



Samfunnsøkonomisk nyttevurdering av selvforvaltede universitets- og høyskolebygg

Oppdrag på vegne av Universitetet i Oslo

17. oktober 2019

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Innledning	6
2. Grunnlaget i områdegjennomgangen	7
2.1 Anbefaling om å utvikle modell for selvforvaltning	7
2.2 Mandat for områdegjennomgangen	8
2.3 Områdegjennomgangens oppbygning og struktur	8
2.4 Områdegjennomgangens fremgangsmåte og begrensninger	8
2.5 Områdegjennomgangens beskrivelse av styring og organisering	9
2.6 Områdegjennomgangens alternativer for eiendomsforvaltning i UH-sektoren	10
2.7 Vurdering av alternativer	11
2.8 Vår vurdering av områdegjennomgangens grunnlag	15
3. Samfunnsøkonomiske nytteeffekter av videre selvforvaltning i UH-sektoren	17
3.1 Hvorfor samfunnsøkonomisk analyse	17
3.2 Avgrensing av vår analyse	17
3.3 Arbeidsfase 1: Beskrive problemet og formulere mål	18
3.4 Arbeidsfase 2: Identifisere og beskrive relevante tiltak	23
3.5 Arbeidsfase 3: Identifisere virkninger ved utvikling av selvforvaltning	24
3.6 Arbeidsfase 4: Tallfeste og verdsette virkninger	27
3.7 Samfunnsøkonomisk nyttevurdering	31
4. Referanser	33

Sammendrag og konklusjoner

Denne rapporten har to hoveddeler. I første del ettergår vi premissene for Cappgemini Invents anbefaling i sin områdegjennomgang av bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor (områdegjennomgangen). I andre del analyserer vi samfunnsøkonomiske nytteeffekter av fortsatt selvforvaltning av eiendom for de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene.

Nærmere om områdegjennomgangen

Anbefalingen i områdegjennomgangen er at modellen med selvforvaltende institusjoner – som UiO, UiB, UiT, NTNU, NMBU og NIH omfattes av – avvikes og erstattes med husleieordningen under Statsbygg.

Områdegjennomgangen har innhentet og gjennomgått en betydelig mengde data. Men data som sammenligner kostnadseffektivitet og tilstandsgrad er utilstrekkelige og delvis utdaterte. Vår vurdering er derfor 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. Videre gjør ikke områdegjennomgangen det tydelig hvordan effekter som trekker i ulik retning skal vurderes mot hverandre. Likevel virker det som om områdegjennomgangen legger liten vekt på betydningen av universitets- og høyskolesektorens samfunnsoppdrag.

Områdegjennomgangen oppfyller ikke krav til utredninger av statlige tiltak gitt i Utredningsinstruksen. Etter vårt syn er derfor ikke områdegjennomgangen egnet som beslutningsgrunnlag i vurderingen av endringer i den statlige eiendomsforvaltningen.

Nærmere om samfunnsøkonomiske effekter av fortsatt selvforvaltning

For å vurdere effektene av selvforvaltning av eiendom mot statens husleieordning, tar vi utgangspunkt i at universitetene leverer betydelig samfunnsnytte gjennom sin virksomhet; forskning og utdanning er svært viktige innsatsfaktorer for produksjon og dermed velferd. Denne betydningen øker i et samfunn med stadig mer komplekse utfordringer.

Tiltak som risikerer å redusere kvaliteten på forskning og utdanning har derfor potensielt en betydelig kostnad for samfunnet. Vi viser i denne rapporten at eiendomsforvaltningen er en viktig innsatsfaktor for å nå universitetenes samfunns mål. Vi har også sannsynliggjort at en overgang fra selvforvaltning til eksternt forvaltning i statens husleieordning kan gi redusert fleksibilitet, redusert «lokalkunnskap» og kjennskap til de sektorpolitiske mål, noe som igjen innebærer at eiendomsforvaltningens bidrag til god kvalitet i forskning, utdanning, innovasjon og formidling svekkes. Områdegjennomgangens nevnte anbefaling, som bygger på mangelfulle data og metodiske brister, kan derfor svekke universitetenes viktige samfunnsbidrag.

En relativ nedprioritering av forskning, utdanning, innovasjon og formidling, kan imidlertid forsvares dersom det er positive virkninger som trekker i motsatt retning, som er større enn de negative virkningene. Områdegjennomgangen har ikke sannsynliggjort slike positive virkninger.

Områdegjennomgangen synes å mene at statens husleieordning vil forvalte eiendommer mer kostnadseffektivt enn universitetene som en følge av stordriftsfordeler, men dette belegges verken i data eller teoretisk, slik at dette fremstår som spekulasjoner. Områdegjennomgangen åpner sågar for at «diversifiserte porteføljer kan gi stordriftsulempen».

Vi har ikke gjort forsøk på å vurdere slike kostnadsforskjeller, men selv om det skulle vise seg at slike forskjeller eksisterer, er det lite sannsynlig at de er store nok til å forsvare risikoen for betydelig svekket samfunnsnytte. Med informasjonen som er tilgjengelig for oss per i dag kan vi ikke se at det er tilstrekkelig beslutningsgrunnlag etter utredningsinstruksen for å avvikle ordningen med selvforvaltning i utdannings- og høyskolesektoren.

1. Innledning

Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i 2018-2019 fått gjennomført en områdegjennomgang av bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor (heretter omtalt som «områdegjennomgangen»).

Områdegjennomgangen ble gjennomført av Capgemini Invent, en ekstern konsulent.

Områdegjennomgangen består av to leveranser, der den første er datert 14.12.2018 og den andre 10.5.2019.

Anbefalingen i Capgemini Invents områdegjennomgang leveranse 1 av 2 er at modellen med selvforvaltende institusjoner – som omfatter seks utdanningsinstitusjoner (universitetene i Oslo, Tromsø og Bergen, samt NTNU, NMBU og NIH) – avvikles og erstattes med en forvaltning av lokalene i statens husleieordning under Statsbygg.

Områdegjennomgangen leveranse 2 av 2 går ikke videre inn på denne problemstillingen, men anbefaler at Statsbygg benyttes som kompetansemiljø for gjennomføring av avhending også for selvforvaltet eiendom.

Statsbudsjettet 2020 for Kunnskapsdepartementet opplyser følgende om oppfølging av områdegjennomgangens anbefaling: «Regjeringa har bestemt at dei aktuelle departementa skal kartlegge si eiga forvaltning av eigedom i sin sektor innan utgangen av 2019. Regjeringa tek sikte på å avgjere framtidig modell for eigedom som i dag er sjølvforvalta, i løpet av 2020. Regjeringa har sett ned ei arbeidsgruppe som skal vurdere konsekvensane av ei eventuell forvaltningsoverføring av Campus Ås (både ny og eksisterande bygningsmasse) inn i den statlege husleigeordninga når nybygget er ferdig i 2020.»

Institusjonene som i dag er selvforvaltende, representert ved Universitetet i Oslo, har gitt Oslo Economics i oppdrag å gjennomføre en samfunnsøkonomisk nyttevurdering av selvforvaltende UH-institusjoners eiendomsforhold. Det legges til grunn en bred definisjon av begrepet nytte. Oppdraget er gjennomført i perioden august til oktober 2019.

