

Roar Eilertsen

# Skal universitetene fratas eiendommene sine?

## Forord

Rapporten Skall universitetene fratas eiendommene sine? er utarbeidet i De Facto – kunnskapssenter for fagorganiserte på oppdrag for NTL-foreningene på universitetene i Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø og Ås.

Tusen takk til eiendomssjefer og tillitsvalgte ved universitetene, som har stilt opp med underlagsmateriale og synspunkter på forslaget om å overføre eierskap og ansvar for universitetenes bygninger og eiendommer til Statsbygg. Takk også til Statsbygg, som tålmodig har redegjort for organisering og for hvordan husleien beregnes for leietakere i deres bygninger. Uten velvillig bistand fra dere alle har det ikke vært mulig å lage rapporten.

Arbeidet med rapporten er utført i oktober og november 2019, basert på dokumentstudier og intervjuer med ressurspersoner. Kildehenvisninger er gjort som fotnoter i den løpende teksten.

Oslo 15.11.2019

Roar Eilertsen

## Innhold

Sammendrag .....	4
<b>1. Innledning</b> .....	<b>6</b>
<b>2. New Public Management-bølgen er ikke over</b> .....	<b>8</b>
2.1 BOTT-samarbeidet .....	8
2.2. Regjeringens ABE-reform.....	11
2.3 Hjelmeng-utvalget .....	13
2.4 Blå arbeidsgiverpolitikk.....	15
<b>3. Et kritisk blikk på Capgemini-rapporten</b> .....	<b>18</b>
3.1 Grunnlaget for Capgemini-konklusjonen .....	18
3.2 Mye kommer i tillegg .....	24
3.3. Gevinster ved å være innenfor.....	27
<b>4. Vil Statsbygg-forvaltning bety mer outsourcing?</b> .....	<b>29</b>
<b>5. Politikk og strategi .....</b>	<b>32</b>

## Sammendrag

- I regjeringsapparatet arbeides det nå med et forslag om å overføre eierskap og forvaltning av universitetenes eiendommer til Statsbygg. Forslaget er ikke forsvarlig utredet, det er særdeles dårlig og det har møtt massiv motstand fra alle parter i UH-sektoren; fra ledelse og administrasjon, fagforeninger og studenter.
- Forslaget føyer seg inn i regjeringens strategi for å markedsgjøre flest mulig oppgaver i offentlig sektor. Fellesnevneren for standardiserings- og sentraliseringsforslagene i BOTT-samarbeidet, ABE-reformen, Hjelmeng-utvalgets forslag om å organisere offentlige virksomheter som kommersielle selskaper, mm. er at de legger til rette for outsourcing og privatisering.
- Forslaget om å overføre universitetenes eiendommer til Statsbygg vil føre til dobbelorganisering, mer byråkrati, høyere husleie og mer press for outsourcing av oppgaver. I noen tilfeller mener man at opp mot to tredeler av Forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdsoppgavene (FDV) må løses av universitetene selv, også etter en eventuell overføring. Likevel vil husleien til Statsbygg bli to tre ganger så høy som dagens internleie.
- Forslaget om overføring til Statsbygg ble fremmet i en rapport fra konsultantselskapet Capgemini Invent. I rapporten finnes ingen dokumentasjon eller beregninger som godtgjør at Statsbygg kan utføre FDV-oppgavene mer kostnadseffektivt enn universitetene selv, til tross for at nettopp det hevdes å være premisset for konklusjonen. Spørsmålet er ikke utredet på en holdbar måte, og det presenteres beregninger og tall som overhodet ikke er sammenlignbare.
- Det er ingen automatikk i at økt husleie til Statsbygg blir kompensert med tilsvarende økte bevilgninger til universitetene. Det er mer sannsynlig at underfinansiering blir brukt som virkemiddel til å presse frem redusert arealbruk og ytterligere kostnadskutt på universitetene. Det var dette som skjedde da foretaksmodellen ble innført i sykehussektoren.

- Eiendomsavdelingene ved universitetene i Oslo (UIO), Bergen (UIB), Trondheim (NTNU), Tromsø (UIT) og på Ås (NMBU) er klare motstandere av en overføring. De legger avgjørende vekt på at bygninger og lokaler må være i konstant utvikling for møte de krav som forskning, undervisning og formidling krever, og at dette ivaretas best når kjernevirksomhet og støttetjenester arbeider tett sammen i samme organisasjon.
- Dersom underfinansierte FDV-kostnader brukes til å presse frem mer outsourcing og privatisering, er det de ansatte nederst i hierarkiet det kommer til å gå mest utover. Allerede kjøper universitetene mange FDV-oppgaver fra private, og i neste omgang er det trolig (enda mer) vedlikehold, renhold, vakthold og budtjenester som blir mest utsatt.
- NTL bør konfrontere egen ledelse med at de gode argumentene mot overføring til Statsbygg også er argumenter for insourcing av flere FDV-tjenester. Det kan ikke være sånn at egen outsourcing er greit, dersom outsourcing til Statsbygg er feil. Ved UIT er det nå prosesser i gang for å insource renhold i innfusjonerte avdelinger (tidligere høyskoler) som har vært satt ut til eksterne. Man bør bruke anledningen til å se på flere områder ved alle universitetene.
- NTL bør samarbeide med andre fagforbund om en organisert kampanje for å gjøre myndighetene og de politiske partiene oppmerksomme på de skadelige konsekvensene av å overføre ansvaret for universitetenes eiendommer til Statsbygg. For den rødgrønne opposisjonen bør det være kjærkomment å kunne avvise et forslag som betyr sentralisering og tilrettelegging for mer privatisering. Her bør også sentrumpartiene i regjeringen kunne påvirkes.

# 1. Innledning

Regjeringen har satt i gang et arbeid for å evaluere bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor. Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet engasjerte konsultent-selskapet Capgemini Invent til å foreta en såkalt «område-gjennomgang», som har resultert i to rapporter<sup>1</sup>, overlevert i desember 2018 og mai 2019. Ifølge mandatet har formålet med gjennomgangen vært

*... å identifisere muligheter og utfordringer ved den statlige bygge- og eiendomsforvaltningen, og på denne bakgrunn vurdere og foreslå alternative tiltak som vil gi en mest mulig kostnadseffektiv bygge- og eiendomsforvaltning i statlig sivil sektor i et samfunnsmessig perspektiv.*

Lokalbehovene innenfor statlig sivil sektor løses i dag på tre ulike måter: Enten ved at den statlige forvaltningsbedriften Statsbygg eier, forvalter, drifter og leier ut lokaler til brukerne, eller ved at virksomheten selv eier, forvalter og drifter egne bygg, eller ved at virksomhetene leier lokaler i det åpne markedet. I Capgemini-rapporten presenteres følgende oversikt (s. 12):

*Estimert størrelse på samlet portefølje av lokaler i statlig sivil sektor er i underkant av 9,6 mill. kvm. Areal og kostnader utover Statsbygg er lite transparent. Fordelingen av arealet mellom de tre modellene er vist i tabellen nedenfor.*

	Statsbygg	Selvforvaltet	Leie i markedet	Totalt
Bruttoareal	2,9	2,2	4,5	9,6

**Bruttoareal (mill. kvm) bygg fordelt på forvaltningsmodellene i statlig sivil sektor**

---

<sup>1</sup> I avsnittet om «mandat og avgrensning» i den første rapporten (Områdegjennomgang av bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor) skriver man, s. 8: Oppdraget er strukturert i to leveranser, henholdsvis leveranse 1 – styring og organisering, samt leveranse 2 – effektivisering og økonomistyring.

*Med utgangspunkt i estimert antall kvm i statlig sivil sektor har leverandøren estimert at de samlede driftskostnadene til lokaler beløper seg til omkring 20 mrd. kroner årlig.*

Innenfor kategorien «selvforvaltet» står universiteter og høyskoler for ca 80 prosent av arealene<sup>2</sup>

Innledningsvis i den første rapporten om styring og organisering foretas det en vurdering av nåsituasjonen ved ulike sider av den statlige eiendomspolitikken. Det presenteres analyser av dagens organisering og politikk, man sammenligner med modeller og praksis i inn- og utland, og kommer til slutt med en rekke anbefalinger til endringer i organisering og styring innenfor sektoren.

