålet om det finnes en kultur i Skifte eiendom for hvordan avhendingsinstruksen fortolkes, ønsket vi å se på om det eksisterte noen uskrevne oppfatninger rundt Skiftes eiendomsforvaltning? Verdier, normer og virkelighetsoppfatning innenfor en organisasjon vil også være med på å forme menneskers atferd, og dette vil igjen kunne bidra som grunnlag for en felles utvikling. Respondentene var på spørsmålet veldig enige på at de ikke fantes noen slik kultur i Skifte eiendom. For å kunne analysere dette mot dagens teori på organisasjonskultur, har vi valgt å ta med følgende sitater fra respondentenes besvarelser:

- *”Vi tolker den ikke, vi forholder oss til den rundt hvordan den er. Vi har ikke mandat til å tolke.”*
- *”Der det kan være tolkningsmuligheter så bruker vi advokatene i Futura, så har vi en ens praksis.”*
- *”Vår kultur er at vi følger avhendingsinstruksen.”*

Ser man disse sitatene opp mot Busch, Dehlin og Vanebo`s (2010) tre ulike perspektiver på organisasjonsforståelse og -kultur. Vil man kunne se knytninger i Skifte eiendoms organisasjonskultur mot teknisk rasjonelle perspektivet.

Innenfor det teknisk rasjonelle perspektivet kan man si at Skifte eiendom bruker advokatene bevisst for å skape logikk og forståelse ut av komplekse tolkningstilfeller. Teknisk rasjonalitet forutsetter at det finnes oppskrifter og modeller som må følges på en definert måte. Avhendingsinstruksen vil her være den overordnede oppskrift og modell, mens advokatenes fortolkninger vil sørge for en ensartet praksis slik at målene i instruksen nås på en best mulig måte. Ser man på respondentenes enighet i besvarelsene, vil dette kunne knyttes til organisasjonskulturen innenfor dette perspektivet. Hvor det legges stor vekt på ensartethet, og subkulturer oppfattes gjerne som lite ønskelig.

6.2.4 Har Skifte eiendom utarbeidet en veileder som utdyper avhendingsinstruksen?

Gjennom endringsprosesser kreves nye verktøy. Har Skifte eiendom slike verktøy i form av gode nok veiledere? Om disse veilederne er utarbeidet, og hvor godt kjent er disse for Skifte eiendoms medarbeidere? Vil god forvaltning av avhendingsinstruksen være avhengig av ny kunnskap rundt endringer?

EMPIRI FRA DOKUMENTER

I Forsvarsbygg sitt svar til Forsvarsdepartementet, med utgangspunkt i Riksrevisjonens utkast til rapport om avhending av eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret, blir følgende uttalelse gitt ”Vårt fokus har vært å overholde avhendingsinstruksens bestemmelser. For å nå dette målet har Forsvarsbygg utarbeidet generelle interne retningslinjer av mer veiledende karakter. Disse er ikke å oppfatte som absolutte krav, men som råd for den mest typiske delen av avhendingsobjektene”

EMPIRI FRA RESPONDENTER

De ulike respondentene forstår nok spørsmålet ulikt. Noen sier at det ikke finnes noen veileder til avhendingsinstruksen mens andre er klar på at det finnes .

R-3 uttaler:

”Nei, som jeg nevnte i sted. I den grad det er tvilstilfeller, er det advokatene som løser dette for oss. Hvis det da er prinsipielle ting de finner ut av som vi bør huske på, går det ut et varsel om dette”

R-7 sier:

”Ikke noe som er gjort i et dokument. Vi har rutiner ift utvidet offentlig avklaring (UOA). Mye som står der toucher inn på avhendingsinstruksen og hvordan vi skal praktisere. Vi har det inne i diverse sjekklister, men ikke som eget.”

R-5 utbryter kontant:

”Kvalitetssystemet Skiftenøkkelen” når spørsmålet stilles.

R-9 forsterker dette med:

”Ja, vi har jo noe som heter Skiftenøkkelen som er kvalitetssystemet vårt. Der ligger alle rutiner og sjekklister og hvordan vi skal gjøre ting. Det er jo en utdypende måte.”

R-13 sier:

”Vet ikke hva du tenker på her, men vi har noe som heter ”skiftenøkkelen,” som gir oss retningslinjer for arbeidet. I tillegg så har vi avhendingsinstruksen og advokatene.”

R-15 sier:

”Vi har noe som heter skiftenøkkelen. Der har vi maler og fremgangsmåter for hvordan ting skal gjøres. Mer detaljerte beskrivelser for hvordan ting skal gjøres, samt presiserte regelverk ift avhendingsinstruksen.”

ANALYSE

I empirien fra dokumenter har vi sett på Forsvarsbygg sitt tilsvarende til Forsvarsdepartementet, med utgangspunkt i Riksrevisjonens utkast til rapport om avhending av eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret. Der følgende uttalelse blir gitt ”Vårt fokus har vært å overholde avhendingsinstruksens bestemmelser. For å nå dette målet har Forsvarsbygg utarbeidet generelle interne retningslinjer av mer veiledende karakter. Disse er ikke å oppfatte som absolutte krav, men som råd for den mest typiske delen av avhendingsobjektene”

Her har Forsvarsbygg bekreftet at de har utarbeidet interne retningslinjer av mer veiledende karakter. Besvarelsene fra respondentene henviser også til et internt kvalitetssystem kalt ”skiftenøkkelen.” NB! Her har vi ikke lyktes å få tilgang til dette kvalitetssystemet. Hvorfor har Forsvarsbygg besluttet å utarbeide interne retningslinjer. Denne prosessen vil vi her belyse opp teori innenfor strategifaget. Johnson, Scholes og Whittington (2011) beskriver at det i organisasjoner vil det være flere forklaringer på hvordan strategier utvikles. Ofte er det flere strategier som blir brukt, og ikke bare en som er rådende.

Det er viktig å forstå de forskjellige måter som strategi oppstår på for å klare å håndtere utvikling innen de ulike tilnærmingene. Her peker Johnson et al. (2011) på to forskjellige teorier for hvordan strategier utvikles. Den første er at ledere utvikler dem med vilje – dvs. på bakgrunn av en planlagt oppgave. (*intendert*) Den andre er at de oppstår eller tvinger seg frem i en organisasjon mer eller mindre bevisst. (*oppstått*). I vårt tilfelle vil nok dette betraktes som en intendert strategi. Forsvarsbygg har her tatt et grep som resultat av Riksrevisjonens rapport. I teorien beskrives en planlagte strategi å være et resultat, eller ha sitt opphav fra:

- Strategisk lederskap
- *strategien kan være en bevisst handling av en leder/ledergruppe som bestemmer hvilken strategisk retning organisasjonen skal ha.*
- Planlagt strategi
- *en intendert strategi, hvor systematiske analyser og planlegging fra lederhold legger basis for utviklingen. Dette er en systematisk ”trinnvis” prosedyrebaseret utvikling av strategi.*
- Eksternt påførte strategier
- *strategi påført en organisasjon for eksempel fra regjeringshold, noe som vanligvis skjer innenfor offentlig sektor. (Johnson et al. 2011:404)*

Her kan vi nok betrakter denne strategien å være både en *Planlagt* og *Eksternt påført* strategi. Planlagt i forhold til at advokater systematisk tolker og gir ut retningslinjer for gjeldende avhendingspraksis. Samtidig kan den sies å være eksternt påført i kraft av at Riksrevisjonen som et Statlig kontrollorgan har stilt spørsmål ved Skifte eiendoms avhendingspraksis, og derav trigget utarbeidelsen av nye retningslinjer.

6.2.5 Legger Forsvarsstaben eller Forsvarsdepartementet føringer på avhendingsaker, og i så fall på hvilken måte?

Det kvantifiserte antall kvadratmeter som skulle avhendes er stort i omfang. Vi ønsker å belyse om aktører utenfor Skifte eiendom har lagt føringer for avhendingsaker. Vil det ligge et overordnet ønske om avhending som er relatert til andre ting enn de føringer som allerede er gitt? Gir Forsvarsdepartementet eller Forsvarsstaben noen føringer for å regulere eller hindre avhendinger? Og hvorvidt er disse føringene med på å redusere det økonomiske resultatet for Staten.

EMPIRI FRA DOKUMENTER

Forsvarsbygg og Skifte eiendom er siden opprettelsen i 2002 gitt en målsetning om et kvantifisert antall kvadratmeter som skulle avhendes. En reduksjon på ca 2 millioner kvadratmeter over en 10 års periode. Forsvarsdepartementet er Skifte eiendoms eier, og de gir årlig ut St.prop nr 1, som er Skifte eiendom sin fullmakt til avhending av statlig eiendom. Avhendingsinstruksen gir de overordnede føringene, samtidig vil den offentlige forkjøpsretten via en UOA også være gjeldende.

EMPIRI FRA RESPONDENTER

Respondentene er stort sett entydige i sitt svar i at det ikke oppfattes som at Forsvarsstaben eller Forsvarsdepartementet gir noen føringer når en eiendom først har kommet på Skifte eiendoms lister for avhending. Følgende respondenter har kommentert følgende:

R-3 sier:

”Nei, FST legger ikke føringer. Det har jeg ikke vært kjent med. Det gjør ikke FD heller, men de sier at de vil være orientert om en del saker, som kan være av en viss politisk karakter. De ønsker å være orientert, men det er i praksis at vi sender dem en rapport i ny og ned om saken. Aldri at de sier noe om hvordan ting skal gjøres.”

R-4 sier:

”Nei, ikke en gang i Olavsvern saken. Når objektet er lagt ut i markedet så har Forsvaret selv klarert og lagt til rette for at eiendommen kan selges. Man kan nå se på hva som har skjedd når man har solgt til feil kjøper, ref Bolærne. Da blir noen sånne oppslag.”

R-7 sier det enkelt:

”Nei, dem legger vel ikke føringer, men det hender at Forsvaret legger føringer underveis i en avhendingsprosess. I dette tilfellet var det snakk om et av de store lagrene inne i Skarsteinsdalen til bruk i næringsvirksomhet, en produsent til de her tran tablettene. Det var selvfølgelig helt greit for Forsvaret og vi bidro med å frigjøre bygget fort. Så ble dette ikke noe av, så ble det snakk om asylmottak i samme bygget. Da kom Forsvaret inn med FO/E og sa, Nei, det er ikke snakk om å ha sivil virksomhet i det hele tatt i Skarsteinsdalen på grunn av innholdet i bygget.”

R-9 sier følgende:

”Jeg føler at vi har et godt samarbeid. Det kan være at de legger begrensninger hvis objektet ligger i nærheten av for eksempel en radiostasjon, så vil det sikkert ligge noen begrensninger i hvor høyt du kan bygge.”

R-13 sier:

”Det første som slår meg må være på tempo. De legger føringer på at det skal utrangeres, og vi blir målt på m2 og pris, men vi har i det siste også blitt målt på tempo. Hvis noe har ligget lenge i systemet, vil de ha ut gammelt areal!”

R-15 sier avslutningsvis:

”Det har blitt mindre av det. Men tidligere var det politiske ting som var blitt lovet. Det var jo politiske saker da! Fra FST er det lite føringer.”

ANALYSE

For å belyse om aktører utenfor Skifte eiendom har lagt føringer for avhendingssaker. Vil vi på dette spørsmålet benytte oss av prinsipal-agent teori hvor det fokuseres spesielt på styringsproblemer mellom en prinsipal og en agent. Busch og Vanebo beskriver i sin artikkel fra 2001, at prinsipalen kan for eksempel være et departement og agenten en underliggende etat. Dette stemmer godt i forhold til vår oppgave hvor Forsvarsdepartementet blir prinsipalen, og Skifte eiendom agenten.

Det sentrale i denne teorien er prinsipalens avhengighet av handlingene til agenten for å oppnå satte mål. Målet i vårt tilfelle var en avhending og reduksjon av 2 millioner kvadratmeter bygningsmasse over en 10 års periode.

Avhendingsinstruksen har som mål å ”gagne” staten på best mulig måte, og Skifte eiendom er med denne instruksjonen satt til å forvalte avhendingen av Forsvarets EBA.

Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben som prinsipal vil i avhendingssaker ha besluttet hvilke EBA som skal utranteres og avhendes. Dette er noe som Skifte eiendom som agent bare må akseptere, samtidig må prinsipalen kunne stole på de handlingene som utføres av agenten.

Salget av Østre Bolærne er en av casene vi har brukt i vår oppgave. Der mistet Skifte eiendom sin fullmakt til avhending av statlig eiendom, og ethvert avhendingssubjekt måtte etter dette avgjøres hos kongen i Statsråd. Om denne avhendingssaken var årsaken til etableringen av ”skiftenøkkelen,” har vi ikke fått noe svar på, men det var i hvert fall oppstarten til etableringen av sjekklister og interne rutinebeskrivelser.

Forsvarsbygg og Skifte eiendom har nå fått fullmakten tilbake, og den reguleres årlig i Stortingsproposisjon nr. 1, som gir Skifte eiendom fullmakt til avhending av statlig eiendom.

Bakgrunnen for vårt spørsmål er knyttet til om prinsipalen involverer seg i/legger føringer på Skifte eiendoms avhendingssaker?

På dette svarer respondentene at Forsvarsdepartementet og Forsvarsstab ikke legger føringer på avhendingssaker, men at de vil være orientert om saker som kan ha en viss politisk karakter.