For å løse oppdraget har vi vært i kontakt med de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene, både i enkeltsamtaler og en samlet workshop, samt Høgskolen i Innlandet (som er i husleieordningen), Statsbygg og Københavns universitet (som er i Danmarks statlige husleieordning).

Rapporten består av to deler:

- I første del ettergår vi premissene for Capgemini Invents anbefaling i sin områdegjennomgang om avvikling av selvforvaltning.
- I andre del analyserer vi samfunnsøkonomiske nytteeffekter av fortsatt selvforvaltning av eiendom for de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene.

2. Grunnlaget i områdegjennomgangen

Vi vil i det følgende gjennomgå forutsetninger, datagrunnlag og analyse i «Områdegjennomgang av bygg- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor leveranse 1» gjennomført av Capgemini Invent (2018) som ligger til grunn for en anbefaling om å utvikle modell for selvforvaltede lokaler og overføre ansvaret til Statsbygg.

Områdegjennomgangen omfatter hele statlig sivil sektor, men vi ser her bort fra betraktninger og vurderinger som ikke angår universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren). Våre innspill og betraktninger er hovedsakelig basert på kapittel 8 «Vurdering av nåsituasjon knyttet til styring og organisering av eiendomsforvaltningen», kapittel 9.5 «Vurdering av alternativ for eiendomsforvaltningen» og kap. 10 «Anbefalinger».

Vår tilnærming er som følger:

- Først presenterer vi områdegjennomgangens anbefaling.
- Deretter beskriver vi mandat, struktur og fremgangsmåte for områdegjennomgangen.
- Videre presenterer vi områdegjennomgangens beskrivelse av nåsituasjonen innenfor eiendomsforvaltning av UH-sektoren, og de identifiserte alternative forvaltningsmodellene på området.
- Til slutt gjennomgår og diskuterer vi vurderingen av de ulike alternativene, og prinsipper og kriterier som ligger til grunn for denne vurderingen.

For at det skal være tydelig hva områdegjennomgangen sier og hva som er våre kommentarer, har vi til sist i hvert kapittel en overskrift som heter Kommentar fra Oslo Economics. Våre vurderinger er i henhold til en tredelt skala; i) tilfredsstillende/ingen kommentar, ii) tilfredsstillende med kommentarer (merknader av en grad som ikke påvirker konklusjonen) eller iii) ikke tilfredsstillende. Alle innspill, spørsmål og vurderinger i disse delkapitlene er våre, mens øvrig beskrivelse er hentet fra områdegjennomgangen.

2.1 Anbefaling om å utvikle modell for selvforvaltning

Én av fem anbefalinger i områdegjennomgangen er å utvikle modell for selvforvaltede lokaler og overføre ansvaret til Statsbygg:

«Prinsipielt vurderer leverandøren at helhetlig forvaltning av lokalene i statlig sivil sektor i statens husleieordning i Statsbygg over tid vil bidra til å sikre

tilstrekkelige dedikerte midler til å ivareta verdier og ha best forutsetning til kostnadseffektivitet. Anbefalingen bygger på et rasjonale om at ett system og én organisasjon for eiendomsforvaltning av statlig sivil sektor sin lokalbruk som har insentiver for å 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.

(...)

Målet med anbefalingen er å legge til rette for bedre verdibevaring av statens eide lokaler og økt kostnadseffektivitet i eiendomsforvaltningen».

Kommentar fra Oslo Economics

Vi vurderer anbefalingen som ikke tilfredsstillende.

Ordruken skaper usikkerhet rundt hva som er grunnlaget for anbefalingen. En *prinsipiell* vurdering om at Statsbygg over tid vil bidra til å sikre tilstrekkelige dedikerte midler til å ivareta verdier og ha best forutsetning til kostnadseffektivitet, ser ikke ut til å være basert på analyse av tilgjengelige data. Når det videre forklares at anbefalingen bygger på et *rasjonale*, forsterkes mistanken om at det ikke foreligger grunnlag i data som kan underbygge anbefalingen.

Rasjoalet det tas utgangspunkt i er at «*ett system og én organisasjon for eiendomsforvaltning av statlig sivil sektor sin lokalbruk som har insentiver for å sikre verdibevarende vedlikehold er mest rasjonelt over tid.*» Her kan man stille spørsmål om en samfunnsøkonomisk analyse kunne gitt andre svar på hva som er rasjonelt. Viktig er også om målet om verdibevarende vedlikehold er rasjonelt for hele bygningsmassen, også den delen av bygningsmassen som er umoderne. Til sammenligning har privat sektor større variasjon i sine strategier for byggforvaltning, der det ikke er uvanlig å la byggene drives på nedslitningsbasis, for så å ta større løft basert på brukernes behov.

Vi noterer også at anbefalingen er betinget av at analyser i leveranse 2 sannsynliggjør at forutsetninger for kostnadseffektivitet for eiendomsforvaltning og drift er tilstede.

Etter vårt syn bør enhver anbefaling i et viktig samfunnsøkonomisk spørsmål være basert på foreliggende empiri og faglig metodisk tilnærming, ikke på ubegrunnede prinsipper og rasjonaler.

2.2 Mandat for områdegjennomgangen

Mandatet for områdegjennomgangen er å legge til rette for systematisk arbeid med effektivisering og forbedring innenfor utvalgte områder, og utforme beslutningsgrunnlag for strukturelle endringer i offentlig sektor. Formålet er å *identifisere muligheter og utfordringer ved den statlige bygge- og eiendomsforvaltningen, og på bakgrunn av dette vurdere og foreslå alternative tiltak som vi gi en mest mulig kostnadseffektiv bygge- og eiendomsforvaltning i statlig sivil sektor i et samfunnmessig perspektiv* (kap 2.1, s. 8)¹.

Områdegjennomgangen er gjennomført på oppdrag fra Finansdepartementet (FIN) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), som et prosjekt der FIN, KMD og Statsbygg har samarbeidet. I tillegg ble det etablert en referansegruppe bestående av medlemmer fra Justis- og beredskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet.

Kommentar fra Oslo Economics

Mandatet er tilfredsstillende.

Vi noterer at formålet med tiltakene er en *«mest mulig kostnadseffektiv bygge- og eiendomsforvaltning i statlig sivil sektor i et samfunnmessig perspektiv»*. Det er i tråd med utredningsinstruksen å vurdere denne typen tiltak i offentlig sektor med samfunnsøkonomiske analyser, som har som formål å avdekke hvilket tiltak som gir størst kostnadseffektivitet i et samfunnmessig perspektiv. En oppfyllelse av dette mandatet ville derfor kunne gitt et godt beslutningsgrunnlag.

2.3 Områdegjennomgangens oppbygning og struktur

Områdegjennomgangen dekker statlig sivil sektors lokalbruk og lokalanskaffelser, der sistnevnte omfatter både statlige byggeprosjekter i sivil sektor og leie av lokaler i markedet. Oppdraget er strukturert i to leveranser. Leveranse 1 – styring og organisering og leveranse 2 – effektivisering og økonomistyring.