I denne rapporten skal vi gå grundigere inn i en av anbefalingene som konsulentselskapet kommer med, og som er den mest sentrale problemstillingen for de store universitetene i Norge. I Capgemini rapporten foreslår man å

*Avvikle modell for selvforvaltede lokaler og overføre ansvaret til Statsbygg<sup>3</sup>*

I dag eier og forvalter universitetene i Oslo (UIO), Bergen (UIB), Trondheim (NTNU), Tromsø (UIT) og Ås (NMBU) selv hoveddelen av sine eiendommer og bygninger. Dersom anbefalingen om å overføre ansvaret til Statsbygg følges, vil dette få store konsekvenser for universitetenes kontroll med, bruk og utvikling av eiendommene. Det vil også få store konsekvenser for alle de som i dag arbeider med drift og vedlikehold av bygninger og eiendommer. Dette skal vi komme grundigere tilbake til. Men først skal vi se på forslagene og den politikkutviklingen som det her legges opp i et større perspektiv. Initiativet kommer selvsagt ikke i et politisk vakuum.

---

<sup>2</sup> Iflg tab. 15, s. 124 i rapporten.

<sup>3</sup> Rapport 1, s. 5

## 2. New Public Management-bølgen er ikke over

Gjennom en årrekke har universitets- og høyskolesektoren (UH) vært utsatt for en rekke NPM-inspirerte reformer. Et mantra synes å være at man skal være i konstant forandring. Det høres kanskje spenstig ut, men da er det påfallende at noen av de samme kjennetegnene ser ut til å gå igjen som en blå tråd i alle reformene; markedsgjøring, outsourcing, oppsplitting, kostnadsutt og en mer individrettet arbeidsgiverpolitikk.

Helt siden 1990-tallet har utviklingen av offentlig sektor handlet om å bruke markedssimulering og konkurranse som metode for å endre og effektivisere. På den faglige siden ved universitetene har både organisering og finansieringsmodell fokusert stadig mer på produksjon, gjennomstrømming og poeng for publisering i forskningstidsskrifter. Universitetene har fått sin versjon av innsatsstyrt finansiering. Systemet fremmer en til tider usunn konkurranse om de samme pengene, som forplanter seg helt ned på institutt- og individnivå. Det opprettes interne kvasimarkeder, hvor enheter i samme virksomhet skal «kjøpe» tjenester fra hverandre. Like priser favoriserer de fag og institutter som er godt finansiert, mens de som har minst kommer enda dårligere ut.

I tillegg heter det at virksomhetene i størst mulig grad skal konsentrere seg om kjerneoppgavene (undervisning og forskning), og følgelig sentralisere og outsource mest mulig støttefunksjoner og infrastruktur. Forslaget om å overføre ansvaret for universitetenes forvaltning, drift og vedlikehold av sine eiendommer føyer se inn rekken av slike reformer. I det følgende skal vi se på noen sentrale kjennetegn ved NPM-reformene.

### 2.1 BOTT-samarbeidet

De fire store universitetene, **Bergen**, **Oslo**, **Trondheim** og **Tromsø**, har i flere år samarbeidet i et felles utviklingsprosjekt – **BOTT**. Innenfor BOTT-samarbeidet arbeides det med å utvikle standardiserte



administrative og tekniske tjenester og prosesser. Det pågår nå prosjekter innenfor saksbehandling og arkiv, økonomi og lønn (som skal sentraliseres i Direktoratet for økonomistyring (DFØ), og innenfor såkalt strategisk HR. En sentral målsetting er å identifisere såkalt «beste praksis», som så skal innføres som en sentralisert fellesløsning for alle institusjonene. Det registreres og måles, men uten et omforent syn på hvordan registrerte data skal brukes. I sedvanlig stil gjennomføres prosessene i stort tempo, ofte uten at det er gjennomført kost/nytte-analyser og uten tilstrekkelig forankring blant ansatte og tillitsvalgte. I jakten på nye løsninger står økt digitalisering og mer sentralisering som de mest tydelige kjennetegnene. Systemer standardiseres og automatiseres, og oppgaver flyttes ut av egen organisasjon og sentraliseres hos eksterne leverandører. Begge strategiene har ulemper som etter de tillitsvalgtes syn ikke adresseres nok i de pågående prosessene.

Standardiserte og automatiserte prosesser kan ha klare fordeler, men gjør også at nærhet og fleksibilitet blir mindre. Det må bygges opp et eget byråkrati for å identifisere og rette opp feil og misforståelser i forbindelse med koding og registrering av in-data i systemene. Mulighetene for lokale tilpasninger blir mindre. Digitalisering er et kraftfullt verktøy, og en fornuftig innføring av mer effektiv teknologi er nå en viktig del av nesten alle utviklingsprosesser. Men det er viktig at innovasjon og forbedringer skjer i et samspill med de ansatte og fagforeningene, slik at opplæring, omplasseringer og nedbemanninger skjer på en anstendig måte. Involvering, forutsigbarhet og tilstrekkelig lange omstillingsperioder er her nøkkelord.

Bruk av eksterne leverandører stiller store krav til både teknisk, faglig og juridisk bestiller-kompetanse, som både kan være vanskelig å møte godt nok og som uansett er en betydelig kostnadsdriver. Bestillerenhetene må bemannes med høyt kvalifisert personell, siden «dårlige bestillinger» ender opp med en høy sluttregning. Leverandørene har insentiver til ikke å gjøre mer enn akkurat det man får betalt for, og vil kreve ekstrabetaling for alt som er ikke ligger klart definert i avtalene. Kommunikasjonen mellom egne ansatte og eksterne leverandører blir ofte dårligere, og det er mange eksempler på at outsourcing ikke har gitt de gevinster man i utgangspunktet så for seg. Undersøkelser har vist at knapt halvparten av

bedriftslederne som har outsourcet mener at de har «oppnådd reduserte kostnader, effektivitet og standardiserte arbeidsprosesser innad i selskapet».<sup>4</sup>

På papiret kommer man stort sett alltid til at standardiserte og sentraliserte løsninger er mer kostnadseffektive. Det pekes gjerne på tre faktorer, som skal bidra til dette: Stordriftsfordeler, ny teknologi og lavere arbeidskraftkostnader. I noen sammenhenger er det åpenbart at stordriftsfordeler kan innkasseres, men de må alltid balanseres mot den kostnaden mindre fleksibilitet og nærhet har for organisasjonene. Det kan ha særlig betydning der hvor virksomhetene i utgangspunktet er så store at samordnings- og standardiseringsfordeler er tatt ut, og hvor avstanden mellom bruker og leverandør blir enda større. De store universitetene er slike virksomheter. I de pågående BOTT-prosjektene synes konklusjonen å være trukket på forhånd: Fordelene med sentralisering og standardisering trumfer alle ulemper og innvendinger. Risikoen for at det må bygges opp mer byråkrati, med mer spesialisert og dyrere arbeidskraft, adresseres i liten grad.

Det hevdes at selskaper som har en spesifikk tjeneste som sin kjernevirksomhet (i et renholdsfirma er renhold kjernevirksomheten) er den beste til å utføre tjenesten. Det vises blant annet til at disse firmaene er mer opptatt av innovasjon og utvikling, og at de derfor organiserer tjenesten best og til enhver tid bruker den best tilgjengelige teknologien. For det første er dette en beskrivelse som slett ikke er riktig i alle sammenhenger. Et renholdsfirma som vinner anbud basert på billig arbeidskraft, har verken økonomi eller kompetanse i egen stab til å være innovativ og utviklingsmessig i front. For det andre er det ingen ting i veien for at en virksomhet som ønsker å beholde en tjeneste innomhus selv kan ta i bruk den best tilgjengelige teknologien. Dette gjelder ikke minst for store organisasjoner, som universitetene.

Vi står oftest igjen med at det er på arbeidskraftkostnader det konkurreres. Innenfor renhold reduserer man kostnadene primært gjennom to grep; - antall kvadratmeter renhold som den enkelte skal

---

<sup>4</sup> Professor Petter Gottchalk, BI: Flytting av arbeidsplasser til utlandet, Rapport til Finansforbundet 2014

klare i løpet av en arbeidsdag økes, og det er lavere lønninger og dårligere arbeidsvilkår (f.eks. pensjon) i renholdsfirmaene enn innomhus. Det er klart at krav om mer areal pr renholder og lavere lønnskostnader kan gi grunnlag for lavere anbud og dermed kostnadskutt, men det bør kanskje ikke være avgjørende for statlige institusjoner med et tydelig samfunnsansvar. Senere i rapporten skal vi se at universitetene vurderer fordeler og ulemper med outsourcing av renhold ulikt.