6.3 Hvordan har konkrete avhendingsprosjekter gitt føringer for eller endret gjeldende praksis?

Allerede i presentasjonen av Skifte eiendom som case i kapittel 3 kom vi inn på salget av Lista flystasjon og Østre Bolærne. Begge prosjektene fikk mye oppmerksomhet, både i media og i det politiske miljø. Det ligger opp i dagen at disse to salgsprosjektene har medført endringer i avhendingspraksis hos Skifte eiendom. Vi ønsket også å finne frem til andre prosjekt som har påvirket avhendingspraksis, om enn i mindre grad enn de to førstnevnte. Videre ønsket vi å belyse hvor godt kjent disse enkeltprosjektene er blant de i Skifte eiendom som jobber direkte med avhending. Er det slik at denne erfaringen blir allemannseie i organisasjonen? Og i så fall, hvilke grep er det som gjøres for at slik erfaring tilkommer alle i organisasjonen?

6.3.1 Hvilke avhendingsprosjekt har ført til endringer i Skifte eiendoms avhendingspraksis?

Her ønsker vi kun å få kartlagt hvilke avhendingsprosjekt som de ansatte i Skifte eiendom selv mener har påvirket avhendingspraksis i Skifte eiendom. Dette utgjør grunnlaget for videre arbeid og analyse.

EMPIRI FRA DOKUMENTER

I Stortingsproposisjon nr.1 (2004-2005) kapittel 5 omhandles i spesielt Forsvarets salg av Østre Bolærne. Her blir Forsvarsdepartementet på vegne av Regjeringen bedt om å følge opp tre anmodningsvedtak.

Anmodningsvedtak nr. 538 omhandler et ønsket makeskifte der Østre Bolærne igjen blir i offentlig eie som sikrer allmennheten fullverdig og fri adgang og blir benyttet til samfunnsnyttige formål.

I anmodningsvedtak nr. 539 ønsker Stortinget at Regjeringen foretar en gjennomgang av Statens eiendommer som skal avhendes. Dette er spesielt rettet mot eiendommer som er interessante i forhold til allmennhetens muligheter til friluftsliv og/eller kulturhistorie og videre er ønsket å utarbeide en plan for hvordan allemannsretten og/eller vern av slike eiendommer best ivaretas.

Anmodningsvedtak nr. 540 rettes spesielt søkelyset på Forsvarets eiendommer. Her ønsker man at salg av disse blir tatt hensyn til med bakgrunn i allemannsretten.

Ved gjennomgangen av Avhendingsinstruksens bestemmelser konkluderes det med at denne blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte, men at det i første rekke er praktiseringen av bestemmelsene som kan gjøres på en mer helhetlig og fleksibel måte.

Man ønsker i første rekke å etablere klarere retningslinjer til den statlige avklaringen som Avhendingsinstruksen foreskriver, herunder forholdet til lokale og regionale myndigheter i forkant av selve avhendingsprosessen.

Øvrige tiltak i den statlige avklaringsrunden var følgende:

- *Det vil bli lagt til grunn en mer fleksibel tidsfrist som tar høyde for variasjon i type eiendom, bygg og anlegg som skal avhendes, blant annet at det gis tilstrekkelig tid til interdepartemental koordinering.*
- *I sin tilbakemelding til Forsvarsbygg skal involverte aktører i den statlige avklaringen tilkjennegi hvorvidt de har forslag til ulike klausuleringer i en fremtidig salgskontrakt (friluftssinteresser, kulturminnevern etc.)*
- *På bakgrunn av den foreløpige avtalen Statskog og Forsvarsbygg jobber med, vil det i tett samarbeid med miljøvernmyndighetene, bli ivaretatt nødvendig koordinering for eventuell statlig overføring.*
- *Berørte fylkeskommuner og kommuner skal i fremtiden få kopi av brevet fra Forsvarsbygg. Dette for å sikre at en foreløpig karlegging av fylkeskommunens/kommunens interesser tidsmessig kan skje parallelt med den statlige avklaringen.*

EMPIRI FRA RESPONDENTER

Respondentene var noe sprikende i sine svar på dette spørsmålet. Holdt opp mot opplysninger om hvor mange år de hadde vært ansatt i Skifte eiendom, og dermed erfaring med de ulike salg, så man hvordan svarene fordelte seg. Likevel fremsto respondentene veldig entydig når de pekte på salget av Lista flystasjon og spesielt på salget av Østre Bolærne som et viktig grunnlag for endring av praksis.

En respondent (R-7) var tydelig i så måte når svaret på spørsmålet ble gitt, ”*Da er vi på Bolærne. Hos oss så er det før og etter Bolærne*”. Samme respondent sa også ”*Altså, alle prosjekter er jo med på å lage en erfaringsbank. Vi justerer jo oss hele tiden*”

En annen (R-15) går videre til også å nevne et eldre salgsobjekt;

”Ja, det er vel stort sett noen saker. Lista-saken kunne gitt noen føringer, men i forhold til en salgsprosess er det vel Bolærne-saken som har gitt de største føringene i forhold til friluftsområde osv.”

Utfyllende for de to forannevnte så kommer følgende uttalelse fra en respondent (R-3);

”Bolærne var spesiell, og jeg husker ikke om det har vært andre. Vi lærer jo kontinuerlig av avhendingsprosjektene. Det være seg kontrakter på boligsalg, som har endret seg over år. Ref. Reklamasjonskrav som har kommet opp gjennom årene. Kan ikke peke på noen spesielle objekter, men spesielt på kontraktssiden har det vært en utvikling. Stor forskjell fra 2003 til 2013. Man lærer av reklamasjoner”

Spørsmålet om spesifikke avhendingsobjekter har gitt føringer og/eller endringer av praksis i fremtidig avhending har våre respondenter noe ulike oppfatning rundt. Enkelte respondenter kjenner ikke til noen konkrete saker, mens andre nevner Lista-saken og Østre Bolærne som avhendingsprosjekter som ga kritikk til Skifte eiendom for måten disse sakene ble forvaltet.

ANALYSE

Skifte eiendom er en organisasjon som bærer preg av å være søkende etter å forbedre seg på alle nivå. Slik flere av respondentene bemerker så er det læring i alle prosjekt, og på samme måte så blir det kommentert at dette er noe som en tar med seg videre i fremtidige avhendinger. Skifte eiendom er endringsvillig, gitt at de finner støtte for endringene i gjeldende lovverk.

Vi har ikke gått inn på evalueringer som er gjort etter de enkelte salg, men har hatt fokus på å finne de salgsobjektene som har ”satt spor etter seg”. Her er det ikke overraskende salget av Lista flystasjon og spesielt salget av Østre Bolærne som peker seg ut.

I Principal-agent teorien som omtales av Leiv Opstad i boka «Økonomistyring i offentlig sektor» (2006) nevnes prinsipalens agenda.

Prinsipalen som i dette tilfellet er Forsvarsdepartementet, gir Skifte eiendom som agent overordnede føringer for hvordan avhendingsobjektene skal avhendes. Leiv Opstad sier at prinsipalen søker etter å legge flest mulig oppgaver under egen styring. Prinsipalen er også i liten grad villig til å delegerer viktige oppgaver og beslutninger til den enkelte agent.

(Opstad 2006:270)

Den utvidende offentlige avklaringen var av en slik art. Her ga Forsvarsdepartementet nye føringer for hvordan fremtidige avhending skulle skje.

Opstad (2006) sier videre at ikke alle oppgaver til en virksomhet kan operasjonaliseres. Om en agent eller en virksomhet blir vurdert ut fra det som er målbart, kan det skje en forskyvning fra det kvalitative til det kvantitative.

Skifte eiendom mente nok i sine vurderinger rundt Østre Bolærne at man ivaretok avhendingsinstruksens formål. Problemet var vel heller at det ikke var gitt klare nok (kvalitative) føringer med hensyn til kvadratmeter satt opp mot pris og allmennretten.

6.3.2 På hvilken måte vil du si denne praksisen har blitt endret?

Vi ønsker her å belyse hvordan den enkelte medarbeider i Skifte eiendom har merket endring av praksis, som et resultat av erfaringer fra tidligere avhendinger. Her vil det være naturlig å komme inn på de formelle retningslinjer gitt fra overordnet nivå og sjekklister som er laget internt, samt eventuelle endringer på hva som er i fokus i Skifte eiendom.

EMPIRI FRA DOKUMENTER

Her refererer vi tilbake til Stortingsproposisjon nr.6 (2005-2006) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2006, hvor det blir gjort endringer på forkjøpsretten til kommuner og fylkeskommuner, og dermed gir føringer for arbeidet til Skifte eiendom.

Fullmakter vedrørende salg av forsvarseiendommer.

Fullmaktene vedrørende salg av fast eiendom i Forsvaret foreslås endret, jf. forslag til romertallsvedtak. I budsjettet for inneværende år fikk kommuner og fylkeskommuner forkjøpsrett til forsvarseiendommer for friluft- og/eller kulturformål. Regjeringen ser imidlertid at det kan være eiendommer som kommuner og fylkeskommuner vil ønske å kjøpe til andre formål og foreslår derfor å endre fullmaktene slik at kommuner og fylkeskommuner får en generell forkjøpsrett innenfor EØS-avtalens bestemmelser når forsvarseiendommer legges ut for salg i markedet.

(Kapittel 3.16 Forsvarsdepartementet i Stortingsproposisjon nr.6 (2005-2006).)

Når det gjelder mindre endringer så henvises det til ”Skiftenøkkelen”, Skifte eiendoms kvalitetssikringssystem, som vi ikke har fått tilgang til.

EMPIRI FRA RESPONDENTER

En respondent (R-4) ga en kort oppsummering over det som ble en ganske umiddelbar endring i rutineene i forbindelse med salget av Østre Bolærne.

”I første rekke var det den som gjorde at fullmakten vår ble trukket inn. Det har jo ingenting med avhendingsinstruksen å gjøre. Ellers tror jeg ikke det har ført til endringer i Avhendingsinstruksen. Det endret rammevilkårene for Skifte Eiendom i en periode. Kongen satt jo i statsråd og signerte på salg av eiendommer.”

En annen respondent (R-15) utdyper endringen;

”Det ble i hvert fall en langt bedre dialog med Direktoratet for Naturforvaltning (DN) ved at man da startet et prosjekt hvor man gikk igjennom en hel del eiendommer, og la nye kjøreplaner for hvordan direktoratet kan få informasjon og forberede seg i god tid.”

Respondent R-7 har fokus på interne endringer etter salget av Østre Bolærne.

”Vi har blitt bedre på rutiner og sjekklister. Og det opplevdes til å begynne med som litt slitsomt., men nå så oppleves det som uproblematisk.”

Respondenten R-2 tar som en av få frem det at Skifte eiendom har fått større fokus på eiendomsutvikling.

”Den generelle eiendomsutviklingskompetansen for å si det slik innen avhendingsseksjonen, innen Skifte, har medført at man ser at det å bearbeide eiendommen en del gir, en betydelig merverdi for sektoren. Sånt sett så er utviklingsbiten mer fokusert nå enn hva den var tidligere. For eksempel Steinkjersannan. Vi hadde nok ikke solgt Steinkjersannan i dag på den måten som vi solgte den i 2003, eller når det var. Der vi altså solgt den helt uten utvikling. Vi ville helt åpenbart tatt mye større grep i å få foretatt, om ikke nødvendigvis en regulering, men i alle fall startet en reguleringsprosess for å sett mer av verdiene.”

ANALYSE

I forbindelse med salget av Østre Bolærne så ble Skifte eiendom fratatt sine fullmakter til å selge forsvarseiendommer av Forsvarsdepartementet (FD). Dette skjedde til tross for at Skifte eiendom hadde fulgt gjeldende regelverk til punkt og prikke. Hvert salg måtte dermed i en periode etter sigende godkjennes av Kongen i Statsråd, med de konsekvenser dette ga av merarbeid og økt tidsbruk.

Som en av respondentene uttalte utenfor intervjuet at Kong Harald en eller annen gang måtte ha uttalt ”Hvor lenge skal jeg holde på med dette?”

Forsvarsdepartementet, som premissleverandør for Skifte eiendom, markerte seg som overordnet og klargjorde maktforholdet mellom dem og Skifte eiendom. Dette er et forhold som er godt behandlet i teorien, og vi henter støtte for dette hos Busch et al. i boka ”Organisasjon og ledelse” (2010) hvor de peker på makt og avhengighet.

”Dersom en interessent har disposisjonsrett over noe som organisasjonen trenger for å nå egne mål, kommer organisasjonen i et avhengighetsforhold til interessenten.”
(Busch et al. 2010:122)

Inndragelsen av fullmaktene kan ikke oppfattes som noe annet enn en svekkelse av Skifte eiendoms legitimitet. Busch et.al (2010) beskriver de fire formene for legitimitet og her er det dette med legal legitimitet som er spesielt interessant.

Legal legitimitet er knyttet til at organisasjonen følger de reglene og lovene som er etablert i samfunnet. Organisasjoner som bryter lover og reguleringer vil raskt kunne miste sin legale legitimitet.

6.3.3 Har det vært uenighet i organisasjonen rundt disse endringene?

Har det vært motvilje mot disse endringene eller vil endringer følges uten motstand?

Spørsmålet retter seg til Skifte eiendom som organisasjon, men ved å få svar fra den enkelte respondent vil vi se på om det eventuelt er enighet eller uenighet til disse endringene, både kollektivt i Skifte eiendom som organisasjon eller individuelt hos den enkelte respondent.