Områdegjennomgangen er bygget opp av vurderinger knyttet til nåsituasjonen innenfor fem områder, og deretter vurdering og drøfting av alternativer for bedre styring og endrede roller, ansvar og organisering innenfor hvert område. Vurderingene munner ut i en anbefaling. Områdene som vurderes er

- Overordnede mål og styring

- Porteføljestyling
- Styring og organisering av byggeprosjekter
- Styring og organisering av leie i markedet, og
- Styring og organisering av eiendomsforvaltningen

Kommentar fra Oslo Economics

Ingen kommentar til oppbygning og struktur i områdegjennomgangen.

Vi presiserer at det er det femte området, styring og organisering av eiendomsforvaltningen, som er det relevante for vår utredning. Videre er det eiendomsforvaltning innenfor universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) vi fokuserer på.

2.4 Områdegjennomgangens fremgangsmåte og begrensninger

Det beskrives i områdegjennomgangens innledning at leverandøren har lagt til grunn en trestegsprosess i gjennomføringen av områdegjennomgangen; 1) faktabasert nåsituasjonsanalyse, 2) vurdering av endring og tiltak og 3) anbefalinger.

Arbeidet har tatt utgangspunkt i seks problemstillinger med tilhørende hypoteser forankret i prosjektgruppen, referansegruppen og prosjektstyret:

- Har staten satt de rette målene for bygge- og eiendomsforvaltningen i statlig sivil sektor?
- Gjennomføres det god mål- og resultatstyring av statens lokalbruk i statlig sivil sektor?
- Gjennomfører staten en helhetlig vurdering av porteføljen av leieavtaler i markedet, byggeprosjekter og eiendomsforvaltning i et samfunnsøkonomisk perspektiv?
- Eksisterer det prosesser, roller og insentiv for å sikre optimalt prosjekt og effektiv prosjektgjennomføring (fra konseptvalg til ferdigstilt bygg)?
- Utvikler, bygger og forvalter staten sine bygg dyrere enn sammenlignbare aktører?
- Har statens husleieavtaler de rette insentiver for optimalisering av kostnadseffektivitet, arealbruk og verdibevaring?

Det oppgis at dataene som benyttes er en kombinasjon av tidligere rapporter og dokumenter, gjennomførte intervjuer og dybdegjennomgang av ti utvalgte prosjekter.

Kommentar fra Oslo Economics

Tilfredsstillende med kommentar:

Vi forutsetter at metodikken benyttet i områdegjennomgangen oppfyller kravene i

¹ Markeringen i kursiv er vår egen.

utredningsinstruksen, om at utredning av statlige tiltak alltid skal besvare seks grunnleggende spørsmål;

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for vellykket gjennomføring?

2.5 Områdegjennomgangens beskrivelse av styring og organisering

Kapittel 8 i områdegjennomgangen beskriver hvordan bygningsmassen innenfor statlig sivil sektor enten eies eller leies. Leie foregår gjennom avtaler med private aktører i markedet, mens forvaltningen av eide lokaler gjøres enten av Statsbygg (gjennom husleieordningen) eller av institusjonene selv (selvforvaltet husleie).

Områdegjennomgangen oppgir at hovedforskjellen i økonomistyring mellom husleieordningen og selvforvaltet husleie er at husleieordningen har et kapitalelement, dvs. at husleien inkluderer avsetning til vedlikehold. Det er også en forskjell at i selvforvaltet husleie er det opp til brukeren selv å prioritere vedlikehold og eiendomsforvaltning over sitt samlede budsjett, vurdert opp mot andre ansvarsområder.

- Statens husleieordning baseres på et prinsipp om kostnadsdekkende husleie, som innebærer at den årlige husleien skal dekke de totale utgiftene staten har til bygget. Kostnadselementene er tomteverdi, investeringer/sluttkost, periodisert drift og vedlikehold (FDV) og kapitalkostnader (renter og avskrivninger).
- I selvforvaltet modell er det i utgangspunktet ikke knyttet noen kontantstrøm til bygget og det er opp til bruker selv å ivareta FDV. For selvforvaltet eiendom innenfor kunnskapssektoren ble det fra 2018 imidlertid innført et felles prinsipp av Kunnskapsdepartementet for fastsettelse av leiepris for selvforvaltede lokaler, den såkalte Fellesmodellen. Fellesmodellen ble innført med hensikt om å opprettholde tilstandsgraden på universitets- og høyskolebygg samt å synliggjøre FDV-kostnader.

Nåsituasjonsbeskrivelsen dreies hovedsakelig rundt ulikheter i kostnadsnivå og tilstandsgrad mellom lokaler forvaltet av Statsbygg gjennom husleieordningen og selvforvaltede lokaler.²

² I tillegg beskrives tilfredshet blant Statsbyggs brukere samt forvaltning av kulturhistoriske bygninger.

Diskusjonen rundt disse ulikhetene oppsummeres i delkapitlene under.

2.5.1 Områdegjennomgangens vurdering av ulikheter i kostnader

Analysen av ulikheter i kostnader baseres på kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV). Kostnadsdata fra Statsbygg og de fire selvforvaltende universitetene UiO, UiB, NTNU og UiT er hentet inn fra aktørene selv, mens tall for øvrige selvforvaltende aktører er hentet fra Norsk Prisbok (Norconsult, 2018).

Gjennomgangen viser til at Statsbyggs FDV-kostnader ligger lavere enn de selvforvaltede institusjonene. Samtidig fremgår det av beskrivelsene at det er flere forhold som gjør at FDV-kostnadene ikke nødvendigvis er sammenlignbare. En årsak til dette er at det er ulike regnskapsprinsipper som ligger til grunn. Mens FDV-kostnadene for selvforvaltede universiteter følger NS3454³, er Statsbygg pålagt å følge statlige regnskapsstandarder og standard kontoplan for statlige virksomheter. Statsbygg følger NS3454 sine definisjoner av vedlikehold og drift, men avviker fra NS3454 på flere områder:

- Statsbyggs forvaltningskostnader baseres på et påslag per m², i motsetning til NS3454
- Statsbyggs vedlikeholdskostnader inkluderer store summer ekstraordinære vedlikeholdsmidler
- Statens finansieringskostnader inkluderes ikke i resultatregnskapet for de selvforvaltede virksomhetene
- Statsbygg rapporterer brukeravhengige driftskostnader (BAD), samtidig som flere av de større brukerne innenfor husleieordningen har eget driftspersonell. Det er usikkert i hvilken grad disse ressursene utfører driftsrelaterte oppgaver innenfor Statsbyggs forvaltningsområder og i tilfelle hvordan det kostnadsføres
- UH-sektoren har en betydelig andel egenproduksjon av eiendomstjenester, drift og vedlikehold som renhold og eiendomsdrift, som synliggjøres indirekte gjennom lønnskostnader

Kommentar fra Oslo Economics

Tilfredsstillende med kommentar:

Det er betydelige svakheter i datagrunnlag om FDV-kostnader, som gjør at det ikke er mulig å sammenligne kostnader. Vi noterer at områdegjennomgangen er klar på at forskjeller i regnskapsstandard gjør det vanskelig å vurdere de to forvaltningsmodellene opp mot hverandre, og at ulikheter i gjennomsnittlige kostnader ikke kan benyttes som grunnlag til å si noe om forskjeller i

³ Norsk Standard NS3454:2013 Livssyklus kostnader for byggverk

kostnadseffektivitet. Gitt dette er det viktig at data om kostnader heller ikke benyttes som grunnlag for å anbefale noen av alternativene for eiendomsdrift.