## 2.2. Regjeringens ABE-reform

Det er en klar sammenheng mellom regjeringens «avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform», ABE-reformen, og presset for outsourcing til «lavkost-leverandører». Den blå-blå regjeringen har siden 2015 kuttet bevilgningene til statlige virksomheter med 0,5-0,7 prosent hvert eneste år, samtidig som kravene til leveranser opprettholdes eller økes. Virksomhetene skal ifølge regjeringen løse dette gjennom «avbyråkratisering og effektivisering». Etter flere påfølgende år med osthøvelkutt kommer virksomhetene og etatene ned til et nivå hvor ytterligere besparelser bare kan oppnås gjennom redusert bemanning og dårligere leveranser. I praksis øker dette presset for mer automatisering, standardisering og outsourcing av oppgaver - ofte til eksterne leverandører med lavere lønnskostnader.

NTNU fikk i mai 2019 overlevert en rapport fra konsulentfirmaet EY<sup>5</sup>, som konkluderer med at universitetet kommer til å få ABE-kutt tilsvarende en halv milliard kroner i løpet av det neste tiåret. Basert på dette kommer man med en rekke forslag til tiltak og endringer som skal gjøre kuttene «håndterbare». Her opereres det blant annet med at NTNU kan spare inntil ca 90 mill kr pr år ved å effektivisere eiendomsdriften (forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen). Det er særlig to forhold som man mener skal muliggjøre slike innsparinger; – effektivisering av driften og økt arealutnyttelse.

---

<sup>5</sup> Kunnskapsgrunnlag ABE-reform. NTNU. 15. aug. 2019

Konsulentene mener at eiendomsdriften kan effektiviseres. Innsparingspotensialet beregnes med utgangspunkt i volumet på NTNUs kjøp av eksterne tjenester til bygg og eiendom i 2017, oppgitt til 311 mill kr. «Ved å rendyrke driftsmodellen og konsolidere leverandørbasen erfarer vi at selskaper i gjennomsnitt har realisert besparelser på 26 % av det interne innkjøpsgrunnlaget», skriver konsulentene i EY. Basert på dette mener de at et (ambisiøst) mål bør være å redusere NTNUs FDV-kostnader med 20-30%, tilsvarende 62-93 mill kr pr år. Når dette settes opp mot hva NTNUs eksterne kjøp til bygg og eiendom faktisk inneholder, fremstår anslaget for innsparingspotensial særdeles dårlig underbygget. Halvparten av NTNUs kostnader i 2017 på dette området (153 mill kr) var utgifter til elektrisitet, varme, vann og avløp, renovasjon, eiendomsskatt, renhold og vakthold. Hvordan disse kostnadene (som i stor grad er offentlige avgifter eller fra leverandører som har tilnærmet monopol) skal kunne reduseres med 20-30%, gjøres det ingen forøk på å sannsynliggjøre. I konklusjonen er man mer tydelig på hva dette handler om. Der understrekes det «at de totale gevinstene avhenger av hvor mange tjenester som samles og konkurransen settes»<sup>6</sup>.

Fra alle deler av statsforvaltningen ropes det nå varsko om konsekvensene av 4-5 år med kontinuerlige ABE-kutt. I reportasjer i NTL-Magasinet (8-2019) fortelles det at Norsk Filminstitutt tvinges til å gjennomføre oppsigelser, fengslene må kutte hardt i aktiviteter for innsatte grunnet personellmangel, og ved domstolene er man bekymret for rettssikkerheten. Etter år med osthøvelkutt handler ABE-reformen etter hvert om at viktige samfunnsoppgaver ikke vil bli løst. Men den er også en strategi for å tvinge frem private løsninger på områder som uansett må løses. Der hvor det offentlige fortsatt må ha ansvaret blir man tvunget til å leie inn eksterne leverandører og konsulenter til å utføre oppgavene. I andre sammenhenger kan hele tjenesteproduksjonen overlates til private, enten slik at det offentlige betaler hele regningen (private sykehus med avtale) eller ved at det er brukerne som må betale selv (tannhelse). Billigere blir det uansett ikke, verken for det offentlige eller samfunnet. Men det er heller ikke så viktig. Det handler om å utvide arenaen for privat tjenesteproduksjon og profitt.

---

<sup>6</sup> EY: Kunnskapsgrunnlag ABE-reform NTNU, s. 74-82

## 2.3 Hjelmeng-utvalget

Initiativene for å innskrenke den offentlige tjenesteproduksjonen og utvide markedsøkonomiens domene kommer fra stadig nye kanter. En viktig pådriver i dette er utviklingen av EUs konkurranseregelverk, hvor overvåkingsorganet ESA skal kontrollere at Norge følger opp med tilsvarende regelutvikling.

Etableringsfrihet, likebehandling og like konkurransevilkår er sentrale premisser i EUs markedspolitik. Men det som i festtalene fremstilles som et nøytralt og rettferdig regelverk, er i praksis tilrettelegging for konsentrasjon av kapital og makt i markedene. I tillegg brukes regelverket til å innskrenke offentlige myndigheters handlingsrom for tjenesteyting til befolkningen.

ESA henvendte seg i 2013 til norske myndigheter om forholdet mellom offentlig tjenesteyting og statsstøtte. ESA mener at offentlige virksomheter som yter tjenester som også private kan yte, mottar en form for statsstøtte. Argumentet er at de ikke betaler samme typer skatter og avgifter som private virksomheter, og at de kan motta billigere kreditt i markedet siden de ikke kan gå konkurs. Det førte til at regjeringen nedsatte et lovutvalg, "Hjelmeng-utvalget", som skulle vurdere disse spørsmålene.

Dersom det offentlige yter tjenester på et område som også er åpent for private leverandører, mener altså ESA at man opptrer som «markedsaktør». Et flertall i Hjelmeng-utvalget støttet ESA syn og gikk inn for at stat og kommune «som markedsaktør» må opptre på akkurat samme måte som en privat aktør. Da må virksomheten organiseres som et selvstendig rettssubjekt (selskap). Det offentlige kan kun bidra til finansiering av selskapet dersom det skjer etter en anbudskonkurranse hvor alle aktører (offentlige og private) stiller på likefot. Selskapet må føre separate regnskaper, stille krav til avkastning, må betale skatt på overskudd, og kunne gå konkurs.

Representantene fra KS og LO utgjorde et mindretall i Hjelmeng-utvalget, og mente utvalget gikk lenger i å legge til rette for privatisering enn det EØS-regelverket pålegger oss. KS fikk laget en egen utredning, som kom med flere eksempler på hva Hjelmeng-innstillingen ville føre

til. I et oppslag på KS siden hjemmesider (10.12.2018) uttalte styrelederen i KS, Gunn Marit Helgesen, følgende:

- *Innføring av skatteplikt og et krav om markedsmessig avkastning vil føre til dyrere tjenestetilbud og bortfall av tjenester. Dette gjelder særlig der det er snakk om salg av såkalt restkapasitet. Det vil si blant annet utleie av kommunale bygg på kveldstid, svømmebasseng og kinoer, sier Helgesen.*

*Dersom for eksempel skolefritidsordningen (SFO) blir regnet som økonomisk aktivitet vil prisen mer enn tredobles. I dag er makspris i underkant av 3.000 kroner. Ny pris dersom reglene endres blir over 10.000 kroner - i måneden. Og en tur i kommunens svømmehall på kveldstid kan fort bli dobbelt så dyr som i dag.»*

Motstanden mot forslagene fra Hjelmeng-utvalget har vært massive, - fra kommuner, KS, opposisjonen på Stortinget, LO og andre arbeidstakerorganisasjoner. Næringsminister Torbjørn Røe Isaksen har møtt kritikken med forsikringer om at det ikke er aktuelt å gripe unødige inn i kommunenes produksjon av velferdstjenester med krav om at de skal opptre som markedsaktører. I et oppslag på Næringsdepartementets hjemmeside uttaler han:

- *Det er fortsatt slik at viktige velferdsoppgaver i det offentlige som for eksempel SFO, skole, kulturskole, barnehage, sykehjem og kommunale svømmehaller ikke skal behandles som aktører i et kommersielt marked. Dette er helt vanlige velferdstjenester i norske kommuner. Det har aldri vært aktuelt med et nytt og kompliserende regelverk for disse, sier Røe Isaksen.*

Regjeringen bestilte en egen rapport fra konsulentselskapet Oslo Economics, som skulle se på de samfunnsøkonomiske konsekvensene av å følge opp forslagene i Hjelmeng-utvalgets innstilling. Hovedrapporten er ventet i desember 2019, men en første delrapport ble overlevert i begynnelsen av oktober 2019. Her presenterte man en oversikt over omfanget av offentlig sektors økonomiske aktiviteter, og konkluderte slik:

- *Den økonomiske aktiviteten til offentlige aktører synes sjelden å være rent kommersiell. Dette indikeres av at formålet med*

*aktivitetene sjelden er å generere inntekter og at aktivitetene vanligvis har en naturlig tilknytning til aktørens ansvarsområder. De økonomiske aktivitetene synes også vanligvis å kreve begrensede investeringer.*

Det gjenstår å se hvordan regjeringen vil følge opp ESAs krav om «konkurranse på like vilkår» og Hjelmeng-utvalgets forslag til markedsgjøring av offentlig tjenesteproduksjon. Når utvalget ble satt ned, var utgangspunktet dette:

- *Regjeringen er opptatt av at det skal være like konkurransevilkår for private og offentlige aktører når de er i samme marked. Når konkurransevilkårene er ulike, kan det føre til at gode og effektive bedrifter presses ut av markedet.<sup>7</sup>*

Den blå tråden i regjeringens initiativer og reformer er å konkurranseutsette og privatisere mest mulig av den offentlige tjenesteproduksjonen. Forslaget om å overføre eiendommer og ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold fra universitetene til Statsbygg passer inn i denne overordnede strategien. For, som vi skal se, innebærer Statsbyggs driftsmodell et klart press i retning mer outsourcing og bruk av eksterne leverandører.