EMPIRI FRA RESPONDENTER

Respondentene gir uttrykk for at det ikke har vært stor uenighet rundt endringene av praksis, men at det har medført merarbeid for den enkelte ansatt naturlig nok.

Dette påpeker en av respondentene (R-8).

”Det fungerte med hensyn til Kongen i Statsråd, men det tok lang tid. Det kunne ta en måned før et salg ble godkjent.”

En respondent (R-7) som har vært veldig fyldig i sitt svar sier dette;

”Ja, det er jo helt klart at du som prosjektleder blir pålagt masse skrivearbeid og i stedet har mest lyst til å være ute og selge, så har det, ikke murra, men man har jo sagt i fra. Men samtidig etter hvert sett det er faktisk bra totalt sett. Nå er vi stolt over at vi har systemer som er etterprøvable og vi har ingenting å skjule.”

Respondent R-4 viser som en av flere i Skifte eiendom stor lojalitet og sier;

”Vi forholder oss kun til offentlige føringer. Vi jobber opp mot FD når det gjelder rammebetingelser, det kan hende vi har synspunkter på disse rammebetingelsene og ikke alltid er en passiv mottaker rundt disse rammebetingelsene, men aktivt gjennom Todd og direktøren tar tak i dette.”

ANALYSE

Endringer i avhendingspraksis har møtt lite motstand i Skifte eiendom. Dette forklares i to hovedpunkt som det at man ikke ser nytten av å motarbeide pålegg gitt av overordnet myndighet og det at man oppfatter endringene som positiv. De endringer som kommer fra egen organisasjon, og som man har et eierforhold til, vil man naturlig nok være positiv til som et utgangspunkt.

En strategisk endringsprosess omfatter prosessen fra å analysere de strategiske utfordringene, formulere strategiske mål, ta strategiske beslutninger og omsette strategiske planer til handlinger. Det vil her være viktig å merke seg at slike endringsprosesser kan imidlertid by på store utfordringer. I boka «Endringsledelse i et strategisk perspektiv» sier Busch et al.(2007) i sin innledning at ledelse er «*et forpliktende samspill mellom mennesker om mål og midler.*» Busch et al beskriver videre endringsledelse som «*..endring i samspill om mål og midler*» (Busch et al 2007:9-11)

Johnson, Scoles and Whittington (2011) har i sin bok «Exploring Strategy» pekt på to forskjellige teorier for hvordan strategier utvikles. Den første er at ledere utvikler dem med vilje – dvs. på bakgrunn av en planlagt oppgave (*intended*). Den andre er at de oppstår eller tvinger seg frem i en organisasjon mer eller mindre bevisst (*emerged*). (Johnson et al. 2011)

Dette er en strategi som er utarbeidet av Skifte eiendoms ansatte og ledelse. Dette er et overordnet mål for organisasjonen. Prosessen for å komme fram til disse målsetningene innehar elementer av kommunikasjon og en gjennomført diskusjon.

I forhold til strategisk lederskap kan vi se at ledelsen ved Skifte eiendom klart har sine økonomiske hensyn å ta i forhold til avhendingsinstruksen overordnede mål om et best mulig økonomisk resultat for staten. Som flere av respondentene har referert til, er det reklamasjonssaker som har ført til en videreutvikling av Skifte eiendoms avhendingspraksis.

Vi kan samtidig hevde at strategien er et resultat av strategisk planlegging. Ledelsen i Skifte eiendom mottar hvert år St.prop 1 som gir retningslinjer for avhending av statlig eiendom. Denne kan også defineres som eksternt påførte strategier, da eksempel på dette er strategier som innføres fra regjeringshold. Det vil være viktig for ledelsen i Skifte eiendom å implementere til de ansatte i eventuelle fremtidige endringer. En organisasjon som arbeider i synergi vil sannsynligvis arbeide bedre mot felles mål enn en organisasjon som har store motsetningsforhold i mål og gjennomføring.

6.3.4 Hvilke aktører har vært de største pådriverne for endring?

Media har satt fokus på noen av Skifte eiendoms avhendingsprosjekter. Riksrevisjonen har også hatt bemerkninger og betraktninger rundt forvaltningen av avhendingsinstruksen. I hvor grad har Skifte følt disse krav om endring? Er det kun ytre ønsker om endring eller ligger det også et ønske om endring av praksis i egen organisasjon?

EMPIRI FRA DOKUMENTER

Det er ikke noen dokument som lister de ulike aktører som er pådriverne for endring av praksis i Skifte eiendom. Her er vi nødt til å vise til relevante eksempler på at dette skjer. I St.prp. nr. 1 (2004-2005) kapittel 5.10 hvor Forsvarets salg av Østre Bolærne er omtalt. Her finner vi tre anmodningsvedtak, nr. 538, 539 og 540, som gir sterke signaler om endring i praksis. Fra anmodningsvedtak nr. 540 finner vi følgende ordlyd:

”Gjennomgangen av Avhendingsinstruksen bestemmelser, inkludert merknader til de enkelte bestemmelsene, konkluderer med at denne på en tilfredsstillende måte ivaretar avhending av statlig eiendom. Det er i første rekke praktiseringen av bestemmelsene som kan gjøres på en mer helhetlig og fleksibel måte.”

Vi har allerede sett av Stortinget gjennom Stortingsmelding 1 (2004-2005) har gitt føringer for ønskede endringer. Det er videre gitt utvidede fullmakter til Direktoratet for Naturforvaltning (DN). Her kan man i Skiftes nyhetsarkiv finne følgende anbefalinger fra DN.

- at eiendommen bør overtas av Staten v/DN –dersom den er av nasjonal eller regional betydning for allmennhetens tilgang til friområder.

- at eiendommen bør overtas av kommune eller fylkeskommune med økonomisk støtte fra DN dersom den er av lokal betydning for allmennhetens tilgang til friområder.
- at eiendommen kan selges i det åpne markedet, men med klausuler i salgskontrakten som ivaretar allmennhetens tilgang til friområdene.
(<http://www.skifte.no/Nyhetsarkiv/2005/11/>)

I forbindelse med Stortingets behandling av Dokument nr. 3:7 (2004–2005) ble følgende forslag vedtatt:

”Stortinget trekker tilbake Forsvarsdepartementets fullmakt til å avhende fast eiendom ut av offentlig eie, jf. Stortingets vedtak XI 2. desember 2004 under behandlingen av Budsjett-innst. S. nr. 7 (2004–2005). Fullmakten gis til Kongen i statsråd.”

Dette var det formelle vedtaket som Stortinget fattet når de tok tilbake fullmakten Forsvarsdepartementet hadde til å avhende fast eiendom.

I Stortingsproposisjon nr. 1 (2005-2006) ble denne fullmakten gjenopprettet.

”Nytt fullmaktsregime har fungert i nærmere et halvt år, fra begynnelsen av juni 2005. Det har i denne perioden vært fremsendt et tilstrekkelig antall saker til at man ser at nye rutiner knyttet til ivaretagelse av det offentlige og allmennhetens interesser fungerer etter sin hensikt. Antallet saker hvor kommuner kjøper eiendom direkte til takstverdi, har økt vesentlig og en ser også at koordineringen mot andre offentlige etater fungerer tilfredsstillende. Spesielt fremheves etablerte samarbeidsrutiner mot Direktoratet for naturforvaltning, som innebærer at ingen eiendommer legges ut for åpent salg eller selges direkte til kommune/fylkeskommune uten at eiendommens betydning for allmennhetens friluftinteresser er ivaretatt.

Riksrevisjonens kommentarer knyttet til enkelte formelle feil i forbindelse med salg av forsvarseiendom er fulgt meget nøye opp. Nødvendige organisasjonsmessige tilpasninger samt forbedring av regelverk og kvalitetssikringsrutiner er iverksatt slik at salg av forsvarseiendom nå skjer i henhold til formelle rammebetingelser. Forsvarsdepartementet vil følge opp slik at kvaliteten i salgsprosessen opprettholdes også over tid.

På bakgrunn av ovennevnte foreslår regjeringen at fullmakten til salg av eiendommer tilbakeføres til Forsvarsdepartementet.”

EMPIRI FRA RESPONDENTER

Det er ulike svar fra våre respondenter på dette spørsmålet, men det er jevnt over enighet om at Forsvarsdepartementet er en viktig premissleverandør. En respondent (R-3) er tydelig med sitt svar ”Forsvarsdepartementet (FD) gir Skifte eiendom krav, de som setter og gir ut fullmakter. Dette kommer hvert år i St. prop 1.”

En som har et litt videre syn på spørsmålet (R-5) nevner ”De som jobber med miljø”, og hvor dette er forankret i utviklingen som gjøres på rivning- og miljøprosjekter.

R 7 sier: ”Det var først og fremst Departementet vil jeg si. Det ble stilt krav til virksomheten, fullmaktene ble fratatt og etter hvert ble disse gitt tilbake.”

R 13 sier det på følgende måte: ”Det er vel eieren vår, Forsvarsdepartementet som har vært den største pådriveren. Men Skifte har tatt ansvar selv også. Stort fokus på at ting skal bli gjort riktig.”

ANALYSE

Busch et al. (2007) sier at man kan benytte seg av de muligheter som finnes i en organisasjon til å skape seg fordeler ved å utnytte utbrukt energi som finnes i og rundt organisasjonen i forbindelse med en endrings situasjon. Det vil være tilstede endringskrefter som må stimuleres og aktiviseres, og som kan brukes for å oppnå ønsket effekt av endringen.

Vi ser av respondentene at det har vært et stort ønske om endring innad i organisasjonen. Dette har blitt stimulert og aktivert gjennom å se fordelene ved en slik endring. R-13 sier: ” Men Skifte har tatt ansvar selv også. Stort fokus på at ting skal bli gjort riktig.”

Etter vårt skjønn er Skifte eiendom en dynamisk organisasjon som er levende opptatt av å etterleve de endringene som kommer, men samtidig ha evnen til å omstilling, både etter de krav som til enhver tid foreligger, men samtidig evnen til å omstille seg etter eget ønske.

Busch og Vanebo sier i artikkelen; «Bestiller - Utfører modellen, utfordringer og problemområder» fra 2001, at kontroll og styring har alltid en kostnad og denne må alltid vurderes opp mot effekten på måloppnåelse. Dagens trend går mot ansvarliggjøring i stedet for regelstyring.

Det er tydelig at Skifte eiendom har en stor pådriver gjennom Forsvarsdepartementet. Dette er igjen styrt av eksterne aktører som har rent politisk gitt føringer for endringer.

Vi har allerede sett av Stortinget gjennom Stortingsmelding 1 (2004-2005) har gitt føringer for ønskede endringer. Det er videre gitt utvidede fullmakter til Direktoratet for Naturforvaltning (DN) Endringen har også kommet som et utslag av blant annet Riksrevisjonens bemerkninger gjennom et kritisk søkelys på ulike avhendingsaker.

Det er derimot tydelig at Skifte eiendom også selv føler et ansvar gjennom de endringen som de har gjort. Arbeidet med kvalitetssikringsverktøy er et slikt arbeid. Skiftenøkkelen har vært et verktøy som respondentene mener har ført til endring av rutiner og praksis. Dette verktøyet er et direkte utslag av ansvarliggjøring i stedet for regelstyring.

6.3.5 Hvordan har endringene blitt implementert i Skifte eiendom?

Skifte eiendom er den største bruker av avhendingsinstruksen etter at den kom som kongelig resolusjon i 1997. Organisasjonen besitter på mye erfaring når det gjelder avhending av statlig eiendom fordelt på den enkelte medarbeider. Vi er interessert i å finne ut hvordan disse endringene i praksis har blitt institusjonalisert i organisasjonen og blitt de ansatte til del.

EMPIRI FRA DOKUMENTER

Det har dessverre ikke lyktes oss å få tak i god nok dokumentasjon fra det verktøyet som Skifte eiendoms medarbeidere omtaler som ”Skiftenøkkelen”. Skifte eiendom var her meget tilbakeholden med å utgi disse interne dokumentene som lå på Skifte eiendoms intranett. Vi må derfor bare forholde oss til de muntlige beskrivelsene rundt hva ”Skiftenøkkelen” er.

EMPIRI FRA RESPONDENTER

R-15 sier;

”Det har blitt implementert i kraft av det som vi kalte skiftenøkkelen blant annet, og interne regelverk;

- hvordan vi skal håndtere friluftseiendommer, med tidsfrister, varslinger, trinn 1 og trinn 2 og så videre og innen utvidet offentlig avklaring.”

R-5 sier kort;

”Skiftenøkkelen!”

ANALYSE

I henhold til Rune Lines (2005) artikkel vil organisatoriske endringer vanligvis omfatte strukturelle endringer. Vi kan se disse strukturelle endringene i Skifte eiendoms utvikling av kvalitetssikringstiltak. På bakgrunn av kritikk fra Riksrevisjon og blant andre eksterne aktører har man derfor følt et behov for å se på egen organisasjon og de tiltak som kunne gjøre struktur og innhold bedre.

Et av de kvalitetssikringstiltakene Skifte eiendom har utarbeidet og implementert er ”Skiftenøkkelen” samt interne regelverk med sjekklister. Dette er av respondentene våre beskrevet som et kvalitetssikringsverktøy som skal brukes opp mot de avhendingssakene hvor blant annet avhendingsinstruksen bestemmelser kan fortolkes. Vi har lite empiri på ”Skiftenøkkelen” foruten de svar respondentene har gitt oss!