2.5.2 Områdegjennomgangens vurdering av ulikheter i tilstandsgrad/ivaretagelse av statens bygningsmasse

Analysen av ulikheter i tilstandsgrad er basert på beregnet tilstandsgrad i Statsbyggs bygningsmasse (med utgangspunkt i et forhåndsdefinert utvalg av bygningsdeler per bygning) sammenlignet med tilstandsgrad i UH-sektoren dokumentert gjennom undersøkelser gjort bl.a. av Riksrevisjonen (2013). Det presiseres at det er stor forskjell i dokumentasjon på tilstandsgrad, og at mens Statsbygg jevnlig rapporterer tilstand på statlig eiendom innen husleieordningen er dokumentasjonen fra selvforvaltede institusjoner mangelfull.

Undersøkelsen gjennomført av Riksrevisjonen (2013) sammenligner tilstandsgrad på bygningsmassen forvaltet av Statsbygg med selvforvaltet areal, og finner at sistnevnte gjennomgående har dårligere tilstand enn porteføljen innenfor husleieordningen. Konklusjonen fremholdes også når det korrigeres for eiendomsmassens byggeperiode. Det påpekes at det i sektoren ikke blir jobbet langsiktig og systematisk med vedlikehold. I tillegg vises det til at tilstandsgraden i selvforvaltet areal er basert på sektorens egne vurderinger, og at det er relativt store avvik mellom hvordan de ulike institusjonene vurderer tilstandsgraden.

Det presiseres i rapporten at Riksrevisjonens undersøkelse ble gjort før de selvforvaltede institusjonene innførte den interne husleiemodellen Fellesmodellen, som er ment å bedre gjenspeile FDV-kostnader. Videre er det innført krav om utarbeidelse av masterplaner eller campusplaner som skal vise hvordan eiendom- og arealbruk skal brukes til å nå virksomhetens overordnede mål og strategier, samtidig som nødvendig FDV prioriteres. Ifølge den interdepartementale rapporten laget på området⁴ er det foreløpig for tidlig å se effekter av disse tiltakene.

I et kunnskapsgrunnlag om sektoren utarbeidet i 2018⁵ ble tilstandsgraden til selvforvaltet sektor vurdert å være gjennomgående dårligere enn Statsbyggs forvaltning. Områdegjennomgangen presiserer at sammenligningen ikke gjør rede for forskjeller i økonomiske rammebetingelser mellom

modellene, som særlig defineres av selvforvaltet sektors mangel på inntektsstrøm eller kapitaltilskudd til bygningsmassen tilsvarende Statsbyggs husleieordning.

Kommentar fra Oslo Economics

Tilfredsstillende med kommentar:

Oppsummert fremgår det at tilstandsgraden i forvaltede lokaler innenfor Statsbyggs portefølje er bedre enn i selvforvaltet areal. Hvor stor forskjellen er, er usikker som følge av mangelfull dokumentasjon og ulike rutiner for innrapportering.

Vi merker oss at innføring av Fellesmodellen i etterkant av Riksrevisjonens gjennomgang kan ha medført endringer i den relative forskjellen i bygningsmassens tilstandsgrad de siste årene, selv om det er for tidlig å vurdere effekten av tiltaket. Dette øker usikkerheten rundt ulikheten i tilstandsgrad.

Det er viktig å påpeke at ulik tilstandsgrad ikke i seg selv sier noe om hvorvidt aktørene driver kostnadseffektiv eiendomsdrift, eller om vedlikeholdet er på et samfunnsøkonomisk optimalt nivå.

2.6 Områdegjennomgangens alternativer for eiendomsforvaltning i UH-sektoren

Basert på vurderingen av nåsituasjonen i kap. 8 er det utformet fire alternativer for styring og eiendomsforvaltning. Overordnet er det to forhold som ligger til grunn for utvelgelsen av alternativer:

1. Det vurderes i områdegjennomgangen at eiendommer som forvaltes i husleieordningen sikrer bedre ivaretagelse av eiendommens underliggende verdi sammenlignet med eiendom i selvforvaltet modell. Dette begrunnes særlig med at husleiemodellen som Statsbygg benytter, i motsetning til selvforvaltet modell har et kapitalelement som målrettet avsetter midler til vedlikehold
2. Det er gjennomgående manglende dokumentasjon på ressursbruk til forvaltning, drift og vedlikehold innenfor sektoren samt hvordan ressursbruken tilfører verdi for brukere og portefølje. Dette gjelder særlig for selvforvaltede lokaler.

Alternativene oppsummeres i Figur 1.

⁴ «Interdepartemental arbeidsgruppe om insentiver for forvaltning av og investeringer i statlige universitets- og høyskolebygg», 2018

⁵ Statsbygg (2018). UH-plan – Kunnskapsgrunnlag om UH-sektoren

Figur 1 Områdegjennomgangens alternativer for eiendomsforvaltning i UH-sektor

Alternativ A	Alternativ B	Alternativ C	Alternativ D
<ul style="list-style-type: none"> Dagens ansvar med styrkede prosesser, rutiner og kompetanse Videreføring av dagens modell, med felles husleieordning for alle selvforvaltede lokaler 	<ul style="list-style-type: none"> UiO, NTNU og UiB er selvforvaltet, øvrige lokaler forvaltes av Statsbygg Gjennomført en vurdering av hvilke lokaler som skal overføres fra Statsbygg 	<ul style="list-style-type: none"> En forvaltningsstruktur i Statsbygg, med husleieordning Statsbyggs portefølje øker med 82 pst kvm, UH utgjør 59 pst av porteføljen 	<ul style="list-style-type: none"> To forvaltningsstrukturer, Statsbygg og «Kunnskapsbygg», med husleieordning UH skilt ut av Statsbyggs portefølje

Kilde: Capgemini Invent (oppsummert av Oslo Economics)

Alternativ A er en videreføring av roller, ansvar og organisering innenfor dagens forvaltningsmodeller men med innføring av tiltak for bedre styring. Et viktig tiltak er å innføre felles husleiemodell for alle selvforvaltede lokaler.

De øvrige alternativene bygger videre på bedre styring i alternativ A, men med endrede roller, ansvar og organisering ved at hele eller deler av dagens selvforvaltede arealer overføres.

I alternativ B beholder de tre største institusjonene UiO, NTNU og UiB sine lokaler, i tillegg til at de overtar øvrig eide statlig eide lokaler innenfor definerte geografiske ansvarsområder (ikke definert i analysen). Statsbygg overtar resterende lokaler i UH-sektoren, samt alle øvrige statlig eide lokaler.

I alternativ C samles alle selvforvaltede lokaler i Statsbygg innenfor statens husleieordning.

I alternativ D opprettes en ny forvaltningsstruktur, Kunnskapsbygg, som forvalter alle UH-bygg. Alle selvforvaltede og husleieforvaltede bygninger innenfor UH-sektoren overtas av Kunnskapsbygg, som eies av Kunnskapsdepartementet. Statsbygg forvalter all øvrig bygningsmasse i statlig sivil sektor.

Kommentar fra Oslo Economics

Tilfredsstillende med kommentar:

Vi oppfatter Alternativ A som et oppgradert nullalternativ, som de øvrige alternativene skal vurderes opp mot. Det er en svakhet at det ikke er definert som et nullalternativ. Det kunne tenkes flere andre alternative modeller enn de som er beskrevet i områdegjennomgangen, men det synes som om de valgte modellene belyser mulighetsrommet på en hensiktsmessig måte.