## 2.4 Blå arbeidsgiverpolitikk

I bestrebelsene for å markedsgjøre og konkurranseutsette mer av tjenesteproduksjonen i offentlig sektor møter regjeringen motstand fra fagbevegelsen. Et viktig trekk ved regjerings arbeidsgiverpolitikk har derfor vært å svekke fagbevegelsens kollektive kampkraft. Vi ser det både i lønnspolitikken, i HR-avdelingenes strategier for å individualisere arbeidsgiver/arbeidstaker-relasjonen, og i forsøkene på å svekke fagforeningenes partsrettigheter i Hovedavtalen.

Lønnspolitikken preges av sterkere individualisering og mer markedskobling. Lønn i offentlig sektor skal sammenlignes mer med lønn i privat sektor, som stort sett betyr at de høytlønte burde ha høyere lønn og de lavtlønte enda lavere lønn. Resultatet er at gapet mellom topp

---

<sup>7</sup> Daværende næringsminister Monica Mæland, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-bedre-konkurransen/id2503853/>, 13.06.2016

og bunn øker. Politikken med at stadig mer av (og helst all) lønnsfastsettelse skal skje lokalt, hvor fagbevegelsen ikke har lovlige kampmidler, er en effektiv metode for å svekke fagbevegelsens kollektive makt. Når den lokale lønnsdannelsen i tillegg skal skje på individnivå, med videst mulige fullmakter for ledelsen til å fastsette og fordele tilleggene, så drar det i samme retning. Grunnlaget for felles interesser og solidariske strategier i lønnskampen undergraves. Her gjelder det å sikre «seg og sitt» i en alles kamp mot alle. Noen få akademikere, som mener de har individuell markedsrett (og det er nok mange flere som tror de har det enn som faktisk har det), kan nok tjene på dette. Men de fleste, og ikke minst de som er nederst i hierarkiet, blir taperne.

I moderne HR-tenkning heter det at «alle skal bli sett», og at det skal lages individuelle utviklingsplaner for medarbeiderne. Det som ikke sies like høyt er at det for noen skal lages «avviklingsplaner». De som ikke slutter entusiastisk opp om ledelsens planer og visjoner, de passer egentlig ikke inn, og bør «hjelpes» ut av organisasjonen. Lønn ses her på som et ledelsesverktøy som skal brukes til å belønne innsats og positive holdninger, og til å sende signaler til som ikke stiller opp slik ledelsen forventer. Innenfor et slikt regime er kollektive tariffavtaler, med objektive kriterier for lønnsutvikling, et irriterende hinder.

Hovedavtalen gir fagforeningene forhandlingsrett i et begrenset utvalg saker. For hoveddelen av spørsmål knyttet til organisering og endringer i virksomhetene er det i prinsippet arbeidsgivers styringsrett som gjelder. Riktignok er det bestemmelser både om en informasjons- og en drøftingsplikt med de tillitsvalgte før beslutninger tas, men i praksis er dette priggitt de enkelte lederes holdning til partsamarbeidet. I teorien skal drøftinger skje før konklusjoner er trukket, og de momenter og interesser som bringes inn fra arbeidstakerne skal kunne tas hensyn til. I praksis opplever svært mange tillitsvalgte at drøftingene gjennomføres som en pliktøvelse, at ledelsen har bestemt seg på forhånd, og at ingen argumenter tas hensyn til.

I forbindelse med revisjon av Hovedavtalen i staten fremmer arbeidsgiverne nå forslag om å begrense (eller helst avvikle) retten til



forhandlinger og styrke arbeidsgivernes styringsrett. Det vil selvsagt svekke fagforeningenes stilling og innflytelse ytterligere.

I 2017 opprettet regjeringen et Arbeidsgiverråd i staten. Her har man samlet toppledere fra statlige virksomheter som diskuterer og kommer med innspill til regjeringen om fremtidig arbeidsgiverpolitikk. I 2018 sendte rådet ut et diskusjonsnotat<sup>8</sup> hvor man tar til ordet for at Hovedavtalens utgangspunkt om at arbeidsgivere og arbeidstakere er to *likeverdige* parter skal fjernes. Man innleder med å stille spørsmålet:

*Er det riktig at arbeidsgiver må dele beslutningsmyndigheten med en motpart som ikke har det samme ansvaret for driften og utviklingen av virksomheten?*

Og man synes ikke å være særlig i tvil om svaret:

*Selv om arbeidsgiver er grunnleggende positiv til medbestemmelse, kan kravet til enighet i viktige saker oppleves uriktig. Arbeidsgiver sitter med mål- og resultatansvaret, og det kan fremstå som lite hensiktsmessig å være fratatt muligheten til å ha siste ordet i saker av betydning for virksomhetens resultat.*

Forslagene er en torpedo under hele bedriftsdemokratimodellen og mot at arbeidstakerne skal ha reell innflytelse på utviklingen av virksomhetene. En svekket fagbevegelse fører både til gradvis fallende organisasjonsgrad og følgelig mindre evne til motstand mot endringer som svekker arbeidstakernes rettigheter og stilling. Begge deler vil gi ledelsen større handlingsrom og mer makt til å gjennomføre sine ideer og planer, helt i tråd med nyliberale ideer om at fagbevegelsen står i veien for effektiv organisering av virksomhetene.

---

<sup>8</sup><https://arbeidsgiver.difi.no/strategisk-hr-og-ledelse/arbeidsgiverradet/diskusjonsnotater-rundt-hovedavtalen/likeverdige-parter-diskusjonsnotat>

### 3. Et kritisk blikk på Capgemini-rapporten

Som nevnt innledningsvis har Konsulentselskapet Capgemini Invent på oppdrag fra Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet foretatt en såkalt «områdegjennomgang», hvor de har sett på bygge- og eiendomsforvaltningen i statlig sivil sektor. Arbeidet har resultert i to rapporter, og sammendraget i den første rapporten innledes slik:

*Formålet med områdegjennomgangen er å identifisere muligheter og utfordringer ved den statlige bygge- og eiendomsforvaltningen, og på bakgrunn av dette vurdere og foreslå alternative tiltak som vil gi en mest mulig kostnadseffektiv bygge- og eiendomsforvaltning i statlig sivil sektor i et samfunnsmessig perspektiv. Områdegjennomgangen dekker byggeprosjekter, eiendomsforvaltning og leie i markedet.*

*Områdegjennomgangen er strukturert i to leveranser, henholdsvis leveranse 1 – styring og organisering, samt leveranse 2 – effektivisering og økonomistyring.*

Som også nevnt innledningsvis foreslår Capgemini Invent i rapport 1

*... Å utvikle modell for selvforvaltede lokaler og overføre ansvaret til Statsbygg*

En oppfølging av rådet fra konsulentene vil bety at eiendommene og ansvaret for Forvaltning, Drift og Vedlikehold (FDV ved de største universitetene i landet overføres fra universitetene selv og til Statsbygg.

#### 3.1 Grunnlaget for Capgemini-konklusjonen

Konsulentene gir følgende begrunnelse for konklusjonen om at forvaltningen av universitetenes eiendommer bør overføres til Statsbygg:

- *Anbefalingen bygger på et rasjonale om at ett system og en organisasjon for eiendomsforvaltning av statlig sivil sektor sin*

*lokalbruk har insentiver for på sikre verdibevarende vedlikehold er mest rasjonelt over tid. Anbefalingen er betinget av at videre analyser i leveranse 2 sannsynliggjør at forutsetninger for kostnadseffektivitet for eiendomsforvaltning og drift er tilstede.*

**For det første:**

**I rapport 1 presenteres ingen holdbar dokumentasjon som underbygger at universitetenes eiendomsforvaltning er mindre kostnadseffektiv enn Statsbygg sin.**

**For det andre:**

**I rapport 2 presenteres ingen oppfølgende analyser, slik den siste setningen ovenfor varsler.**

I rapportene samlet finnes det kort og godt ingen beregninger eller analyser som underbygger at Statsbygg kan forvalte universitetenes eiendommer mer kostnadseffektivt. Og det gjøres ingen konkrete analyser av hvilke oppgaver det er hensiktsmessig å overføre eller av de praktiske konsekvensene av en overføring.