Forfatteren av artikkelen kan videre sies å ha utviklet et utvidet forskningsperspektiv på endringsprosesser i organisasjoner, hvor normer og verdier i organisasjonen fremheves og hvor blant annet de positive sidene ved endringer analyseres. Han forfekter samtidig at det finnes mange løsninger for å nå et mål. (Lines 2005)

Hvordan har Skifte eiendom implementert ”Skiftenøkkelen” vil vi her se opp i mot dagens teori omkring implementering.

Å implementere en strategi innebærer endringer i organisasjonen, i tenkesett og arbeidsmåter hos de ansatte og ledelsen. Når bedriften har valgt en strategi er hovedutfordringen å implementere den. (Løwendahl og Wenstøp 2009) For Skifte eiendom har implementeringen av ”Skiftenøkkelen” og interne regelverk skapt en bevissthet omkring arbeidsmåter. Tolkingsansvaret er blant annet tillagt advokater i Forsvarsbygg.

Kjell Arne Rørvik mener at en kritisk suksessfaktor for å lykkes med implementering er oversettingskompetanse. En kunnskapsrik oversetter trenger å ha inngående kjennskap til det som skal overføres og oversettes. ”Skiftenøkkelen” og interne regelverk er etter vår oppfatning et resultat av ideer om beste praksis som skal implementeres og tas i bruk som et enhetlig kvalitetssikringsverktøy. Oversetteren må her kjenne konteksten det skal oversettes fra og til. (Rørvik 2007)

I det øyeblikket avhendingsinstruksen føles uklar eller i for stor grad kan fortolkes, skal et slikt verktøy gi klare svar og retningslinjer. Som vi har beskrevet under kapittel 6.2.3 har fortolkningen av avhendingsinstruksen blitt tillagt advokatene i Forsvarsbygg.

De har da med sin kompetanse fått tillagt rollen som oversettere og ansvarlig for overføringen av nye rutinebeskrivelser tilbake til de som praktiserer avhending av statlig eiendom. Rørvik

sier videre at det å ha kompetanse på dette området ser han på som stadig viktigere for ta hensyn til de ulike aspektene ved implementering.

Om Skifte eiendom har implementert denne strategien i forhold til John P. Kotters «Åtte stegs oppskrift» vites ikke. Ved å tolke våre respondenters svar kan vi vel si at implementeringen av endringene i Skifte eiendom har blitt godt ivaretatt, og dermed vært en vellykket prosess.

6.3.6 Er du kjent med om det i Skifte eiendoms planverk vil komme fremtidige endringer?

Når vi allerede vet at endringer av praksis har funnet sted vil det for oss være interessant å se på om Skifte eiendoms forvaltere er kjent med om det finnes fremtidige endringer. Er eventuelt slike endringer kjent i organisasjonen eller forholder man seg til dagens praksis som en endelig plattform?

EMPIRI FRA RESPONDENTER

Her svarer stort sett alle respondentene at dette kjenner de ikke til.

En respondent (R-3) sier kort *”Ikke som jeg kjenner til. Det skjer en kontinuerlig utvikling. Nye punkter kommer på vår sjekklister.”*

En annen respondent (R-13) dokumenterer *”Ikke noe annet enn at Skifte eiendoms kvalitetssystem ”Skiftenøkkelen” skal innbakes i Forsvarsbygg sitt.”*

R-15

”Regelverk og praksis har jo tilpasset seg. De nye rutinene har blitt mere hensiktsmessig. Ikke minst har vi fått disse takstrådene. Dette rådet brukes om Forvaret og kommunene er uenig om taksten og i kraft av forkjøpsrett. Her er det da etablert en takstnemnd som gjør at vi kan ta opp problemstillingen der slik at det blir en objektiv nemnd som tar en avgjørelse når det gjelder taksten slik at kommunene og vi får en nøytral part å forholde oss til. Og taksten har jo blitt en del av rutinene for å forhindre for mye krangling mellom kommunene og Forsvaret om taksbeløpet. Det har blitt etablert 3 takstmenn som finner en felles takst for eiendommen ut i fra en takst som vi har hatt og dermed har det blitt sagt fra kommunene at dette er for dyrt. Denne taksten blir da vurdert av takstmenn, og så blir det satt en ny takst som alle parter har mulighet for å uttale seg om.

Dette er noe av de viktigste ting som har skjedd. Ellers er det mye etter Bolærne rundt kunngjøringer, offentlige friluftsområder, spesielle interesser knyttet til friluftsliv, vern, kulturminne, militærhistoriske interesser. Det har blitt veldig mye fokus rundt disse tingene.”

Johnson, Scoles and Whittington (2011) sier at strategier er kort oppsummert en beskrivelse av hva man tenker å gjøre for å realisere sine mål.

Videre refererer Johnson et al (2011:404) til en intendert strategi oppstår eller tvinger seg frem i en organisasjon mer eller mindre bevisst. Vi kan på bakgrunn av den empirien som er samlet inn fra respondentene at de er kjent med en stadig utvikling når det gjelder nye rutiner. Vi har i vår innledning og under vår presentasjon av caset (1.1 og 3.2) gitt en bakgrunn for de avhendinger som har vært med på å forme praksis. Disse er i en historisk sammenheng interessante for den praksis som er formet i dag. Skifte eiendom er i stadig utvikling når det gjelder å se på sine rutiner og praksis. De er etter vårt syn en profesjonell organisasjon som har fokus på avhendingsinstruksens formål, men settes samtidig i søkelyset for hvordan de enkelte sakene avhendes.

Det finnes en intendert strategi i en bevisst form der Skifte eiendom søker etter å utvikle bedre fremtidig strategi. Den ubevisste strategien kan vi ane konturene av da respondentene er klar over med uttalelser som R-15: ” *Det har blitt veldig mye fokus rundt disse tingene.* ” Med et fokus på seg fra interne og eksterne aktører ønsker nok Skifte eiendom å utvikle seg videre. Når den enkelte medarbeider ser dette fokuset ned på sitt eget arbeid vil dette etter vårt skjønn generere utvikling og endringsstrategier bevisst og ubevisst.

Busch et. al sier at utvikling av læring og læringsevne i en organisasjon er essensielt for å kunne nå målsetningen i forhold til endring. Busch et al. (2007) hevder at individene i en organisasjon må settes i en kontekst som utfordrer tilvante forestillinger, for å kunne utvikle læring og læringsevne. For at organisasjonen skal utvikle større samhandlingsevne bør læringen skje i et fellesskap.

Verktøy er utviklet for å læring og læringsevne. Fremtiden vil vise i hvor stor grad nye endringer vil bli implementert, men det ligger etter vårt skjønn ingen motvilje i organisasjonen og dens medarbeidere til en slik eventuell endring.

7. KONKLUSJON

Gjennom utarbeidelse av vår problemstilling: «*Hvordan forvalter Skifte Eiendom avhendingsinstruksens bestemmelser?*» er det gjort mange vurderinger rundt det å innhente nok og riktig empiri, valg av respondenter, relevante teorier og ikke minst hvilke metoder vi ønsket å bruke i vårt casestudie. Dette for å sikre både validitet og reliabilitet.

Vi har valgt å bygge opp dette kapittelet slik at vi gir en delkonklusjon på hvert av de tre forskningsspørsmålene, før vi til slutt sammenfatter dette til en konklusjon på vår problemstilling.

7.1 Delkonklusjon forskningsspørsmål 1

Hvordan ivaretar Skifte eiendom avhendingsinstruksens formål om beste økonomiske resultat for staten?

I forbindelse med omorganiseringen av eiendomsforvaltningen i Forsvaret ble Skifte eiendom opprettet som en del av Forsvarsbygg i januar 2002.

Skifte eiendoms mål og oppgave var å avhende 2 millioner kvadratmeter bygningsmasse.

Målsetningen kom som en politisk initiert prosess fra Stortinget. Det var et stort press på Skifte eiendom for å kunne avhende eiendom fra dag én. Det samme gjaldt også forventningen om leveranse fra dag én.

Dette målet er nå nådd. Skifte eiendom har derfor fått en noe annen agenda. Fortsatt skal de avhende eiendom, bygg og anlegg, men ikke lengre knyttet til for kun å avhende kvadratmeter, men mer som et ledd i en generell avhending. Flere av respondentene har kommentert fokuset på kvadratmeter.

- «I de første årene var det veldig fokus på å bli kvitt kvadratmeter bygg, koste hva det koste ville»
- «..for oss som kom utenfra systemet så tenkte vi annerledes. Få ut størst verdier av en eiendom, la den ligge litt, modnes, mange eiendommer gikk ut alt for billig for å bli kvitt eiendommene i full fart og få inn raske penger.»

Dette er uttalelser som underbygger Skifte eiendoms fokusområder de første årene.

Etter vår oppfatning var avhending av kvadratmeter Skifte eiendoms prioriterte mål. Dette kan da bety at «beste økonomiske resultat for Staten» ikke var godt nok ivarettatt.

Etter vårt skjønn må vi analysere hva avhendingsinstruksen mener med beste økonomiske resultat. Dette er etter hva vi forstår ikke bare et spørsmål om kroner og øre pr kvadratmeter, men mer i et helhetlig samfunnsøkonomisk perspektiv.

Det første vil være enkelt å måle, men samfunnsnyttan av et friluftsområde kan være vanskelig å sette en konkret prislapp på. En kost-/nytteanalyse kan her være et hjelpemiddel som belyser dette bedre. Slike analyser finnes ikke etter det vi kjenner til, dermed kan Skifte eiendom bli satt mellom to valg. På den ene side følge avhendingsinstruksens formål om beste økonomiske resultat for staten og på den andre side sikre allemannsretten ved friluftseiendommer som ikke alltid gir det beste økonomiske resultatet i kroner og øre.

Vi kan da stille oss følgende spørsmål: Vil den offentlige forkjøpsretten alltid gi det beste økonomiske resultatet for Staten.

«...her var taksten 45 millioner. Kommunen ønsket ikke forkjøpsrett og eiendommen ble da lagt ut i det åpne markedet. Prisen ble 101 millioner».

Vi ser klare begrensninger rundt den offentlige forkjøpsretten opp mot beste økonomiske resultat. Dette finner vi dekning for i våre funn blant våre respondenter og dokumentempiri.

Når det gjelder den bygningsmassen som blir revet har vi sett dette i sammenheng med fremtidige driftskostnader og eventuelt en bedre pris for en eiendom som ikke har gamle bygg som kan begrense antall interessenter. Dette er etter vårt skjønn også en avveining rundt beste økonomiske resultat. Fra før var nok dette avgjørelser som ble tatt på grunnlag av kravet om avhending av kvadratmeter, men i dag er mer økonomiske vurderinger lagt til grunn.

Etter vårt skjønn kan den offentlige forkjøpsretten i noen tilfeller bli brukt til at fylker eller kommuner kjøper eiendom for egen vinnings skyld. Ikke vinning for allmenretten og til samfunnsmessig nytte med hensyn til fritidsområder, men mer et økonomisk utbytte til å kunne videreselge eiendommen til andre og mer lønnsomme forhold. Dette er etter vårt skjønn en utvanning av den offentlige forkjøpsretten. Inntekter fra slike salg vil selvfølgelig kunne brukes til samfunnsmessig nytte, men dette er kanskje forhold som ikke lå som intensjon for den offentlige forkjøpsretten.

7.2 Delkonklusjon forskningsspørsmål 2

Gir avhendingsinstruksen rom for ulik fortolkning og praksis?

Instruks om avhending av statlig eiendom med videre ble utgitt ved Kongelig resolusjon av 19. desember 1997. Den var da en instruks som kan sies å være forut for sin tid. Den avløste da sin forgjenger som var utgitt ved kongelig resolusjon av 17. mars 1987, etter en virketid på ca. 10 år. Gjeldende avhendingsinstruks er pr dags dato inne i sitt 16. virkeår, og er fortsatt ikke revidert.

På spørsmålet om avhendingsinstruksen er utfyllende nok, kan vi nok ut i fra våre funn konkludere med at prosedyrene ved avhending er godt ivaretatt gjennom avhendingsinstruksens innhold.

Det virker også som om at Skifte eiendom har etablert gode rutiner og sjekklister når det gjelder å understøtte dette. For å ivareta instruksens bestemmelser om fremgangsmåte ved avhending, er det blant annet etablert rammeavtaler med både takstmenn og meglere. Der hvor bruk av disse ikke er formålstjenlig, gjennomføres utlysning i markedet slik at beste økonomiske resultat for staten blir ivaretatt.

Dette underbygges også i Forsvarsbygg sitt tilsvarende til Forsvarsdepartementet med utgangspunkt i Riksrevisjonens rapport om avhending av eiendom, bygg og anlegg (EBA) i Forsvaret, hvor følgende uttalelse blir gitt: *”Vårt fokus har vært å overholde avhendingsinstruksens bestemmelser. For å nå dette målet har forsvarsbygg utarbeidet generelle interne retningslinjer av mer veiledende karakter. Disse er ikke å oppfatte som absolutte krav, men som råd for den mest typiske delen av avhendingsobjektene.”*

På spørsmålet om det eksisterer noen veileder som utdyper avhendingsinstruksen, henviser flere av våre respondenter til kvalitetssystemet ”Skiftenøkkelen.” Dette er et kvalitetssikringsverktøy som er med på å veilede forvalterne av avhendingsinstruksen rundt ulike momenter som kan fortolkes.