2.7 Vurdering av alternativer

I vurderingen av alternativene stiller områdegjennomgangen opp et sett med prinsipper, som deretter benyttes til å utlede noen

vurderingskriterier som alle alternativene vurderes opp mot.

2.7.1 Overordnede prinsipper

Ved vurdering av alternativene har Capgemini invent lagt til grunn et sett prinsipper:

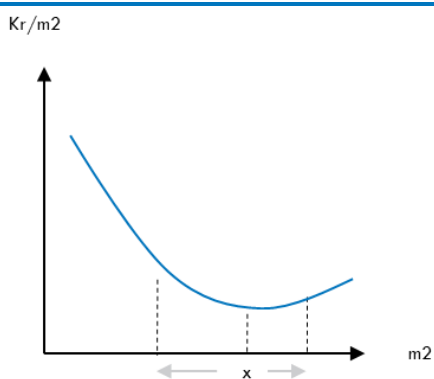
- Prosjektledelse, prosjektstyring, prosjektutvikling, eiendomsforvaltning mv. er spesialiserte fagfelt som krever kvalifiserte medarbeidere
- Robuste fagmiljøer gir styrket kvalitet og/eller kostnadseffektivitet i leveranser hvor større miljøer gir grunnlag for stordriftsfordeler både på kjernefunksjoner og støttefunksjoner. Samtidig kan fokuserte enheter oppnå samme kostnadseffektivitet eller samlet nytte da diversifiserte porteføljer kan gi stordriftsulempere
- Tydelige mål, budsjett/økonomiske rammer, organisering og fullmakter er de sterkeste av mange mulige virkemidler innen styring
- Antall kompetanseområder som staten skal besitte og ha sterk kompetanse innen bør ikke være for snevert eller for bredt, og ha et bevisst forhold til hvilke kompetanseområder som leveres best fra markedet

Kommentar fra Oslo Economics

Vi vurderer de overordnede prinsippene som ikke tilfredsstillende.

Vi er usikre på om prinsippet knyttet til stordriftsfordeler er benyttet på riktig måte i vurderingen. Prinsippet sier at utnyttelse av stordriftsfordeler leder til kostnadseffektivitet, men at store og diversifiserte porteføljer også kan gi stordriftsulempere. Vi forstår det som at mens det er gevinster å hente ut ved storskalaproduksjon opp til ett visst nivå, så vil disse etter hvert flate ut og (kanskje) også snus til ulemper. Grafen under illustrerer en slik situasjon.

Figur 2 Illustrasjon av stordriftsfordeler som snus til stordriftsulemper



Kilde: Oslo Economics

Vi er enige med områdegjennomgangen i dette, men selve prinsippet kan ikke benyttes uten en diskusjon om hva som skaper hhv. stordriftsfordeler og -ulemper og eventuelt når fordelene blir til ulemper.

Det sentrale er hvor langs denne kurven de ulike aktørene befinner seg. Kan Statsbygg hente ut ytterligere fordeler ved å bli enda større, eller kan det være at de allerede er tilstrekkelig store, eventuelt for store? Hva med institusjonene og særlig de minste, hvor stort er eventuelt potensialet ved å overføre disse til Statsbygg eller andre store aktører?

Tilsvarende er det uklart hvordan prinsippet om antall kompetanseområder skal benyttes. Dette skal verken være for snevert eller bredt – men hvor grensen for snevert eller for bredt ligger, er uklart.

2.7.2 Vurderingskriterier

Følgende kriterier ligger til grunn for vurdering av fordeler og ulemper ved alternativene:

- Økt kostnadseffektivitet – i hvilken grad understøtter alternativet forutsetninger og insentiver for økt kostnadseffektivitet?

- Ivareta sektorpolitiske mål – i hvilken grad understøtter alternativet oppnåelse av sektorpolitiske mål og med god anledning til å prioritere sektormessige behov?
- Samlet nytte – i hvilken grad bidrar alternativet til optimalisering av og insentiver for samlet nytte for samfunnet?
- Enkelhet og helhetlig styring – i hvilken grad bidrar alternativet til enkel og helhetlig styring og prioritering av statlig sivil sektors lokalbruk og lokalanskaffelser?

Kommentar fra Oslo Economics

Vi vurderer vurderingskriteriene som ikke tilfredsstillende.

Det er uklart hvordan vurderingskriteriene henger sammen med prinsippene. Vi oppfatter likevel vurderingskriteriene som i hovedsak gode og relevante, men etterlyser en rangering eller vektning så man vet hva som skal vektlegges dersom effektene peker i ulike retninger.

Det tredje kriteriet, i hvilken grad alternativet bidrar til optimalisering av og insentiver for samlet nytte for samfunnet, forstår vi som samlet nytte utover nytten som allerede fanges opp av de tre øvrige kriteriene (økt kostnadseffektivitet, ivaretagelse av sektorpolitiske mål og enkelhet og helhetlig styring).

2.7.3 Fordeler og ulemper ved alternativene

I områdegjennomgangen kapittel 9 diskuteres fordeler og ulemper ved de ulike alternativene for eiendomsforvaltning. Kap. 9.1 beskriver fordeler og ulemper ved en enhetlig og helhetlig styring kontra distribuert styring av hver sektor, som er en overordnet vurdering av alternativ A kontra de øvrige alternativene. Kap. 9.5 beskriver fordeler og ulemper ved hvert alternativ innenfor eiendomsforvaltningen.

Fordeler og ulemper for hvert av alternativ presenteres Tabell 23, som gjengis i Tabell 1.

Tabell 1 Områdegjennomgangens Tabell 23 Overordnet vurdering fordeler og ulemper ved alternativ eiendomsforvaltning