Denne samme konklusjonen kom konsultentselskapet Oslo Economics til. I en rapport utarbeidet for Universitetet i Oslo<sup>9</sup> gjøres det en evaluering av Capgemini-rapporten. I konklusjonen heter det:

*... data som sammenligner kostnadseffektivitet og tilstandsgrad er utilstrekkelige og delvis utdaterte. Vår vurdering er at områdegjennomgangen ikke baserer sin anbefaling på bruk av data, men på såkalte prinsipper og rasjonaler.*

*Vår vurdering er videre at metoden for å sammenligne alternativer er utilstrekkelig på en rekke punkter, og dette gjør at «prinsippene» og «rasjonalene» ikke er underbygget. Alternativvurderingen er preget av dobbelttelling av effekter og udefinert sammenligningsgrunnlag. (s. 4).*

---

<sup>9</sup> Samfunnsøkonomisk nyttevurdering av selvforvaltede universitets- og høyskolebygg. Oppdrag på vegne av Universitetet i Oslo. 17. okt. 2019

I det følgende skal vi gå litt grundigere inn i de delene av Capgemini-rapporten som omhandler kostnadseffektiv eiendomsforvaltning i selvforvaltede eiendommer vs Statsbygg. I den første rapporten<sup>10</sup> gjøres det forsøk på å sammenligne FDV-kostnadsnivået mellom Statsbygg, de selvforvaltede, og leie i markedet. Det presenteres noen (svært mangelfulle) beregninger, men erkjennes samtidig at det ikke har vært mulig å skaffe frem tall som gjør at man sammenligner «epler og epler». Et par sitater fra rapporten illustrerer dette:

*... Som presisert tidligere gjør ulik regnskapsstandard mellom aktørene og porteføljesammensetning det krevende å direkte sammenligne nivået på enkeltposter og samlet, samt trekke entydige konklusjoner. (s. 128)*

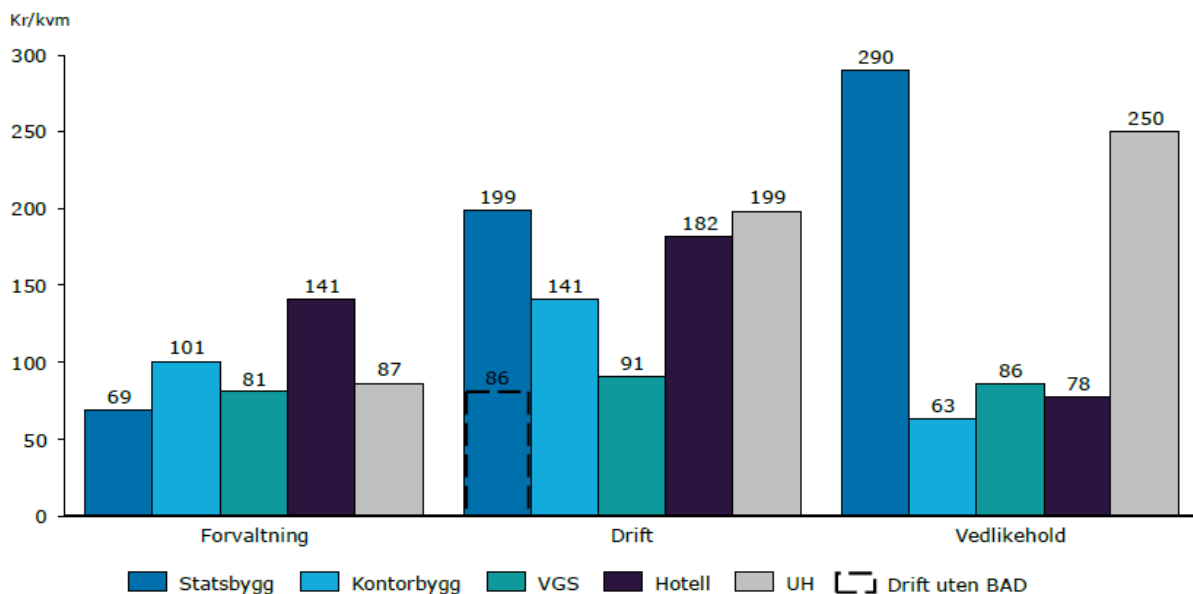
*... og at det i denne sammenheng vil være vanskelig for leverandøren å konkludere hvilke av forvaltningsmodellene som er mest kostnadseffektiv. (s. 129)*

Likevel er det akkurat det man gjør, til tross for at man på sine egne (sviktende) premisser ikke klarer å underbygge at Statsbyggs driftsmodell er mer kostnadseffektiv enn den de selvforvaltede bruker. I rapporten presenteres tall som skal vise at driftskostnadene er de samme (kr 199 pr kvm). På s. 128 finner vi denne oppstillingen:

*... Statsbygg opererer med brukeravhengige kostnader (BAD), som er driftskostnader som oppstår fordi kunden bruker bygget. I figur 64 er det inkludert BAD kostnader for å etablere et sammenligningsgrunnlag for standarden NS 3454 overfor Statsbygg.*

---

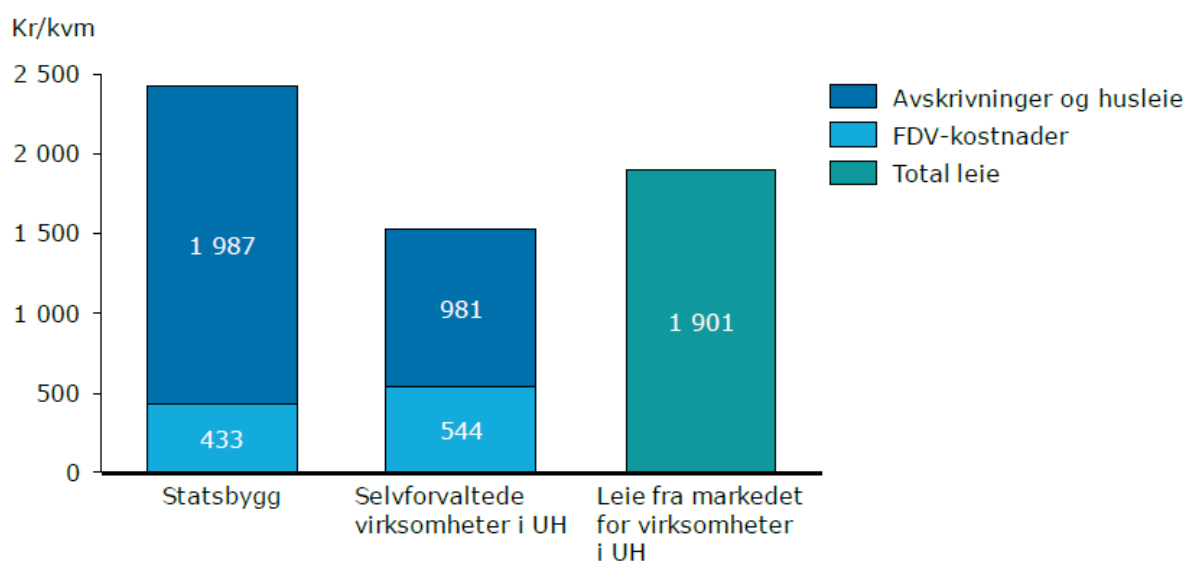
<sup>10</sup> Avsnitt 8.1.3 (s. 126-129): Kostnadsnivået mellom forvaltningsmodellene



Som vi ser, mener man at dette skal vise at driftskostnader pr kvm er kr 199 pr kvm både for Statsbygg og for UH-sektoren.

I en ny figur summerer man de ulike elementene, i et forsøk på å anslå de samlede FDV-kostnadene. Av en eller annen grunn velger man her å ikke ta med Statsbyggs anslag for brukeravhengige driftskostnader (BAD). Nå skriver man:

*... et samlet estimat på FDV og husleiekostnader per kvm for Statsbygg, de selvforvaltede virksomhetene i UH og hva leie fra markedet er for UH-sektoren. Dette vises i figuren nedenfor. (s. 128)*



Legger man til Statsbyggs anslag for brukeravhengige driftskostnader (86 kr pr kvm) på toppen av Statsbyggs leie, kommer man til kr. 2 533 pr kvm. Basert på tallene i Capgemini-rapporten er husleien hos Statsbygg 77 prosent høyere enn det som er oppgitt å være de selvforvaltedes kostnader i dag.