Dette er et verktøy vi ikke har fått tilgang til, og slikt sett kan vi ikke bruke denne i vår empiri. Våre respondenter har allikevel tillagt dette verktøyet stor betydning.

Vi har funnet indikasjoner på at avhendingsinstruksen kan gi rom for fortolkning når det gjelder direkte salg i tilfeller der det er få potensielle kjøpere. Den gir i disse tilfellene også rom for fleksibilitet. Er salgskostnader høyere enn markedsverdien på avhendingsobjektet, gis det anledning til å selge for en symbolsk sum til den som kan nyttiggjøre seg objektet. Et funn i fortolknings sammenhengen er respondentenes ensartede svar om at der det er rom for fortolkning overlates dette til advokatene i Forsvarsbygg Futura slik at lik praksis blir gjeldende.

Etter vårt skjønn er avhendingsinstruksen utdatert på et punkt, når det gjelder fremgangsmåte ved avhending. Under punkt 3.4 Avhending i institusjonens egen regi, sier instruksen at kunngjøringen skal gjøres kjent i Norsk Lysningsblad og i minst én avis som er alminnelig lest på stedet. Her bruker i dag Skifte eiendom Finn.no som kunngjøringskanal.

Dagens dokumentasjonskrav knyttet til salg av bolig, er i dag betraktelig strammet inn siden tusenårsskifte. Her kan vi som et eksempel nevne energimerking som ikke er nevnt som en del av avhendingsinstruksens dokumentasjonskrav.

Om avhendingsinstruksen skal ha en god nok misjon, som en komplett instruks gjeldende for all statlig avhending, så er det viktig at den fanger opp alle tidligere erfaringer og utviklede retningslinjer. Dette for å unngå at de ulike statlige aktørene som driver med avhending fortolker instruksverket forskjellig. Intensjonen bør være at så lenge det er flere som driver med statlig avhending så bør det ligge en enhetlig praksis til grunn for avhending av statlig eiendom. Det er jo å merke seg at andre statlige avhendingsforetak ikke har kravet på seg om utvidet offentlig avklaring. (UOA)

7.3 Delkonklusjon forskningsspørsmål 3

Hvordan har konkrete avhendingsprosjekter gitt føringer for eller endret gjeldende praksis?

I forbindelsen med etableringen av Forsvarsbygg 1. januar 2002, var det forventninger om leveranser fra første dag i tråd med målsettingen om å avhende 2 millioner kvadratmeter bygningsmasse for Forsvaret. Dette skulle skje samtidig som organisasjonen skulle bygge seg opp og lage systemer for et oppdrag av store proporsjoner, og som skulle strekke seg over flere år. Gitt disse rammefaktorene som et utgangspunkt, er det naturlig at noe man må justere noe under veis i løsningen av oppdraget.

Skifte eiendom gir gjennomgående inntrykk av å ønske å gjøre en best mulig jobb og samtidig følge gjeldende regelverk for avhending av statlig eiendom. Respondentene gir unisont inntrykk av at alle salg gir grunnlag for læring, og at det er rutiner for å fange dette opp i organisasjonen. Vår empiri gir klare funn på at noen enkelte avhendingsobjekter har satt større spor etter seg enn andre, og dermed gitt klare føringer for Skifte eiendoms fremtidige avhendingspraksis.

Salget av Lista flystasjon og spesielt Østre Bolærne peker seg i så måte ut hos våre respondenter, og som en sa så enkelt ”Hos oss så er det før og etter Bolærne”.

Større endringer av praksis har kommet som et resultat av politiske føringer. Her kan spesielt nevnes utvidet offentlig avklaring som kan sies å være et resultat salget rundt Østre-Bolærne. Her ble det slik at fylkeskommuner, kommuner og Statskog SF fikk forkjøpsrett til takst. Etter salget av Østre-Bolærne mistet innledningsvis mistet her Skifte eiendom sine fullmakter slik at disse fullmaktene ble overført til kongen i Statsråd. Fullmaktene er nå tilbakeført og årlig justeres føringene for Forsvarsbyggs virksomhet gjennom Stortingsproposisjon nr.1, implisitt i dette også det som angår Skifte eiendom med tanke på avhending av statlig eiendom.

Andre salg, og kanskje spesielt reklamasjoner, har vært utgangspunktet for en kontinuerlig justering av praksis. Våre respondenter henviser til sjekklister og spesielt til eget kvalitetssystem ”Skiftenøkkel” når de skal tilkjenne gi hvor slike endringer er fanget opp. Dette vil være mindre justeringer av praksis som er uvedkomment for Stortinget eller Forsvarsdepartementet.

Skifte eiendom har på vegne av Forsvaret avhendet godt over 2 millioner kvadratmeter bygningsmasse etter opprettelsen i 2002. De politiske målsettinger som var satt for omstillingen innen Forsvarets eiendomsportefølje er langt på vei nådd, og de eiendommer som gjenstår krever mer enn tidligere salg i form av utvikling eller opprydding. En vil etter hvert oppleve at tilgangen på avhendingsklare forsvarseiendommer vil ”tørke ut”, da det meste som skulle avhendes nå er avhendet. Opprinnelig så var Skifte eiendom tenkt å eksistere frem til at satte mål for avhendingen var nådd. Politisk så har det i ettertid kommet ytterligere avhendingskrav til Forsvaret, samtidig som det er andre statlige virksomheter som nå benytter Skifte eiendom til å avhende deres overflødige bygningsmasse. Uten at dette har vært tema for vår studie, så ser vi at Skifte eiendom dreier bort bort fra Forsvaret som ubestridt største oppdragsgiver. Sånn sett så er det kanskje interessant å se på Skifte eiendoms organisatoriske tilknytning til Forsvaret, når kundemassen etter hvert i større grad befinner seg utenfor Forsvaret.

7.4 Hovedkonklusjon

”Hvordan forvalter Skifte Eiendom avhendingsinstruksens bestemmelser?”

Avhendingsinstruksens har fire hovedområder og vi har sett på følgende underpunkter under disse fire kapitelenes.

- Innledende bestemmelser/Virkeområde
 - Her kommer vi inn på hvem avhendingsinstruksen gjelder for.
 - Prosedyrer for avhending ved rivning
 - Markedspris satt av takstmenn

- Fullmakter
 - Hvem er fullmakten gitt fra
 - Offentlig forkjøpsrett

- Fremgangsmåte
 - Beste økonomiske resultat for staten
 - Hvem foretar salgene
 - Kunngjøringskanalen
 - Direkte salg
 - Dokumentasjon

- Prisfastsetting
 - Klausuler i kontrakter

Vi har i vår intervjuguide, analyse og delkonklusjoner søkt etter å gi svar gjennom teori og empiri på vår problemstilling.

Avhendingsinstruksens hovedområder er prøvd analysert gjennom en analytisk gjennomgang av hvert enkelte spørsmål.

Vi mener å ha funn som i konklusjon kan gi svar på Skifte eiendoms forvaltning av instruksen og dette er det redegjort for i vår analyse.

Når det gjelder de enkelte bestemmelser ønsker vi å belyse noe av de funnene som vi mener er interessante satt opp mot problemstillingen.

Avhendingsinstruksen slik den nå foreligger er fra 1997. Mye har skjedd i samfunnet siden da, ikke minst på avhendingsinstruksens virkeområde. Empiri kan vise til at Avhendingsinstruksen er i dag noe utdatert. Her trengs det en oppdatering av en instruks som i dag har sine begrensinger.

Skifte eiendom fremstår som organisasjon som er svært lojal overfor gjeldende regelverk innenfor deres virkeområde.

De har en profesjonell tilnærming til jobben som gjøres og har nådd de målsettinger som har vært satt med tanke på avhending av bygningsmasse og frigjøring av verdier for innsats på andre steder i Forsvaret.

Skifte har opparbeidet mye kompetanse på området og har utarbeidet retningslinjer og kvalitetssikringssystem for å supplere avhendingsinstruksen. Dette skjer samtidig med at Skifte langt på vei har nådd den ambisiøse målsettingen med avhending av bygningsmasse i Forsvaret, og mange andre statlige aktører som Helse Øst, Kystverket og Direktoratet for sivil beredskap (DSB) har knyttet seg til Skifte eiendom gjennom samarbeidsavtaler.

Det er å merke seg at Skifte eiendom har et utvidet regelverk å forholde seg til enn hva vi kan finne innen andre offentlige foretak. Alle offentlige foretak som avhender eiendom, bygg og anlegg skal forholde seg til det samme instruks om avhending av statlig eiendom, men Skifte eiendom må i tillegg forholde seg til årlige føringer tillagt gjennom Stortingsproposisjon nr.1 hvert år.

Vi må stille oss spørsmålet om det finnes legitime grunner for at Skifte eiendom ved salg av forsvarseiendom må ha en slik utvidet offentlig avklaring. Etter vårt skjønn ligger det politiske føringer for denne praksisen. Her har det vært sterke krefter som har sett på konkrete avhendingssaker og funnet grunn for sterkere styring. Vi har i vår empiri ikke funnet grunner for at Skifte gjør et dårlig håndverk ved avhending av statlig eiendom. Tvert i mot ser vi at organisasjonen er en profesjonell forvalter av instruksens bestemmelser.

Også ved de sakene som har vakt stort engasjement av ulike interessenter har Skifte etter vårt syn forvaltet instruksen slik instruksen foreligger. Det at resultatene ved ulike salg ikke ble som alle interessenter ønsket er mer et politisk spørsmål enn et forvaltningsmessig spørsmål. Ved funn fra dokumenter og annen empiri vil vi konkludere med at også ved avhending Østre Bolærne kan ikke Skifte eiendom kritiseres. Instruksen ble overholdt, men politikerne kom til en annen løsning som Skifte eiendom ble skadelidende for.

Det er etter vårt skjønn dramatisk at Forsvarsdepartementet og Skifte eiendom mistet fullmakten sin for å kunne avhende fast eiendom ut av offentlig eie. Denne fullmakten ble trukket inn gjennom et Stortingsvedtak av 2. desember 2004. Fullmakten ble da overført til Kongen i Statsråd.

Antallet saker hvor kommuner kjøper eiendom direkte til takstverdi hadde økt vesentlig og en så på at koordinering mot andre etater fungerte tilfredsstillende.

Sammen med et utvidet samarbeid med blant annet Direktoratet for Naturforvaltning ble denne fullmakten igjen overført til Forsvarsdepartementet.

Formålet med offentlig forkjøpsrett kan etter vårt skjønn settes under diskusjon. Her har kommuner og fylkeskommuner en anledning til å gå inn tidlig i prosessen for å ivareta allmenhetens interesser. Denne forkjøpsretten er en direkte konsekvens av blant Østre Bolærne og deretter arbeidet med utvidet offentlig avklaring.

Vi har i vår analyse og delkonklusjon 7.1 satt et spørsmålstegn ved spesielt kommunenes forkjøpsrett når den brukes til å kjøpe en eiendom for så å videreselge denne med stor fortjeneste. Ligger det da allmenbrukslige hensyn til grunn, eller er dette en mulighet for å kunne bruke kommunens forkjøpsrett til å drive kommunal eiendomsutvikling med økonomisk gevinst som formål?

Skifte eiendom har her lært. Det settes i dag klausuler i kontraktene som skal motvirke dette. Etter vårt syn er slike klausuler en form for erkjennelse av at den utvidede offentlige avklaringen ikke er tydelig nok hvilken funksjon den skal fylle.

Skifte eiendom har et stort samfunnsansvar I skifte eiendoms egne publikasjoner finner vi dette samfunnsansvaret redegjort for. Dette kan det være enkelt å enes om, men kan dette settes opp mot beste økonomiske resultat for staten slik målsettingen er presisert i avhendingsinstruksen. *«Avhending skal skje på den måten som gir det beste økonomiske resultat for Staten»*

Vi ser klare begrensninger rundt den offentlige forkjøpsretten og den pris som blir oppnådd ved slike forkjøpsretts-salg. Her kan vi vise til empiri som klart sier at prisen i et åpent marked gir en høyere pris.

Skifte eiendom har fremtidige utfordringer. Omstillingen i Forsvaret med overgangen fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar gjorde at det ble mye overflødig eiendomsmasse i

Forsvaret. Denne omstillingen gjorde at Forsvarsbygg fikk i 2001 oppdraget å avhende 2 millioner kvadratmeter frem til 2005. I 2004 ble det satt et mål om ytterligere nedtrekk på 0,5 millioner kvadratmeter i perioden 2005 – 2008.

Dette har nå Skifte eiendom levert og det vil sannsynligvis være en nedre grense for hva Forsvaret kan avhende. Funn fra respondenter og dokumenter synliggjør denne endringsprosessen. Her blir det større og større innslag av avhendingsobjekter som kommer utenfra Forsvaret.

Det blir da et organisatorisk spørsmål om hvorvidt Skifte eiendom i fremtiden er best kjent med organisatorisk å ligge inn under Forsvarsdepartementet eller om det kan være andre departement som skal ta over ansvaret.