	Fordeler	Ulemper
Alternativ A Dagens ansvar med styrkede prosesser, rutiner og kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> Økt nærhet til brukerne og økt brukerforståelse særlig i selvforvaltede lokaler Tettere tilknytning og sterkere styring for eiendomsforvaltningen for selvforvaltet lokaler kan gi bedre måloppnåelse for sektorpolitiske mål Bedre styringsinformasjon og transparens på tvers av de selvforvaltet eiendommene hvor interne sammenlikninger gir grunnlag for effektivitetsvurderinger 	<ul style="list-style-type: none"> Lavere insentiver for verdibevarende vedlikehold med en stor portefølje utenfor husleieordningen Lite forutsetninger for samlet økt kostnadseffektivitet med dublerende prosesser, rutiner, systemer og administrasjon i selvforvaltede lokaler og Statsbygg Isolerte vurderinger som gjøres i selvforvaltede arealer kan ekskludere vurderinger på tvers av sektorer og dermed ikke optimalisere samlet nytte og vedlikehold Større risiko for ytterligere vedlikeholdsetterslep i selvforvaltede arealer
Alternativ B UIO, NTNU og UIB er selvforvalte t og øvrig areal forvaltes i Statsbygg	<ul style="list-style-type: none"> Økt nærhet til brukerne og økt brukerforståelse særlig i selvforvaltede lokaler Tettere tilknytning og sterkere styring for eiendomsforvaltningen for selvforvaltede universiteter kan gi bedre måloppnåelse for sektorpolitiske mål Potensielt økt kostnadseffektivitet ved stordriftsfordeler i Statsbygg Bedre forutsetninger for å prioritere samlet vedlikeholdsbehov i statlig sivil sektor ved færre selvforvaltede lokaler UH blir en mindre dominerende aktør i Statsbyggs portefølje (26 pst.) sammenlignet med alternativ C 	<ul style="list-style-type: none"> Lavere insentiver for verdibevarende vedlikehold med en stor portefølje utenfor husleieordningen Lite forutsetninger for samlet økt kostnadseffektivitet med dublerende prosesser, rutiner, systemer og administrasjon i selvforvaltede lokaler og Statsbygg Isolerte vurderinger som gjøres av de selvforvaltede universitetene kan ekskludere vurderinger på tvers av sektorer og dermed redusere samlet effektivitet Risiko for at de selvforvaltede universitetene ikke bruker tildelte midler effektivt og nedprioriterer verdibevarende vedlikehold Overføring av godt forvaltede lokaler fra Statsbygg til selvforvaltede lokaler uten en husleieordning Større risiko for ytterligere vedlikeholdsetterslep i selvforvaltede arealer
Alternativ C En forvaltningsstruktur i Statsbygg, med husleieordning	<ul style="list-style-type: none"> Bedre insentiver for økt verdibevarende vedlikehold over tid ved at alle statens lokaler er innenfor husleieordningen Sterkt potensial for økt kostnadseffektivitet ved å ta ut stordriftsfordeler i én organisasjon, både i kjerne- og støttefunksjoner Utnytter allerede fungerende systemer, prosesser og rutiner Bedre forutsetninger for å prioritere samlet vedlikeholdsbehov Bedre forutsetninger for å se behov på tvers av staten og øke samlet nytte for staten som helhet Enkelhet i styring da alle statlige lokaler administreres i én husleieordning og forvaltningsstruktur Gir god mulighet for porteføljestyring, både i UH-sektor og i staten som helhet Større og robust fagmiljø i Statsbygg 	<ul style="list-style-type: none"> Risiko for at sektorpolitiske mål ikke blir tilstrekkelig ivaretatt Risiko for ulik forståelse mellom Statsbygg og brukere om reelle vedlikeholdsbehov og prioriteringer mellom sektorer Fare for å miste nærhet til brukere og lavere brukerforståelse UH blir en dominerende aktør (59 pst.) innenfor Statsbyggs portefølje
Alternativ D To forvaltningsstrukturer, Statsbygg og «Kunnskapsbygg», med husleieordning	<ul style="list-style-type: none"> Bedre insentiver for økt verdibevarende vedlikehold over tid gjennom husleieordning både i Statsbygg og Kunnskapsbygg Utnytter allerede fungerende systemer, prosesser og rutiner i Statsbygg Tettere tilknytning og sterkere styring for eiendomsforvaltningen for UH-sektoren kan gi bedre måloppnåelse for sektorpolitiske mål Økt nærhet til brukerne og økt brukerforståelse i Kunnskapsbygg Rammebevilgning bidrar til gode insentiver for kostnadseffektivitet Ansvarliggjør prioritering av vedlikehold i UH-sektoren Relativt enkel i styring da lokalansaffelser og all statlig eiendom ligger under en form for husleieordning og to forvaltningsstrukturer 	<ul style="list-style-type: none"> To forvaltningsstrukturer fører til dublering av prosesser, rutiner, systemer og noe økte administrasjonskostnader Risiko for ulik forståelse mellom Statsbygg og brukere om reelle vedlikeholdsbehov og prioriteringer mellom sektorer i Statsbyggs portefølje ekskludert UH Isolerte vurderinger som gjøres i Kunnskapsbygg kan ekskludere vurderinger på tvers av sektorer og dermed redusere effektivitet i statens samlede eiendomsforvaltning Krevende med enhetlig styring av lokalbruk i statlig sivil sektor med to organisasjoner med ulike eierdepartement som skal koordineres, med potensielt minsket vektlegging av kostnadseffektivitet i Kunnskapsbygg Dublering av kompetanse ved å opprette ny forvaltningsstruktur som minsker samlet kostnadseffektivitet Overføring av personell fra Statsbygg til Kunnskapsbygg kan svekke fagmiljøet Etableringskostnader ved opprettelsen av Kunnskapsbygg

Kilde: Cappgemini Invent 2019 (kopiert av Oslo Economics)

Gjennomgangen gir videre en overordnet diskusjon av verdibevarende vedlikehold, kostnadseffektivitet og sektorpolitiske mål samt økonomiske og administrative konsekvenser. Denne diskusjonen blir gjengitt i det følgende.

Verdibevarende vedlikehold: Det slås fast at dagens modell ikke har klart å sikre verdibevarende vedlikehold, enten på grunn av underfinansiering eller underprioritering. Det vurderes at husleieordningen alene ikke vil klare å ta igjen vedlikeholdsetterslepet for de selvforvaltede lokalene, men at dette enten kan løses ved særskilte øremerkede midler eller gjennom prioritering innad i Statsbyggs husleieordning over tid.⁶

Det vurderes at Statsbygg i alternativ C vil ha større mulighet til å sikre tilstrekkelige midler til å ivareta eiendomsverdier over tid, av to årsaker: større samlet portefølje gjør det enklere å løfte enkelte eiendommer innenfor samlede rammer, samt at kapitalelementet i husleieordningen sikrer dedikerte midler. Alternativ D vil imidlertid isolere prioritering av midler innenfor UH-sektoren. Det samme gjelder for de selvfinansierte universitetene i alternativ B, men her vil noe av porteføljen overføres fra Statsbygg til selvforvaltning uten kapitalelement. Områdegjennomgangen slår fast at oppgradering av eiendomsporteføljen bør gjøres ut fra samlet vurdering og at en vesentlig forbedring forutsetter tilføring av kapital eller prioritering innenfor samlet ramme utover husleieordningen.

Kostnadseffektivitet: Det vurderes at alternativene B, C og D alle innebærer betydelige eiendomsporteføljer som burde kunne muliggjøre effektiv drift. Alternativ A, særlig mindre aktører med selvforvaltede lokaler, vurderes å ikke understøtte kostnadseffektivitet. Det vurderes at Statsbygg har best forutsetninger over tid til å realisere kostnadseffektivitet. Samtidig påpekes det at styringsinformasjonen knyttet til selvforvaltede lokaler er for ufullstendig til å vurdere effektiviteten i drift og forvaltning sammenlignet med Statsbygg.

Sektorpolitiske mål: De øvrige alternativene (Oslo Economics tolker dette som alternativ A, B og D) vurderes gi tettere tilknytning og sterkere styring for eiendomsforvaltningen for UH-sektoren som kan gi bedre måloppnåelse for sektorpolitiske mål. Det vurderes at alternativ D trolig vil føre til bedre ivaretagelse av sektorpolitiske mål særlig innen UH-sektoren.

Økonomiske og administrative konsekvenser: Alternativ A vil ha begrensede økonomiske konsekvenser. De øvrige vil ha varierende økonomiske

og administrative konsekvenser, som ikke er utredet ennå. For alternativene B, C, D presiseres det at overføring av selvforvaltede lokaler kan skje trinnvis for å redusere økonomiske og administrative konsekvenser.