Problemet er at dette er tall som ikke kan sammenlignes. Verken elementene «avskrivninger og husleie» eller «FDV-kostnader» har samme innhold i Statsbygg og UH-sektoren. Det eneste substansielle som kan trekkes ut av Capgemini-rapportens forsøk på kostnads-sammenligninger, er at husleien i Statsbygg er betydelig høyere enn i UH-sektoren. Det skyldes at Statsbyggs leiepriser fastsettes på grunnlag av reglene i det som kalles «statens husleieordning». I denne ordningen, som bygger på et prinsipp om såkalt «kostnadsdekkende leie», har man med et kapitalelement som slår kraftig ut. På Statsbyggs hjemmesider<sup>11</sup> omtales ordningen slik:

*Dette betyr at leien består av kapitalkostnader, kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) og dekningen av forventet verdiendring for eiendommen.*

*Avhengig av det enkelte leieobjekt og forhold rundt leieavtalen vil den årlige kostnadsdekkende husleien erfaringsmessig ligge et sted mellom 6,5 og 8,5 prosent av investeringen eller eiendommens kostnad/verdi.*

*I tillegg til husleien betaler leietaker kostnader til renhold, energi og såkalte brukeravhengige driftskostnader (BAD). BAD er driftskostnader som oppstår fordi kunden bruker bygget, og disse vil variere med bruken og leietakers ønsker.*

Basert på dette er det noen få helt sentrale størrelser som blir bestemmende for hvor høy husleien blir. For det første må man fastsette hva som er en eiendoms verdi ved overføringstidspunktet. I følge

---

<sup>11</sup> Statsbygg.no: Leieberegninger i statens husleieordning. I en oppdatert versjon (okt. 2019) av denne informasjonen er koblingen mellom restverdi og risikodelen av kalkulasjonsrenten, mm, fjernet.

Statsbygg fastsettes verdien av eksterne rådgivningsfirmaer i eiendoms-  
markedet. I en epost til oss skriver Statsbygg:

*Vi har rammeavtaler knyttet til verdivurdering, og det er dermed eksterne som fastsetter verdien, enten på enkeltbygg eller hele eiendomsmassen/campus.*

Verdien settes til det som er antatt *markedsverdi* for eiendommene på overføringstidspunktet. Dette er en høyst usikker og spekulativ tilnærming. Når vi spør om man mener det er realistisk å snakke om markedsverdi for en hel universitetscampus, eller et bygg som ligger midt inne i en universitetscampus, enn si et vernet bygg eller et bygg av stor kulturhistorisk verdi, får vi til svar:

*Det er vurderinger som Statsbygg har overlatt til eksterne...*

Statsbygg er pålagt av staten å beregne en avkastning på kapitalen som er investert i en eiendom. Avkastningen beregnes ut fra såkalt kalkulasjonsrente. På Statsbyggs hjemmesider heter det:

*Statsbygg er pålagt å bruke en kalkulasjonsrente som er en realrente mellom 4,5% og 6,5% der risikotillegget utgjør mellom 0,5% og 2,5%*

Risikotillegget er knyttet til usikkerhet rundt eiendommenes restverdi ved utløpet av leieperioden. Normal leieperiode i Statsbyggs kontrakter er 20 år. Restverdien fastsettes på grunnlag av et skjønn hos Statsbygg.

Fastsetting av restverdi 20 år frem i tid har med andre ord betydning for husleien. Verdifallet, som er differansen mellom verdien på overtagelsestidspunktet og restverdien, skal dekkes inn av husleien.

I tillegg til kapitalelementene skal summen av FDV-kostnader over leieperioden dekkes av husleien. I Statsbyggs redegjørelse for «Leieberegninger i statens husleieordning» skriver man:

*Forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdskostnader fastsettes ut fra en vurdering av hva de forventede kostnadene vil være i leiekontraktens løpetid. Kostnadene vil kunne påvirkes av hvordan ansvaret for driftsoppgaver fordeles mellom Statsbygg og leietaker. Dette reguleres i leiekontrakten.*

*... FDV-kostnadene utgjør erfaringsmessig om lag 0,6% av leieberegningssgrunnlaget for et normalt formålsbygg.*

Når alle elementene samles, kommer man frem til en prosentsats som brukes til å beregne husleien. I en epost til oss skriver Statsbygg:

*Den årlige husleien for en 20-års leieavtale for byggeprosjekter uttrykt i prosent av investeringen vil erfaringsmessig ligge et sted mellom 5,3 og 8,5 prosent av investeringen, hovedsakelig avhengig av restverdiprosentens størrelse.*

Vi ser at kapitalelementene utgjør 80-90 prosent av husleien. Effektene kan illustreres med et enkelt regnestykke. La oss si at markedsvurderingen av en bygning som leies av Statsbygg settes til en gjennomsnittlig kvadratmeterpris på kr. 40 000. Det er sannsynligvis et meget moderat anslag.

Med en husleie på 5,3 % av investeringen blir leien (kr. 40 000 x 0,053=) kr. 2 120 pr kvm. Med en husleie på 8,5% blir leien (kr. 40 000 x 0,085=) kr. 3 400 pr kvm, ekskl renhold og energi. Fra de fem universitetene har vi fått oppgitt at man i 2020 vil operere med en såkalt «internhusleie» (som skal dekke FDV-kostnadene, inkl renhold og energi) på 12-1400 kr pr kvm. Husleien hos Statsbygg vil med andre ord bli to-tre ganger så høy som i dag.

### 3.2 Mye kommer i tillegg

I Capgemini-rapporten gis det et mangelfullt og fullstendig misvisende bilde av hva som blir universitetenes samlede FDV-kostnader, innenfor og utenfor statens husleieordning. Statsbyggs erfaringstall for Brukeravhengige Driftskostnader (BAD) fanger på ingen måte opp det som blir universitetenes fullstendige FDV-kostnader etter en overføring.

I arbeidet vårt har vi vært i kontakt med eiendomsavdelingene ved de fem universitetene som i dag i hovedsak forvalter sine eiendommer selv; UIO, UIB, NTNU, UIT og NMBU. Eiendomsmassen ved disse universitetene er omfattende, kompleks og ulik, og de respektive



eiendomsavdelingene har ansvar for en lang rekke oppgaver som ligger utenfor det Statsbygg normalt påtar seg.

Alle universitetene leier i dag en eller flere bygninger fra Statsbygg, og basert på disse erfaringene kan det settes opp lister over oppgaver som universitetene utfører selv i slike bygninger.

Fra NTNU har vi mottatt følgende oversikt over oppgaver som de som leietaker utfører selv:

- Forvaltning av leieavtaler
- Campusutvikling
- Bruker- og medvirkningsprosesser knyttet til prosjekter
- Renhold i egne lokaler, hele lokalet dersom universitetet er eneste leietaker
- Servicetjenester knyttet til brukerbehov
- Flytting og møblering
- Adgangskontroll, overvåkningsanlegg og vakthold
- Drift av tekniske anlegg som skyldes brukerbehov (brukerutstyr)
- Strøm/varme til egne lokaler
- Belysningsutstyr, løs tilleggsbelysning
- Kontroll av rømningsveier i forhold til brukere i bygget (eks. at det ikke står bord og stoler foran rømningsveier)
- Intern posthåndtering
- AV – utstyr
- Spesialinnredninger/inventar installert for bruker (eks. kantineutstyr, avtrekksskap)
- Skilting

Listen er representativ for tjenester som også de andre universitetene utfører selv. Basert på organisasjonsoversikten for eiendomsavdelingen ved Universitetet i Oslo, har man f.eks. betydelige avdelinger med ansvar for oppgaver som

- Budtjeneste
- Posttjeneste
- Trykking / Reprinttjenester / Kopiering
- Park og utearealer

Den mest særegne eiendomsmassen finner vi sannsynligvis ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) på Ås. Her tar man vare

på dyr 24/7, drifter fjøs, og har ansvar for store spesial- og utearealer knyttet til forskning og undervisning på klima, planter og dyr, m.v. Det meste av dette må NMBU fortsatt ha ansvar for, også etter en eventuell overføring til Statsbygg. Det er derfor knyttet stor usikkerhet og uro til at det allerede er et departementsvedtak om at første steg i en eventuell overføring til Statsbygg skal utredes for Campus Ås. Opprinnelig het det at utredningen skulle være ferdig til mai 2020, men det er nå utsatt til 2021. Pr november 2019 er det svært få avklaringer på hvordan oppgaver eventuelt skal fordeles mellom Statsbygg og universitetet, men et grovt anslag konkluderer med at minst to tredeler må være igjen. Like fullt står man i fare for at sentrale kompetansemiljøer må brytes opp, dersom ansvaret skal fordeles på to organisasjoner. På Ås inngår kunnskap om og involvering i FDV-arbeidet som en del av flere utdanninger. Med en ekstern forvalter frykter man at grunnlaget for dette kan ødelegges. I et notat skriver fagforeningen Akademikerne<sup>12</sup>:

*... Dette danner også grunnlag for studentarbeider (Bachelor, Master) innen teknologi, realfag og byggforvaltning, men også landbruksdrift, økonomifag, eiendomsdrift og maskinlæring via 3D-modeller. Store muligheter for å samle fakultet, fag, drift, økonomi og bygg i samme prosjekt.*

NMBU setter nå sin lit til at den helhetlige områdegjennomgangen skal føre til at forslaget om overføring av universitetseiendommer til Statsbygg legges i skuffen, og at dette også skal omfatte Campus Ås.