8. LITTERATURLISTE

- Bolman, Lee G. og Deal, Terrence E. (2010). *Nytt perspektiv på Organisasjon og ledelse*. 4. utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Busch, Tor. (1994). *Økonomistyring og Informatikk*. 9. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Busch, Tor. Johnsen, Erik. Klausen, Kurt Klaudi. Vanebo, Jan Ole. (2005). *Modernisering av offentlig sektor: Utfordringer, metoder og dilemmaer*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, Tor. Johnsen, Erik. Vanebo, Jan Ole. (2009). *Økonomistyring i det offentlige*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, Tor. Vanebo, Jan Ole. Dehlin, Erlend. (2010). *Organisasjon og organisering*. 6. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hammersley, Martyn. Atkinson, Paul. (2004). *Feltmetodikk, Grunnlaget for feltarbeid og feltforskning*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Heywood, Andrew. (2007). *Politics*. 3rd edition. London: Palgrave Macmillan.
- Hood, Christopher. (1991). *A public management for All seasons?*
Public Administration vol. 69. pp3-19.
- Jacobsen, Dag Ingvar. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?:*
Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. 2. utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Johnson, Gerry. Whittington, Richard. Scholes, Kevan. (2011). *Exploring strategy: Text & cases*. 9th edition. New Jersey: Financial Times – Prentice Hall.
- Kotter, John P. (1996). *Leading change, kap.1, Transforming organizations: Why firms fail*. Boston: Harvard Business Press.
- Kvale, Steinar. Brinkmann, Svend. 2009. *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Løwendahl, Bente. Wenstøp, Fred. (2009). *Grunnbok i strategi*. Oslo: Cappelen akademiske forlag
- Nyeng, Frode. (2004). *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt forlag
- Opstad, Leif. 2006. *Økonomistyring i offentlig sektor*. 1. utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Pollitt, Christopher. Bouckaert, Geert. (2004). *Public Management Reform*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press.
- Postholm, May Britt. (2005). *Kvalitativ metode*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ringdal, Kristen. 2007. *Enhet og mangfold*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne. (2007). *Trender og translasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Solberg, Britt-Marie. Solberg, Peter. (2000). *Kunnskapens former*. Stockholm: Liber.
- Torsvik, Gaute. (2003). *Menneskenatur og samfunnsstruktur*. Oslo: Det Norske Samlaget

Artikkel:

Busch, Tor. Vanebo, Jan Ole. (2001). *Bestiller-Utfører modellen, utfordringer og problemområder*. <http://www.toh.hist.no/~tor/forskning/bum.pdf>
(lastet ned 03.11.2012)

Lines, Rune. (2005). *Human Resource Development, The Structure and Function of Attitudes Toward Organizational Change*. <http://hrd.sagepub.com/cgi/content/abstract/4/1/8>
(lastet ned: 01.02.2013)

Offentlige dokumenter

Kongelig resolusjon av 17. Mars 1978. Normalinstruksen
Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Kongelig resolusjon av 19. Desember 1997. Instruks om avhending av statlig eiendom m.v.
Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

St. meld. Nr. 10 (2005-2006) Om økonomisk styring i Forsvaret

St. proposisjon nr. 1 (2004-2005). Oslo: Det Kongelige Forsvarsdepartement.

St. proposisjon nr. 1 (2005-2006). Oslo: Det Kongelige Forsvarsdepartement.

St. proposisjon nr. 66 (2005-2006). Oslo: Det Kongelige Forsvarsdepartement.

St. proposisjon nr.1 (2003-2004). Oslo: Det Kongelige Forsvarsdepartement.

St. proposisjon nr.45 (2000-2001). Oslo: Det Kongelige Forsvarsdepartement

Aktuelle publikasjoner

Skifte eiendom (2010). *Rapport om avhending av forsvarseiendommer 2001-2009*.

Forsvarsbygg (2011). Årsrapport. *På oppdrag for samfunnet*

Internett

<http://www.forsvarsbygg.no> (lastet ned 24.11.2012)

<http://www.skifte.no/nyhetsarkiv/2005/1> (lastet ned 21.01.2013)

<http://www.skifte.no/nyhetsarkiv/2005/11> (lastet ned 21.01.2013)

<http://www.skifte.no/nyhetsarkiv/2005/110> (lastet ned 24.01.2013)

<http://www.Skifte.no/Om-oss/forkjopsrett/Utvidet-offentlig-avklaring/>
(Lastet ned 22.02.2013)

Vedlegg

- VEDLEGG 1: **Intervjuhendelse Masteravhandling MPA**
- VEDLEGG 2: **Instruks om avhending av statlig eiendom m.v**, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Nettversjon pr 5/11-2012.
- VEDLEGG 3: **Intervjuguide. Forsknings spørsmål med støttespørsmål.**

Figurliste

FIGUR 1: Organisasjonsskisse Forsvarsbygg, Forsvarsbygg.no.....	13
FIGUR 2: Organisasjonsskisse Skifte eiendom, Skifte.no.....	15
FIGUR 3: Tiltak for mål-middel-analyse, Opstad (2006).....	25
FIGUR 4: Målrettet ledelsesarbeids fire faser, Busch et al (2009).....	28
FIGUR 5: Faser i målrettet ledelsesarbeid, Stenberg (1986).....	29
FIGUR 6: Balansert målstyring - fire perspektiver, Busch et al (2009).....	31
FIGUR 7: Strategikart, Kaplan og Norton (2000).....	32
FIGUR 8: Fire former for legitimitet, Busch et al (2010).....	38
FIGUR 9: Sammenhenger i Bestiller-/utfører modellen, Busch og Vanebo (2001:14).....	39
FIGUR 10: Bestiller-/utfører modellen, Prinsipielle endringer, Busch og Vanebo (2001:16).....	41
FIGUR 11: Konseptuelle foretaksmodellen, Busch et al (2010).....	42
FIGUR 12: Prinsipal – agent, opportunistisk atferd, Busch og Vanebo (2001).....	56
FIGUR 13: De ulike fasene i forskningsprosessen, Ringdal (2007:18).....	66

Tabelliste

TABELL 1: Tre ulike perspektiver på organisasjonskultur, Busch et.al (2010:211).....	53
TABELL 2: Ulike vitenskapssyn, egenkomponert fra Jacobsen (2005).....	58
TABELL 3: Grunnleggende forskjeller mellom positivistisk og hermeneutisk metode Jacobsen (2005:32)	59
TABELL 4: Egenkomponert tabell fra Jacobsen (2005).....	62

Vedlegg 1

Hei,

Vi er 3 studenter ved Masterstudiet MPA, Copenhagen Business School.

Thor Anders Malvik, Major, Logistikkjef Forsvarets Sanitet
Ole Hermed Sandvik, Varaordfører i Stjørdal kommune
Jan Petter Wigum, Høgskolelærer ved Høgskolen i Nord Trøndelag

Vi er i gang med vår Masteravhandling hvor vi har valgt å se nærmere på avhendingsinstruksen.

Her knytter vi denne opp mot Skifte Eiendom som er største bruker, og profesjonell forvalter av denne.

Vi har derfor valgt følgende problemstilling:

«Hvordan forvalter Skifte eiendom avhendingsinstruksens bestemmelser for avhending av statlig eiendom?»

Her ønsker vi å se på hvordan instruksen anvendes og om det kan ses endringer av praksis som et resultat av visse avhendingsprosjekt.

Vi har vært i kontakt med Direktør i Skifte Eiendom, Marit Jakobsen Leganger, som har stilt seg positivt til denne undersøkelsen.
Masteravhandlingen vil i sin helhet bli gjort tilgjengelig for Skifte Eiendom.

Vi ønsker Dem som respondent/intervjuobjekt til vår studie og planlegger å foreta intervju i uke 6.

Vi håper på positiv respons

Med vennlig hilsen

Thor Anders Malvik
Ole Hermod Sandvik
Jan Petter Wigum



**Copenhagen
Business School**
HANDELSHØJSKOLEN



Vedlegg 2

Intervjuguide

Hovedproblemstilling:

"Hvordan forvalter Skifte Eiendom avhendingsinstruksens bestemmelser?"

Forskningsspørsmål	Spørsmål for intervju	Merknader
Innledende spørsmål	<ol style="list-style-type: none">1. Hva er din nåværende stilling?2. Hva er ditt ansvarsområde?3. Hvor lenge har du jobbet i denne stillingen?4. Har du innehatt andre stillinger innenfor Forsvarsbygg tidligere? Hvis «Ja», utdyp nærmer stillingsnavn og periode.5. Hvor stor befatning har du hatt med avhendingsinstruksen i din stilling?	
Hvordan ivaretar Skifte eiendom avhendingsinstruksens formål om «beste økonomiske resultat for Staten»?	<ol style="list-style-type: none">1. Hva styrer tilgangen av avhendingsobjekter?2. Etter at avhendingsobjektet foreligger, hvilke prosedyrer blir da satt i gang?3. I hvor stor grad blir det sett på alternativ bruk når objektet blir forelagt Skifte eiendom for avhending?4. Hvilke kriterier ligger til grunn når avhending skjer ved rivning?5. Hvordan forholder Skifte eiendom seg til offentlig forkjøpsrett?6. Hva mener du om regelen om offentlig forkjøpsrett?	

	<p>7. Hvor offensivt går Skifte eiendom til verks når det gjelder å innhente offentlig interessenter?</p> <p>8. Hvordan blir objektet prissatt/taksert?</p> <p>9. Hvem foretar salget av avhendingsobjekter?</p> <p>10. I hvor stor grad vurderes beste økonomiske resultat for Staten ved de ulike avhendingene?</p> <p>11. Hvilke endringer i avhendingsinstruksen skulle etter din mening vært gjort for å sikre bedre måloppnåelse om «beste økonomiske resultat for Staten»?</p>	
<p>Gir avhendingsinstruksen rom for ulik fortolkning og praksis i avhending av statlig eiendom?</p>	<p>1. Oppfattes avhendingsinstruksen som utfyllende i Skifte eiendom?</p> <p>2. Er avhendingsinstruksen etter din oppfatning til å fortolke?</p> <p>3. Finnes det en kultur i Skifte eiendom for hvordan avhendingsinstruksen fortolkes?</p> <p>4. Har Skifte eiendom utarbeidet en veileder som utdyper avhendingsinstruksen?</p> <p>5. Legger Forsvarsstaben eller Forsvarsdepartementet føringer på avhendingsaker, og i så fall på hvilken måte?</p>	
<p>Hvordan har konkrete avhendingsprosjekter gitt føringer for, eller påvirket/endret gjeldende praksis?</p>	<p>1. Hvilke avhendingsprosjekt har ført til endringer i Skifte eiendoms avhendingspraksis?</p> <p>2. På hvilken måte vil du si denne praksisen har blitt endret?</p> <p>3. Har det vært uenighet i organisasjonen rundt disse endringene?</p>	

	<ol style="list-style-type: none">4. Hvilke aktører har vært de største pådriverne for endring?5. Hvordan har endringene blitt implementert i Skifte eiendom?6. Er du kjent med om det i Skifte eiendoms planverk vil komme fremtidige endringer?	
--	---	--

Vedlegg 3

Kongelig resolusjon av 19. desember 1997

Instruks om avhending av statlig eiendom m.v

(Avhendingsinstruksen)

Instruks om fullmakter, fremgangsmåte, prisfastsetting, betalings- og andre avhendingsvilkår ved avhending av statlig fast eiendom eller overdragelse av fast eiendom mellom statsinstitusjoner. Fastsatt ved kongelig resolusjon 19. desember 1997 og ikrafttredelse fra 1. januar 1998.

Den nye instruksen avløser kongelig resolusjon av 17. mars 1987.

Instruks om avhending av fast eiendom som tilhører staten og overføring av fast eiendom mellom statsinstitusjoner

Ved kongelig resolusjon av 19. desember 1997 ble det vedtatt nye saksbehandlingsregler om avhending av fast eiendom som staten eier. Bakgrunnen for de nye reglene er større oppmerksomhet omkring kostnadssiden ved den statlige eiendomsmassen.

Den nye instruksen er blitt til etter et samarbeid mellom Forsvarsdepartementet, Forsvarets bygningstjeneste, Forsvarets rasjonaliseringstjeneste, Samferdselsdepartementet, Statsbygg og daværende Planleggings- og samordningsdepartementet.

Enkelte statsetater kan ha behov for å gi utfyllende regler innenfor sitt arbeidsområde. Det vil det være adgang til i den utstrekning slike regler ikke er i strid med denne instruks. Det har vært gitt egne retningslinjer for salg av statlige festetomter ved kongelig resolusjon av 9. juli 1982. Etter at tomtefesteloven ble endret anses det ikke lenger nødvendig å opprettholde disse retningslinjene, og de er derfor opphevet.

Ved motstrid mellom denne instruksen og bestemmelser fastsatt ved lov, går lovens bestemmelser etter vanlige fortolkningsprinsipper foran instruksen.

Når det gjelder salg av eiendom til næringsvirksomhet gjør vi oppmerksom på de regler og retningslinjer som gjelder etter EØS-regelverket for statsstøtte. Dette regelverket forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet, som kan kontaktes for nærmere opplysninger.

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

1.1 Virkeområde

Instruksen gir retningslinjer for avhending av fast eiendom som staten eier. Instruksen gjelder for virksomheter som er underlagt regjeringens instruksjonsmyndighet, herunder forvaltningsbedrifter.

Instruksen gjelder ikke for den virksomhet fylkeslandbruksstyrene utøver i medhold av lov av 12. mai 1995 nr. 23 § 6. Instruksen gjelder heller ikke ved avhending av bolig- eller fritidseiendommer hvor fester har krevd innløsning etter tomtefesteloven.