Alternativ B vil ha moderate til betydelige økonomiske og administrative konsekvenser, særlig knyttet til overføringer av selvforvaltede lokaler til Statsbygg, samt fra Statsbygg til UiB, UiO og NTNU.

For alternativ C vil det være betydelige økonomiske og administrative konsekvenser av organisering av nye Statsbygg og forvaltningsoverføring til en større portefølje. Denne bør skje stegvis og i tråd med en helhetlig forpliktende plan.

For alternativ D vil det være betydelige økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til selve opprettelsen av Kunnskapsbygg, disse anslås å være i størrelsesorden (minimum) 50-100 mill. kr.

Kommentar fra Oslo Economics

Vi vurderer gjennomgangen av fordeler og ulemper ved alternativene som ikke tilfredsstillende.

Det er hovedsakelig tre årsaker til at metoden som er benyttet etter vårt syn ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere alternativene opp mot hverandre.

Det mangler et nullalternativ: Det er nødvendig å definere en felles referanse som effekter kan måles opp mot; i samfunnsøkonomiske analyser er det vanlig å benytte en videreføring av dagens situasjon, et såkalt nullalternativ, som referanse. Alternativ A fungerer som et slags nullalternativ, ved at flere effekter i de andre alternativene er målt opp mot dagens situasjon. Et rent nullalternativ vil imidlertid ikke ha noen effekter – det er et utgangspunkt uten økning eller bedring verken hit eller dit. Når tabellen ramser opp fordeler og ulemper ved alternativ A, er disse nødvendigvis oppstått i sammenligning med andre alternativer. Det kan se ut til at C er brukt som referansealternativ for flere av de andre alternativene, inkludert alternativ A. Et eksempel er når en fordel i alternativ B er at UH blir en mindre dominerende aktør enn i alternativ C. I vurderingen av alternativ C, derimot, ser det ut til at alternativ A er benyttet som referanse. Resultatet av dette er at fordelene og ulempene vanskelig kan vurderes opp mot hverandre, og at sammenstillingen blir rotete og uoversiktlig

Dobbelttelling av effekter: Det er i områdegjennomgangens tabell 23 flere fordeler og ulemper som overlapper hverandre, eller nevnes flere ganger med ulik ordlyd. I utklippet av

vedlikeholdsetterslepet, samtidig som at prioritering innad i husleieordning kan løse det?

⁶ Kommentar fra Oslo Economics: Det virker motstridende at husleieordningen på den ene siden ikke vil klare å ta igjen

områdegjennomgangens tabell 23 under har vi uthevet fire ulemper i alternativ B som ser ut til å helt eller delvis overlappe hverandre. Så vidt vi forstår er dette fire måter å beskrive samme ulempe på:

overføring av deler av Statsbyggforvaltet portefølje til de selvforvaltede (uten kapitalelement) vil gi økt risiko for underfinansiering eller -prioritering av verdibevarende vedlikehold i porteføljen.

Tabell 2 Utklipp fra områdegjennomgangens Tabell 23, Alternativ B (utheving gjort av Oslo Economics)

<p>Alternativ B</p> <p>UIO, NTNU og UIB er selvforvaltet og øvrig areal forvaltes i Statsbygg</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Økt nærhet til brukerne og økt brukerforståelse særlig i selvforvaltede lokaler • Tettere tilknytning og sterkere styring for eiendomsforvaltningen for selvforvaltede universiteter kan gi bedre måloppnåelse for sektorpolitiske mål • Potensielt økt kostnadseffektivitet ved stordriftsfordeler i Statsbygg • Bedre forutsetninger for å prioritere samlet vedlikeholdsbehov i statlig sivil sektor ved færre selvforvaltede lokaler • UH blir en mindre dominerende aktør i Statsbyggs portefølje (26 pst.) sammenlignet med alternativ C 	<ul style="list-style-type: none"> • Lavere insentiver for verdibevarende vedlikehold med en stor portefølje utenfor husleieordningen • Lite forutsetninger for samlet økt kostnadseffektivitet med dublerende prosesser, rutiner, systemer og administrasjon i selvforvaltede lokaler og Statsbygg • Isolerte vurderinger som gjøres av de selvforvaltede universitetene kan ekskludere vurderinger på tvers av sektorer og dermed redusere samlet effektivitet • Risiko for at de selvforvaltede universitetene ikke bruker tildelte midler effektivt og nedprioriterer verdibevarende vedlikehold • Overføring av godt forvaltede lokaler fra Statsbygg til selvforvaltede lokaler uten en husleieordning • Større risiko for ytterligere vedlikeholdsetterlep i selvforvaltede arealer
---	--	--

Kilde: Capgemini Invent/Oslo Economics

Det samme gjelder behandlingen av stordriftsfordeler i tabellen. Om alternativ C sies det at det er «Sterkt potensial for økt kostnadseffektivitet ved å ta ut stordriftsfordeler i én organisasjon, både i kjerne- og støttefunksjoner». For oss ser det ut til at fordelene «Utnytter allerede fungerende systemer, prosesser og rutiner» og «større og robust fagmiljø i Statsbygg», som også beskriver alternativ C, helt eller delvis fanges opp av den førstnevnte fordelen

I enkelte tilfeller ser det ut til at en fordel og ulempe i samme alternativ står i motsetning til hverandre, og at samme trekk beskrives både som positivt og negativt. Om alternativ D vurderes det som en fordel at alternativet er «Relativt enkel i styring da lokalanskaffelser og all statlig eiendom ligger under en form for husleieordning og to forvaltningsstrukturer». Samtidig beskrives samme alternativ med ulempen «Krevende med enhetlig styring av lokalbruk i statlig sivil sektor med to organisasjoner med ulike eierdepartement som skal koordineres, med potensiell minsket vektlegging av kostnadseffektivitet i Kunnskapsbygg».

Manglende verdsetting av effekter: Fordi ingen av effektene er verdsatt, er det heller ikke mulig å sette identifiserte fordeler og ulemper opp mot hverandre. Enkelte alternativer har bedre styring, mens andre vurderes være mer kostnadseffektive eller ha bedre oppnåelse av sektorpolitiske mål. Uten en prioritering av hvilke effekter som spiller størst rolle, kommer en ikke videre i vurderingen av alternativene.

I tillegg er vurderingen av økonomiske og administrative effekter mangelfull.

I neste delkapittel gir Oslo Economics sin samlede vurdering av alternativanalysen som grunnlag for områdegjennomgangens anbefaling.

2.8 Vår vurdering av områdegjennomgangens grunnlag

Generelt fremstår områdegjennomgangens analyse av alternativene, som beskrevet i kap. 2.7.3, som mangelfull. Det er ingen utfyllende sammenligning av alle alternativ på bakgrunn av identifiserte effekter. Områdegjennomgangen viser til at svak transparens og kontinuitet i datagrunnlaget gjør det krevende å rangere kostnadseffektivitet mellom forvaltningsmodellene, samtidig som nettopp kostnadseffektivitet løftes frem som avgjørende for at en enhetlig forvaltning vurderes å være best. En slik konklusjon ser ut til å baseres på en hypotese om at stordriftsfordeler vil oppstå også ved en kraftig utvidelse av Statsbyggs portefølje, uten at denne hypotesen diskuteres eller problematiseres. Vi vet fra anbefalingen at denne er betinget på at delleveranse 2 viser at krav til kostnadseffektivitet er oppfylt, men så vidt vi kan lese av delleveranse 2 kan heller ikke denne dokumentere at forvaltningen i Statsbyggs husleieordning er mer kostnadseffektiv enn selvforvaltningsmodellen.