Universitetenes bygninger er i overveiende grad det som kalles formålsbygg. Studentarealer, undervisningslokaler, laboratorier, museer, bibliotek, m.v. kan ikke sammenlignes med standard kontorbygg. Og de kan ikke enkelt gjøres om til alternativ bruk, noe som selvsagt ikke legges til grunn når de prosjekteres og bygges.

Felles for alle universitetene er at de drifter mange avanserte laboratorier, hvor vedlikehold og utvikling må ivaretas av medarbeidere som er i kontinuerlig og tett kontakt med brukermiljøene.

---

<sup>12</sup> Akademikerne / NITO NMBU: Innspill til konsekvenser for NMBU dersom anbefalingene i KMDs områdegjennomgang av bygge- og eiendomspolitikken i statlig sektor blir fulgt. 02.05.2019

En svært viktig oppgave, som Statsbygg ikke tar ansvar for, er renhold. Her må universitetene enten ha egen renholdsavdeling eller selv administrere outsourcing til eksterne. Ved NTNU, NMBU, UIT har man egne renholdere til (mer og mindre) alt renhold av egne bygninger. Ved UIO utføres knapt halvparten av renholdet av egne ansatte, mens resten er outsourcet. Ved UIB pågår det en konstant utfasing av eget renhold, siden renholdet overføres til eksterne etter hvert som egne renholdere slutter/pensjoneres. Pr nov 2019 er det bare 8 renholdere igjen som er ansatt ved UIB. Ved UIT pågår en prosess med å insource renhold i noen innfusjonerte avdelinger (tidligere høyskoler), hvor renhold har vært satt ut til eksterne.

En sentral konklusjon blir at det ikke er mulig å overføre alle oppgaver som i dag ligger under universitetenes eiendomsavdelinger til Statsbygg. Noe, og sannsynligvis mye, må bli igjen.

Det kan selvsagt tenkes ulike modeller for hvilke oppgaver og hvor stor egen organisasjon som skal være igjen, men uansett vil det i noen grad bli dobbeltorganisering. Med dobbeltorganisering følger mer byråkrati og diskusjoner om grensesnitt, med potensielle konflikter om hvem som har ansvar for hva, hvem som skal betale, osv.

En konkret analyse av slike forhold er totalt fraværende i Capgemini-rapporten. Her bruker man erfaringstall for brukeravhengige driftskostnader fra Statsbyggs aktuelle portefølje (som er dominert av tradisjonelle kontorbygg) og sammenligner med universitetenes «innholdsrike» FDV-kostnader. Da sammenligner man åpenbart epler og pærer.

### 3.3. Gevinster ved å være innenfor

Fra eiendomsavdelingene legges det særlig vekt på betydningen av nærhet og tett samarbeid mellom FDV-ansvarlige og brukerne av byggene. Brukernes behov er i løpende utvikling og endring, og byggene og lokalene må til enhver tid tilpasses dette. Byggene skal ikke bare bevare sin verdi. De skal hele tiden legge til rette for og bygge opp under det som er universitetenes samfunnsoppdrag - undervisning og forskning. Man mener det derfor er lite hensiktsmessig å basere seg på

standardiserte vedlikeholdsplaner. I stedet må man kjenne brukernes erfaringer og planer, slik at vedlikehold og utvikling av arealene skjer i en integrert prosess. Det betyr at oppgraderinger og vedlikehold som etter planen skulle skje etter f.eks. fem år, enten må skje etter tre eller kanskje utsettes til etter syv år. Det er da de kommer i takt med de endrede brukerbehovene.

I konklusjonene i rapporten fra Oslo Economics er man inne på akkurat dette. Der heter det:

*... en overgang fra selvforvaltning til ekstern forvaltning i statens husleieordning kan gi redusert fleksibilitet, redusert «lokalkunnskap» og kjennskap til sektorpolitiske mål, noe som igjen bidrar til at eiendomsforvaltningens bidrag til god kvalitet i forskning, utdanning og innovasjon og formidling svekkes. Områdegjennomgangens nevnte anbefaling, som bygger på mangelfulle data og metodiske brister, kan derfor svekke universitetenes viktige samfunnsoppdrag. (s. 4).*

De kostnadmessige konsekvensene av å splitte FDV-ansvaret på to organisasjoner er ikke analysert i Capgemini-rapporten, langt mindre de samfunnsøkonomiske kostnadene av en mismatch mellom bygningenes utforming og tilstand og de krav som forskning og undervisning til enhver tid stiller.

## 4. Vil Statsbygg-forvaltning bety mer outsourcing?

På et overordnet plan kan man si at det burde være likegyldig hvilken statlig institusjon som får regningen for forvaltningen av eiendommer i statlig sivil sektor. I siste instans havner regningen uansett hos staten. I så fall kunne kanskje oppgaven reduseres til å finne ut hvilken organisatorisk løsning som er mest kostnadseffektiv. Men så enkelt er det ikke.

Som vi har vist tidligere i denne rapporten, er det en krevende oppgave å sammenligne kostnadseffektivitet hos universitetene og Statsbygg. Capgemini-rapportens forsøk står til stryk. Men viktigere enn som så er spørsmålet: Er det hensiktsmessig å isolere et kostnadseffektivt FDV-ansvar fra den helheten dette inngår i? Hvor stor vekt skal nærhet mellom brukere og forvaltere tillegges, og hva er verdien av at lokalene utvikles i takt med endrete krav fra forskning og undervisning, m.v.?

Vi har sett at husleien hos Statsbygg blir betydelig høyere enn i den modellen universitetene bruker i dag. Effekten av at man skal belaste leietakerne for kapitalkostnader slår kraftig ut.

Ved Universitetet i Bergen har Statsbygg nylig ferdigstilt et nytt bygg til Kunsthøyskolen. Basert på reglene i statens husleieordning ble husleien beregnet til kr. 4 200 pr kvm (!). For at dette skulle bli håndterbart for UIB fikk man en innvilget en «husleiekompensasjon» for 75 % av differansen mellom gammel og ny husleie. Gitt at denne differansen var kr 3 000 pr kvm, ble leien likevel økt med (kr. 3 000 x 0,25=) kr. 750 pr kvm.

Hvis økt husleie for Statsbyggs leietakere skal være et såkalt «nullsumspill», må staten øke sin bevilgning til institusjonene med like mye som leien øker. En slik automatikk finnes ikke. Det er mer nærliggende at overføringene øker mindre, og at økt husleie dermed brukes som et pressmiddel for å få til kostnadsreduksjoner. Det var dette som skjedde da foretaksmodellen ble innført i sykehussektoren. Omleggingen førte de første årene til store regnskapsmessige underskudd, med press for

effektiviseringer og kostnadskutt som resultat. Dersom en overføring til Statsbygg brukes til en villet underfinansiering av universitetene og dette ikke skal gå ut over kjernevirksomheten, må oppmerksomheten rettes mot reduksjon i arealbruken (færre kvm pr arbeidsplass og til fellesarealer) og mot egne FDV-kostnader. Det vil tvinge spørsmålet om outsourcing høyere på dagsordenen. Vi vet at outsourcing ofte brukes som en trussel og et pressmiddel mot egen organisasjon.