Beslutning om utrangering/kassasjon av bygning med påfølgende salg til nedrivning uten samtidig avhending av grunnareal, skal skje etter de bestemmelser som er gitt i normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt for avhending av materiell som tilhører staten, gitt ved kongelig resolusjon 17. mars 1978 med senere endringer.

Når særlige forhold tilsier det, kan Arbeids- og administrasjonsdepartementet i enkeltsaker gjøre unntak fra instruksen.

1.2 Definisjoner

Med fast eiendom menes i denne instruks grunnareal og påstående bygning, enten hver for seg eller i kombinasjon.

Med avhending menes salg, gave, bortfeste og makeskifte av fast eiendom. Overføring mellom statsinstitusjoner som er underlagt denne instruks regnes ikke som avhending.

Med markedspris menes den høyeste pris markedet er villig til å betale. Ved verditaksering er markedspris den høyeste pris det antas at markedet vil betale.

1.3 Overføring mellom statsinstitusjoner

Ved overføring av fast eiendom til, fra eller mellom institusjoner innenfor statens forretningsdrift skal det betales vederlag. Vederlaget skal fastsettes til markedspris basert på verditakst. Ved overføring mellom statsinstitusjoner utenfor statens forretningsdrift skal det ikke betales vederlag. Eiendommen skal likevel takseres ved overføringen.

Kapittel 2 Fullmakter til avhending

2.1 Fullmakter

Avhending av fast eiendom i statlig eie skal skje etter fullmakt gitt av Stortinget, jf. Grunnlovens § 19. Fullmakt kan enten gis som en generell fullmakt eller som en spesiell fullmakt i hvert enkelt tilfelle.

Avhending skal skje til markedspris dersom ikke annet er bestemt av Stortinget. Forslag om avhending som gave eller til underpris skal forelegges Finansdepartementet før det fremmes for Stortinget.

Før avhending finner sted skal departementene, den aktuelle fylkesmann og Statsbygg forespørres om det er statlig behov for eiendommen. Slik forespørsel kan unnlates hvis det åpenbart ikke er statlig behov for eiendommen. Foreligger det et dokumentert statlig behov for eiendommen, må den ikke avhendes uten Finansdepartementets samtykke.

Ved avhending av eiendommer med bygg som er eldre enn 50 år, skal Riksantikvaren varsles i god tid før avhending for å få vurdert spørsmålet om bevaringsverdi. I spesielle tilfeller kan Riksantikvaren fastsette annen tidsgrense. Forutsatt at saken er tilstrekkelig dokumentert, skal Riksantikvaren svare innen 4 uker.

Kapittel 3 Fremgangsmåte ved avhending

3.1 Valg av fremgangsmåte

Avhending skal skje på den måten som gir det beste økonomiske resultatet for staten.

Avhending kan skje i institusjonens egen regi eller gjennom eiendomsmegler når dette anses mer hensiktsmessig.

3.2 Verditaksering

Når avhending av fast eiendom omfatter bebyggelse, skal det holdes verditakst såfremt det ikke er snakk om ubetydelige verdier. Verditaksering kan videre unnlates for grunnarealer dersom man har tilstrekkelige opplysninger om prisnivået i området.

Taksering av landbrukseiendommer skal skje på bakgrunn av Landbruksdepartementets retningslinjer fastsatt ut fra konsesjonsloven av 31. mai 1974 § 1 nr. 4.

Eventuell takst skal være holdt før eiendommen utbys til avhending.

3.3 Avhending gjennom eiendomsmegler

Ved avhending gjennom eiendomsmegler kan den fremgangsmåten som er vanlig i bransjen følges. Hovedhensynene i instruksene må likevel ivaretas. Det må også påses at eiendomsmegler gis instruks om å ivareta eventuelle spesielle hensyn som foreligger i forbindelse med avhendingen av eiendommen.

3.4 Avhending i institusjonens egen regi

Avhending i en institusjons egen regi skal som hovedregel skje etter offentlig kunngjøring og på grunnlag av skriftlige bud.

Kunngjøringen skal gjøres kjent i Norsk Lysingsblad og i minst én avis som er alminnelig lest på stedet og skal inneholde:

- Navn på institusjonen som foretar avhendingen, samt referanseperson.
- Beskrivelse av eiendommen og opplysning om eiendommens takstverdi.
- Tid for besiktigelse av eiendommen.
- Opplysninger om hvordan budene skal merkes og hvor de skal innleveres.

Kunngjøringen kan også inneholde opplysninger om rettigheter og forpliktelser knyttet til eiendommen, eventuell frist for innlevering av bud, tidspunkt for åpning av bud ved lukket budrunde, forbehold om rett til å forkaste alle bud dersom de tilbudte priser er uakseptable og opplysning om at bud som inneholder ubestemte bud eller priser vil bli avvist.

Budgivningen skal som hovedregel være åpen. Budgiverne skal da så langt som mulig holdes orientert om nye og høyere bud som kommer inn. Når et bud er akseptert, skal de andre budgiverne varsles snarest.

Lukket budrunde kan benyttes dersom dette finnes mest hensiktsmessig. Hvis det før den lukkede budrunden er avholdt åpen budrunde, skal alle tilbydere som ikke er utelukket etter 3.6 informeres om det høyeste bud før den lukkede budrunden og inviteres til å levere høyere bud. Hvis det ved utløpet av fristen for å delta i en lukket budrunde foreligger flere konkurrerende bud, bør det vanligvis gjennomføres én eller flere budrunder til blant budgiverne fra forrige budrunde. Budgiverne skal i så fall orienteres om høyeste bud i forrige budrunde og gis frist for å levere nytt bud. Denne fristen bør normalt ikke overskride en uke. Hvis det kun kommer inn ett bud i den lukkede budrunden, og dette er fra den byder som hadde det høyeste budet før denne budrunden, skal budet i den siste budrunden bortfalle. Ved lukkede budrunder oppbevares budene innelåst inntil åpning skal finne sted.

Når eiendommen har liten verdi eller bare et mindre antall kjøpere er aktuelle, kan avhending skje ved direkte salg. Dette innebærer salg på grunnlag av bud som er innkommet etter henvendelse til et begrenset antall interessenter. Avhending ved direkte salg kan også skje når det bare er én aktuell kjøper.

3.5 Avhending til statstjenestemenn

En virksomhet kan etter samtykke fra fagdepartementet avhende bolig eller boligtomt til tjenestemenn når hensynet til bemanningssituasjonen eller boligens/ tomtens beliggenhet tilsier det.

Staten kan i kontrakten betinge seg forkjøpsrett/utpekingsrett ved eventuell videre avhending. Ved salg av festetomt gjelder dette likevel bare hvis det ble tatt slikt forbehold ved bortfestet.

3.6 Utelukkelse av bud

Et bud skal utelukkes dersom:

- Budet kommer inn etter utløpet av en fastsatt tilbudsfrist.
- Budet inneholder ubestemt pris eller på annen måte avviker vesentlig fra avhendingsforutsetningene.

Årsaken til at bud utelukkes skal protokolleres, jf. 3.7 annet avsnitt.

3.7 Salgsprotokoll m.v.

Ved avhending i institusjonens egen regi skal det føres salgsprotokoll eller på annen måte gis betryggende dokumentasjon for avhendingen. Beslutning om direkte salg eller gjennomføring av lukket budrunde skal her begrunnes.

Ved avhending etter offentlig kunngjøring skal det alltid føres salgsprotokoll. Protokollen skal inneholde:

- Eiendommens gårds- og bruksnummer.
- Budgivers navn.
- Tilbudte priser og andre opplysninger av betydning, herunder beslutning om ekstra budrunde.
- Opplysning om eventuell utelukkelse eller forkasting av bud.
- Aksept av bud.
- Ved lukkede budrunder skal i tillegg åpningsdato og klokkeslett samt navn på de som har åpnet budene protokolleres.

3.8 Makesifte

Ved makesifte skjer oppgjør ved bytte av eiendommer mellom partene. Verdien av eiendommene fastslås etter samme prisgrunnlag for begge eiendommene, fortrinnsvis ved verditaksering. Dersom eiendommene ikke har samme verdi, gjøres mellomlaget opp kontant eller på annen vanlig måte. For øvrig gjelder reglene om fremgangsmåte for avhending så langt de passer også for makesifte.

Kapittel 4 Prisfastsetting, betalings- og andre avhendingsvilkår

4.1 Salgs- og betalingsbetingelser

Eiendommen skal som hovedregel avhendes til den som gir høyest bud. Denne regelen kan bare fravikes dersom det vil være økonomisk mer fordelaktig for staten å avhende til en annen.

Samtlige bud kan forkastes. Årsaken til at bud forkastes skal protokolleres ved salg i egen regi etter offentlig kunngjøring. Det kan innledes forhandlinger med en eller flere av budgiverne med sikte på å få i stand et salg.

Ved direkte salg, herunder salg til tjenestemenn, må ikke salgsprisen være lavere enn verditakst basert på markedspris. Taksten må være holdt av uavhengig takstmann, og tidspunktet for taksering må ligge nær opptil tidspunktet for avhending.

Ved salg skal betalingsbetingelsene vanligvis gå ut på at kjøpesummen i sin helhet skal innbetales før utlevering av skjøte. Det kan kreves betaling av et forskudd når dette bedømmes som hensiktsmessig.

4.2 Andre betingelser

Avhendingsdokumenter bør inneholde oppgave over rettigheter og forpliktelser som følger eiendommen.

Det skal vanligvis ikke tilstås rettigheter på statens gjenværende grunn utover de rettigheter som måtte hvile som heftelser på eiendommen før overdragelsen.

Dersom eiendommen er fredet eller verneverdig skal staten dra omsorg for eiendommen gjennom passende klausulering. Riksantikvaren skal ha melding om overdragelse av eiendommer som er verneverdige av hensyn til kulturminneinteresser. Direktoratet for naturforvaltning skal ha melding om overdragelse av eiendommer som er verneverdige av hensyn til naturforvaltningsinteresser.

Ved avhending av konsesjonspliktig eiendom kan kjøperen kreve overdragelsen omgjort hvis konsesjon ikke gis. Bestemmelse om dette bør inn i kontrakten.

Når det gjelder avhending av grunn med påstående bygning som skal rives, bør avtalen inneholde bestemmelser om plikt for kjøper til å rive bygningen, fjerne grunnmur og foreta rydding av tomten. Det overveies i hvert enkelt tilfelle om det bør kreves sikkerhet for rett oppfyllelse av denne plikten.

Merknader til de enkelte bestemmelser

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

1.1 Virkeområde

Avgrensningen av anvendelsesområdet for instruksen fremgår nå av 1.1 første avsnitt og er omformulert i forhold til tidligere § 1 annet ledd. Avgrensningen knyttes i den nye instruksen direkte opp mot regjeringens instruksjonsmyndighet. Hensikten med endringen er å skape større klarhet. Regjeringen har instruksjonsmyndighet overfor alle organer som er underlagt den. Utskilte virksomheter som er egne rettssubjekter vil ikke være omfattet med mindre regjeringens instruksjonsmyndighet særskilt fremgår av lov eller forskrift.

Statsskog var tidligere særskilt unntatt fra instruksen i medhold av § 1 annet ledd annet punktum. Siden Statsskog er omdannet til statsforetak og derfor ikke faller inn under instruksens virkeområde etter 1.1 første avsnitt, er det ikke nødvendig å opprettholde det særskilte unntaket.

Den virksomhet som fylkeslandbruksstyrene utøver etter jordloven av 12. mai 1995 nr. 23 § 6 er fortsatt særskilt unntatt fra instruksen.

Ved avhending av konsesjonspliktig fast eiendom gjelder reglene i lov av 31. mai 1974 nr. 19 (konsesjonsloven), jf. også Landbruksdepartementets retningslinjer til denne loven. Etter vanlige fortolkningsprinsipper vil bestemmelsene i konsesjonsloven gå foran denne instruksens.

Beslutning om utrangering/kassasjon av bygning med påfølgende salg til nedrivning uten samtidig avhending av grunnareal, skal skje etter bestemmelsene i normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt for avhending av materiell som tilhører staten, gitt ved kongelig resolusjon av 17. mars 1978. Dette regelverket forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet.

Av 1.2 følger det at instruksens også gjelder for tomtefeste. Det gjøres i denne forbindelse oppmerksom på at tomtefesteloven i nærmere bestemte tilfeller gir fester av bolig- og fritidseiendom rett til å innløse tomten. Etter vanlige fortolkningsprinsipper går bestemmelsene i tomtefesteloven i slike tilfeller foran

denne instruksen. Tidligere var statens eiendommer unntatt fra innløsningsretten. På den bakgrunn ble det ved kongelig resolusjon av 9. juli 1982 vedtatt retningslinjer for salg av slike festetomter. Retningslinjene bygget på den tanke at også tomter festet bort fra staten burde kunne innløses når statens eller allmennhetens interesser ikke talte imot det. Etter endringer av disse bestemmelsene i tomtefesteloven synes det ikke hensiktsmessig å opprettholde egne retningslinjer for salg av slike festetomter. I de tilfeller hvor fester har krav på innløsning følges bestemmelsene i tomtefesteloven. I de tilfeller hvor fester ikke har krav på innløsning av sin festetomt, f.eks. fordi kravet til festetid ikke er oppfylt, legges prinsippene i tomtefesteloven og denne instruksen til grunn for overdragelsen.

1.3 Overføring mellom statsinstitusjoner

Med institusjoner innenfor statens forretningsdrift menes nettobudsjetterte virksomheter, dvs. virksomheter som får en netto utgiftsbevilgning som tilsvarer differansen mellom virksomhetens brutto utgifter og inntekter. I forhold til vederlagsregelen er institusjonens organisasjonsform avgjørende. Dersom virksomheten er nettobudsjettert, slik som forvaltningsbedriftene, skal vederlagsregelen gjelde selv om virksomheten kan ha oppgaver som ikke er av forretningsmessig karakter. Vederlagets størrelse fastsettes på bakgrunn av verditakst basert på markedspris. Eiendommer som overføres mellom statsinstitusjoner utenfor statens forretningsdrift, hvor det ikke skal betales vederlag, skal også takseres. Dette for å synliggjøre den verdioverføring overdragelsen av eiendommer innebærer.

Kapittel 2 Fullmakter til avhending

2.1 Fullmakter

Av 2.1. første avsnitt går det frem at avhending kan skje på grunnlag av generell fullmakt fra Stortinget eller konkret fullmakt innhentet i det enkelte tilfellet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har generell fullmakt fra Stortinget til avhending av fast eiendom som tilhører staten. Fullmakten er for tiden delegert til Statsbygg. Departementer som ikke har egen fullmakt fra Stortinget, kan søke Statsbygg om samtykke til avhending innenfor denne fullmakten. Enkelte departementer har egne generelle fullmakter fra Stortinget med varierende beløpsgrenser. Dette gjelder særlig departementer som har underliggende etater med en betydelig eiendomsforvaltning.

Etter 2.1 annet avsnitt skal avhending skje til "markedspris" dersom ikke annet er bestemt av Stortinget. "Markedspris" er definert i 1.2 og det fremgår av kapittel 3 og 4 hvilke fremgangsmåter som skal benyttes for å oppnå markedspris. Forslag om avhending som gave eller til under markedspris skal forelegges for Finansdepartementet før det fremmes for Stortinget. Avhending til næringsvirksomhet på slike betingelser kan være problematisk i forhold til EØS-regelverket om statsstøtte. Dette regelverket forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet.

Etter 2.1 tredje avsnitt skal departementene, den aktuelle fylkesmann og Statsbygg forespørres før statseiendommer avhendes. Det er ønskelig med en så forholdsvis omfattende varslingsprosedyre for å sikre at eiendommer det er behov for å beholde, ikke går ut av statens eie. For fylkesmannen vil det f.eks. være aktuelt å vurdere behovet for å beholde arealer av stor betydning for ulike miljøvernformål, og ta dette opp med vedkommende fagmyndighet. Fremgangsmåten for varsling må tilpasses den enkelte situasjon med tanke på en rasjonell og hensiktsmessig gjennomføring. I enkelte tilfeller vil det være åpenbart at det bare er en aktuell kjøper eller at de aktuelle kjøperne er private. I slike tilfeller er det gjort unntak fra varslingsplikten. Som eksempel kan nevnes tilfeller hvor en parsell ligger inntil en annen eiendom og det kun er aktuelt med salg til eier av tilstøtende eiendom. Et annet eksempel er salg av hyttetomt i et hytteområde. Som regel vil det heller ikke i tilfeller som går inn under 3.4 siste avsnitt og 3.5 være aktuelt med en omfattende varslingsprosedyre.

Et eventuelt statlig behov for eiendommen må dokumenteres. Dokumentasjonen skal følge med ved innmelding av behovet. I enkelte tilfeller vil det være nødvendig å sette en frist for foreløpig tilbakemelding om behov for eiendommen. Denne fristen bør normalt ikke settes kortere enn 3 uker. Eventuell dokumentasjon av behov vil så kunne følge i henhold til egen avtale. Hensikten med å kreve slik dokumentasjon er å sikre en reell prøving av behovet for eiendommen. Hvis statseiendom ønskes avhendet til tross for dokumentert statlig behov, og partene ikke blir enige, må samtykke til avhending innhentes fra Finansdepartementet.

I 2.1 fjerde avsnitt er det bestemt at Riksantikvaren varsles når bygningene på eiendommen er mer enn 50 år gamle. Riksantikvaren bør varsles så tidlig som mulig, og sentrale opplysninger om bygningen må følge henvendelsen. I de fleste tilfeller vil det være tilstrekkelig med eventuelle tegninger, opplysninger om byggeår, redegjørelse for senere større endringer, fotografier av eksteriøret og en situasjonsskisse (kart). For bygninger med interessante interiører, er det også ønskelig med interiørfotografier. Forutsatt at tilstrekkelig dokumentasjon er lagt frem, skal Riksantikvaren svare innen 4 uker.

Kapittel 3 Fremgangsmåte ved avhending

3.1 Valg av fremgangsmåte

3.1 annet avsnitt markerer at en etat som skal avhende en statseiendom, kan velge om den selv vil gjennomføre avhendingen eller om den vil benytte eiendomsmegler. Den enkelte etat må her kunne velge fremgangsmåte ut fra sin egen vurdering av kompetanse og hensiktsmessighet. Noen av de saksbehandlingsreglene som stilles opp for avhending i institusjonens egen regi, passer ikke der det benyttes eiendomsmegler. I 3.3 sies det derfor at vanlig meglerpraksis kan følges når avhending foretas gjennom eiendomsmegler. Det forutsettes imidlertid at hovedhensynene i instruksens skal ivaretas også ved salg gjennom eiendomsmegler.

3.2 Verditaksering

Verditaksten er et dokument som gir samme informasjon om eiendommen til kjøper og selger i forbindelse med avhendingen. Slik informasjon kan være av betydning senere, for eksempel ved påberopelse av mangler ved eiendommen fra kjøpers side. Dersom det avhendes eiendom med påstående bygninger kan det, i tillegg til verditakst, innhentes tilstandsvurdering for å få avdekket eventuelle mangler før salg. Ved avhending etter budrunder virker verditaksten veiledende i forhold til om det er oppnådd markedspris, jf. instruksens 2.1 annet avsnitt. Dersom avviket mellom bud og takst er stort må det vurderes om eiendommen bør bys ut på nytt. Dersom eiendommen avhendes uten at det holdes budrunder, eller etter bud fra et begrenset antall interessenter, jf. 3.4 siste avsnitt og 3.5, må ikke prisen være lavere enn taksten, jf. instruksens 4.1 annet avsnitt. Taksten baseres på markedspris innhentet fra uavhengig takstmann og taksten skal avholdes nær opptil tidspunktet for avhending.

3.4 Avhending i institusjonens egen regi

Ved avhending i en institusjons egen regi bør det før offentlig kunngjøring utarbeides en salgsoppgave for eiendommen. I den forbindelse bør det innhentes en panteattest fra sorenskriver/byskriver for å undersøke hjemmelsforhold og heftelser. Salgsoppgaven og eventuelt takstdokument bør forelegges den som har med eiendommen å gjøre til daglig (vaktmester e.l.) for kontroll av opplysninger og utfyllende kommentar.

3.4 skiller mellom åpen og lukket budgivning. Ved lukket budgivning vil ikke budene bli åpnet før etter budfristen. Ved åpen budgivning vil opplysninger om budene, f.eks. hvilke bud som er innkommet, betingelsene i budene m.v., gjøres tilgjengelig for budgiverne også før utløpet av budfristen. Tilgang til all budinformasjon, f.eks. hvem som står bak budene, kan imidlertid føre til svekket konkurranse mellom budgiverne. Vanlig meglerspraksis bør følges i avveiningen av hvilke opplysninger som kan gis.

3.4 tredje avsnitt fastslår at budgivningen som hovedregel skal være åpen. Den tidligere instruksjonen bygget her på en forutsetning om lukket budgivning. Lukket budgivning kan fortsatt velges dersom dette etter etatens vurdering er mest hensiktsmessig, jf. 3.4 fjerde avsnitt. Ved avhending til næringsvirksomhet kan imidlertid lukkede budrunder være problematisk i forhold til EØS-regelverket for statsstøtte. Som nevnt i merknaden til 2.1 forvaltes dette regelverket av Nærings- og handelsdepartementet.

Endringen må ses på bakgrunn av at staten skal opptre mer i tråd med forretningsmessige prinsipper. Endringen vil også føre til større likhet mellom fremgangsmåten ved salg gjennom eiendomsmegler og salg i etatens egen regi. De samme hensyn ligger til grunn for endringen i 3.4 femte avsnitt. Gjennom 3.4 femte avsnitt gis det adgang til at en statsetat som selger statlig eiendom ved lukket budgivning, også kan gjennomføre flere budrunder. Etter den tidligere instruksjonen har det bare vært anledning til to budrunder, med mindre salgoppdraget ble utført av en eiendomsmegler.

Etter 3.4 siste avsnitt kan avhending på visse vilkår skje ved direkte salg. I tilfeller hvor det bare er en aktuell kjøper skal verditakst basert på markedspris, jf. 3.2 og 4.1 andre avsnitt, være avgjørende for hvilken pris som skal legges til grunn for salget.

3.5 Avhending til tjenestemenn

I 3.5 første avsnitt går det frem at en virksomhet etter fagdepartementets samtykke kan avhende bolig eller boligtomt til tilsatte i virksomheten når hensynet til bemannings situasjonen eller boligens/ tomtens beliggenhet tilsier det. Boligsøkende statstjenestemenn kan altså gis botilbud i form av boligtomt i disse spesielle tilfellene. Avhending til egne tjenestemenn i henhold til bestemmelsene i 3.5 skjer ved direkte salg, jf. 4.1. Dersom en eiendom legges ut for salg og vilkårene for direkte salg til tjenestemenn i 3.5 ikke er oppfylt, kan tjenestemannen delta i budgivningen med de begrensninger som fremgår nedenfor. Virksomheten eiendommen sorterer under og tjenestemannen kan være underordnet ulike fagdepartementer. I slike tilfeller må den virksomheten eller det departementet eiendommen ligger under vurdere om eiendommen er for salg. Dersom virksomheten/fagdepartementet er villig til å selge eiendommen, må tjenestemannens fagdepartement ta stilling til om vilkårene for salg til tjenestemenn etter instruksjonen er oppfylt.

Avhendingsinstruksjonen hadde tidligere en egen regel i § 11 om spesielle begrensninger for tjenestemenn i forbindelse med eiendomsoverdragelser. Det fremgikk bl.a. at tjenestemenn som treffer beslutning eller deltar i arbeidet med avhending ikke har adgang til å opptre som kjøper, og at tjenestemenn heller ikke kan opptre som mellommenn o.l. eller ta imot godtgjørelse e.l. i forbindelse med avhendingen. Disse begrensningene følger bl.a. av forvaltningslovens regler om habilitet, generelle forvaltningsrettslige prinsipper, straffelovens kap. 11 om forbrytelser i den offentlige tjeneste og tjenestemannslovens § 20 om forbud mot gaver i tjenesten. Begrensningene er derfor ikke eksplisitt beskrevet i den nye instruksjonen.

3.6 Makeskifte

Ved makeskifte vil det av og til være vanskelig å gjennomføre bytte av eiendommer på samme tidspunkt. Det bør da avtales mellom partene hvordan tidsforskyvningen skal knyttes til prisen, f.eks. om det skal beregnes renter eller eventuell leie i mellomtiden.

Kapittel 4 Prisfastsetting, betalings- og andre avhendingsvilkår

4.1 Salgs- og betalingsbetingelser

4.1 første avsnitt fastslår at avhending som hovedregel skal foretas til den som gir høyest bud. Dette er i samsvar med normalinstruks for utrangering og kassasjon osv. § 15. I enkelte tilfeller kan det foreligge forhold som medfører at det vil være riktig å akseptere et annet bud enn det høyeste. Bestemmelsen er derfor formulert slik at hovedregelen kan fravikes i slike tilfeller. Det presiseres imidlertid at unntak bare kan gjøres i tilfeller hvor det økonomisk vil være mer fordelaktig å selge til en annen.

Etter 4.1 annet avsnitt kan samtlige bud forkastes f.eks. fordi de ikke er akseptable. Dette kan være situasjonen bl.a. dersom kjøper ikke kan vise til finansieringsplan eller garanti fra bank om lånetilsagn. Bestemmelsen fastslår at det kan innledes forhandlinger med en eller flere av budgiverne med sikte på å få i stand et salg. Det tidligere forbudet mot forhandlinger om prisen utover en ekstra budrunde er m.a.o. opphevet. Endringen må også her ses på bakgrunn av prinsippet om statens forretningsmessige opptreden. Den er videre en konsekvens av at det nå tillates flere budrunder.

4.2 Andre betingelser

Melding om overdragelse av eiendommer som er verneverdige av hensyn til naturforvaltningsinteresser skal etter ny bestemmelse som går frem av 4.2 tredje avsnitt gis Direktoratet for naturforvaltning.

Ved avhending fra staten bør ikke risikoen for konsesjon veltes over på kjøperen.

4.2 fjerde avsnitt inneholder derfor fortsatt en bestemmelse om at avhending av konsesjonspliktig eiendom kan gjøres om hvis kjøperen ikke får konsesjon.

Lagt inn 9. mars 1998 av Statens forvaltningstjeneste, ODIN-redaksjonen