En god illustrasjon av dette dilemmaet er holdningen til renhold. Som vi har sett, håndteres dette ulikt på de fem universitetene. Innledningsvis er det et spørsmål om man ser på renhold isolert, eller som en del av det helhetlige vedlikeholdet. Isolert sett kan renhold gjøres av «hvem som helst», bare det leveres på de krav som eier bestemmer/bestiller. Det trekker i retning outsourcing og valg av det billigste tilbudet. Alternativt kan renhold ses på som en integrert del av det løpende vedlikeholdet. Det trekker i retning egne renholdere, som partnere i en organisasjon hvor ulike deler samarbeider. Tilhørighet og fellesskap med brukerne øker renholdernes lojalitet og kvaliteten på arbeidet. Vi har sett at universitetene har ulikt syn på dette, hvor blant annet UIT insourcer med grunnlag i slike argumenter.

Men uansett kommer kostnadsnivået fort i sentrum. Det påvirkes sterkt av lønnsnivået og ytelseskravet til renholderne. Klarer man å presse lønnskostnadene ned og/eller kravet til areal som hver skal holde rent opp, så vil kostnadene gå ned. Press for høyere ytelse/flere kvm renhold pr time/dag resulterer i flere slitasjeskader, mer sykefravær og mindre trivsel på arbeidsplassen. Det gjelder både for egne og innleide renholdere.

I privat sektor er renhold et lavlønnsykke. Hard konkurranse og press på lønningene gjør yrket mindre attraktivt, gjør gjennomtrekken større, og lojaliteten til kollegene og bedriften mindre. Ustabil bemanning og dårlig motiverte medarbeidere går ut over kvaliteten på arbeidet. Outsourcing og press på priser fra offentlige virksomheter bidrar til dette.

Universitetene er pålagt å følge lov og forskrifter om offentlige anskaffelser. Av det følger det at de er forpliktet til å forsikre seg om at lønns- og arbeidsvilkårene i innleide bedrifter er i samsvar med gjeldende tariffavtaler og tilhørende bestemmelser (allmenngjøring,

mm.). Man har også en påse-plikt som innebærer at det skal gjennomføres kontroller som sikrer at bestemmelser etterleves i praksis. Men spørsmålet er om dette er nok? Er det moralsk og politisk akseptabelt at landets universiteter (og andre offentlige virksomheter) fraskriver seg ansvar, med henvisning til at de leier inn bedrifter som (angivelig?) driver lovlig. Hvorfor skal ikke offentlig sektor ta ansvar for anstendige lønns- og arbeidsvilkår også for de som er nederst i hierarkiet, og tilby dem faste, trygge stillinger. Da kan ikke universitetenes nødvendige støttetjenester gjøres til salderingsposter i pressede budsjetter. Dersom statens husleiepolitikk bidrar til dette, er det et politisk valg.

Organisering, ansvar og utvikling innenfor universitetenes eiendomsforvaltning varierer mellom institusjonene. Mens UIB, UIT og NMBU har 100-110 ansatte i sine eiendomsavdelinger, har UIO 246 ansatte<sup>13</sup>. Fra NTNU har vi mottatt en oversikt som viser 357,3 årsverk, hvorav 156,1 årsverk er knyttet direkte til renhold. Isolert sett sier ikke tallene så mye, men de indikerer at NTNU har flere fagarbeidere som egne ansatte. Hvis vi holder renhold utenfor, er det et inntrykk at de andre kjøper inn mye håndverkstjenester. Man har noen egne fagarbeidere innen elektro og vvs, mens egne ansatte innen andre områder i stor grad brukes til ettersyn, tilstandsvurderinger, overvåking av digitaliserte systemer, kontakt med brukerne, prosjektstyring og innkjøp av tjenester fra eksterne. Det tilsier at outsourcing allerede har et stort omfang for mange FDV-oppgaver. I samtaler med oss legger eiendomssjefene vekt på at det er vanskelig å rekruttere fagarbeidere innen flere håndverksfag. I markeder med stor byggeaktivitet er ikke universitetene konkurransedyktige på lønn.

En overføring til Statsbygg vil ikke i seg selv avgjøre om de offentlige virksomhetene skal ha egne ansatte eller bruke innkjøpte tjenester. Både hos Statsbygg og universitetene kan outsourcing skje «en for en», hvor de som slutter eller pensjoneres ikke erstattes. Det er en policy-sak som i siste instans ligger under ledelsens styringsrett, selv om ledelse og fagforeninger kan inngå avtaler om noe annet.

---

<sup>13</sup> Tallene er hentet fra institusjonenes hjemmesider

Dersom hele avdelinger outsources, kommer arbeidsmiljølovens regelverk om virksomhetsoverdragelser inn. Arbeidstakerne har rett, men ikke plikt, til å bli med over til ny arbeidsgiver, og de skal opprettholde sine lønns- og arbeidsvilkår så lenge gjeldende tariffavtale løper. Fra neste tariffrevisjon kan de eventuelt overføres til en ny (og da oftest dårligere) tariffavtale. Dersom en overføring til Statsbygg faktisk skal gjennomføres, bør spørsmålet om virksomhetsoverdragelse avklares i forkant.

Outsourcing begrunnes ofte med at det mest kostnadseffektive er at «alle gjør det de er best til». Virksomhetene skal konsentrere seg om kjernevirksomheten, renholdet skal overlates til renholdsfirmaene, elektro til el-firmaene, vaktholdet til vaktelskapene, osv. Universitetene skal konsentrere seg om forskning, undervisning og formidling.

Som vi har sett, er det ved alle universitetene sterk motstand mot at ansvaret for eiendommene skal overføres til Statsbygg. Det bærende elementet i argumentasjonen er helt motsatt av outsourcingfilosofien. Her mener man at en integrert organisasjon, som er tett på brukerne, som over tid bygger opp kompetanse og kjennskap til bygningene og deltar i utviklingen av dem, er bedre for kjernevirksomheten – både kostnadmessig og samfunnsøkonomisk. Denne analysen bør få konsekvenser, også om forslaget om overføring til Statsbygg blir lagt i skuffen. Eiendomsavdelingene ved universitetene bør gå igjennom sin nåværende organisasjon og se om det er oppgaver som bør insources, i tråd med den argumentasjonen man nå fører. Det er vanskelig å argumentere for at egen outsourcing er riktig, mens Statsbygg sin er gal.

## 5. Politikk og strategi

NTL bør bruke sin innflytelse på universitetene og overfor myndighetene til å få lagt dødt forslaget om å overføre ansvaret for eiendommene til Statsbygg. Forslaget vil føre til dobbelorganisering, mer byråkrati, høyere husleie og mer press for outsourcing av oppgaver. Forslaget føyer seg inn i en strategi for å skvise flest mulig oppgaver ut av offentlig sektor.



I regjeringsplattformen fra Jeløya i 2017 ble det varslet at man ønsket å få utredet om universitetene skulle tas ut av en forholdsvis fristilt status innenfor forvaltningen og gjøre dem om til frittstående foretak eller selskaper. Dette ble solgt inn som økt fristilling og desentralisering av makt, men ble av sektoren oppfattet som en tilrettelegging for mer markedsgjøring av UH-sektoren. På grunn av massiv motstand virker det som om forslaget (i alle fall foreløpig?) er lagt i skuffen. Det er derfor overraskende at man nå arbeider med et forslag som innebærer å sentralisere makt over viktige deler av sektoren. Den eneste fellesnevneren er mer markedsgjøring.

En overføring av eiendommene til Statsbygg vil representere en sentralisering av organisasjon og makt. Det betyr at ledelsen for universitetenes eiendommer kommer til å sitte lengre unna.

Disse perspektivene skulle åpne for et godt politisk handlingsrom i kampen for å videreføre ordningen hvor eiendommene forvaltes av universitetene selv. For den rødgrønne opposisjonen bør universiteter som er skjermet fra markedskreftenes kortsiktige og profittmotiverte perspektiver, og hvor ansvar for utvikling av eiendommene er desentralisert og nært brukerne, være søt musikk. Også sentrumpartiene i regjeringen burde være lydhøre for slike argumenter.

I denne saken er det grunnlag for en bred allianse mellom alle aktører i sektoren, administrasjon og ledelse, fagforeninger og studenter, mot forslaget.

NTL bør bruke sine kanaler inn mot de politiske partiene til å fremme sitt syn. Det bør utformes høringsuttalelser, avtales møter med de politiske partiene, og organiseres felles markeringer for å oppmerksomhet og interesse rundt saken.

UH-sektoren har gode erfaringer med at det er mulig å slå tilbake forsøk på markedsgjøring. Gjentatte forsøk på å innføre en foretaksmodell har blitt parkert. Men det har krevd brede allianser, hvor ansatte og studenter har mobilisert og stått samlet. Forutsetningene for å lykkes også denne gangen burde være de beste.