Effekten på måloppnåelse knyttet til sektorpolitiske mål vies ikke mye diskusjon i rapporten. I rasjonale for alternativ C forutsettes det at det ikke er sektormessige behov som tilsier egne forvaltningsstrukturer. Det presiseres imidlertid at de andre alternativene gir tettere tilknytning og sterkere styring av eiendomsforvaltningen som vil gi bedre måloppnåelse for sektorpolitiske mål. Vi etterlyser en

diskusjon av hva de sektorpolitiske målene er og hvordan de ulike alternativene i større eller mindre grad vil oppfylle disse. Videre mener vi at et rasjonale om at det ikke finnes sektormessige behov som tilsier egne forvaltningsstrukturer, er feil, gitt hvor viktig bygg som en innsatsfaktor sammen med andre ressurser i forskning og høyere utdanning er.

Når det gjelder verdibevarende vedlikehold fremstilles modellen der Statsbygg forvalter alt (modell C) som en klar vinner, både som følge av at kapitalelementet i husleieordningen frigir midler til vedlikehold og at en samlet porteføljestyring og forvaltning på tvers av institusjoner vil være mest effektivt. Områdegjennomgangen slår fast at det er stor forskjell i dokumentasjon mellom forvaltningsmodellene, noe som leder til en viss usikkerhet rundt faktiske forskjeller i vedlikeholdsnivå. Det er også relevant at innføringen av Fellesmodellen med tilhørende krav til campusplaner antagelig har endret forskjellen i vedlikehold mellom modellene – universitetene selv oppgir at vedlikeholdsnivået har blitt betraktelig bedre de senere årene.

Uansett er det slik at det å bruke mer penger, og samtidig oppnå en bedre tilstandsgrad, ikke nødvendigvis er mer kostnadseffektiv bygningsdrift. Når både nytten og kostnaden øker, er det ikke gitt om dette er god eller dårlig samfunnsøkonomi; det kommer an på om det er nytten eller kostnaden som

øker mest. Det kan godt argumenteres for at den tilstandsgraden som de selvforvaltende institusjonene har valgt å ha på sine bygninger, er den samfunnsøkonomisk optimale tilstandsgraden. Dette er ikke diskutert i områdegjennomgangen.

Mot slutten av kapittel 8 sies det at vurderingen av alternativene i praksis vil være en *vekting av forutsetninger for å sikre tilstrekkelig ivaretagelse av statens lokaler gjennom økte insentiver for verdibevarende vedlikehold*. Videre vil det være en *avveining av økt brukernærhet og brukermedvirkning mot redusert mulighet til å se hele statens behov og portefølje under ett gjennom husleieordning og forvalter av statens lokaler*.

Det siste sitatet er sentralt for vurderingen av alternativene opp mot hverandre. Sentralisering av statlig eide lokaler i UH-sektoren gjennom forvaltning i Statsbyggs husleieforvaltning vil gi enhetlig forvaltning med behov for å se statens behov og portefølje under ett. Samtidig vil en slik sentralisering redusere brukernærheten og brukermedvirkningen som er viktig for oppnåelse av sektorspesifikke mål. Det gjøres så vidt vi forstår ikke noe forsøk på å diskutere denne avveiningen i nærmere detalj.

Slik vi ser det, er svakhetene i alternativvurderingen så betydelige at områdegjennomgangen ikke er egnet som beslutningsgrunnlag for myndighetene.

3. Samfunnsøkonomiske nytteeffekter av videre selvforvaltning i UH-sektoren

Vi vil i det følgende kartlegge og analysere samfunnsøkonomiske nytteeffekter i bred forstand av fortsatt selvforvaltning for de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene.

Dette gjør vi ved å følge rammeverket for samfunnsøkonomiske analyse fastsatt i Finansdepartementets rundskriv R-109/14 og DFØs Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Vi gjennomfører ikke en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse, men har konsentrert oss nyttevirkninger. Vi vurderer også bare ett alternativ opp mot en videreføring av dagens situasjon (nullalternativet).

3.1 Hvorfor samfunnsøkonomisk analyse

Staten stiller klare krav til når forslag om tiltak skal gjennom samfunnsøkonomisk analyse. Disse kravene følger av utredningsinstruksen av 19.2.2016, som stiller krav til hva som må utredes for beslutninger om statlige tiltak. Formålet er å legge et godt grunnlag for beslutningene. Ufullstendig eller manglende utredning øker risikoen for at det fattes beslutninger som ikke kan gjennomføres, som gir uønskede virkninger eller som innebærer sløsing med samfunnets ressurser.

I utredningsinstruksen stilles det som minimumskrav at seks spørsmål skal besvares i alle utredninger:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Kravene til utredning skal stå i forhold til virkningene av det foreslåtte tiltaket. Det er krav om at samfunnsøkonomiske analyser skal gjennomføres for tiltak med vesentlige virkninger. Normalt er det nødvendig med samfunnsøkonomisk analyse dersom mange aktører påvirkes og/eller aktører påvirkes i stor grad.

Kravene i utredningsinstruksen omfatter statlige tiltak som har virkninger utover egen virksomhet. Dette innebærer at kravene til utredning er høyere dersom en beslutning om avvikling av selvforvaltning tas av Regjeringen eller Stortinget, enn hvis beslutningen tas av utdanningsinstitusjonene det gjelder.

Ved avvikling av selvforvaltning er det slik at:

- **Mange aktører påvirkes:** De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene omfatter et stort antall studenter og ansatte, i tillegg til andre mottakere av kunnskap.
- **Noen aktører påvirkes i stor grad:** Flere av undervisnings- og forskningsmiljøene opplever at avvikling av selvforvaltningen vil gi betydelig innvirkning på virksomheten.

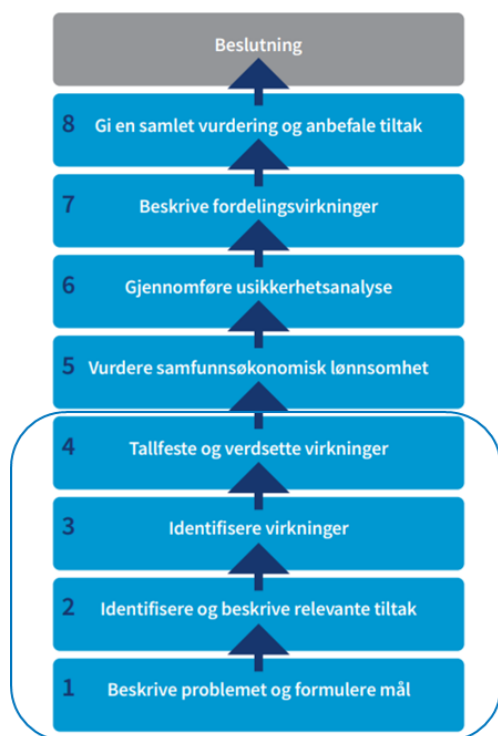
En overføring av eiendomsforvaltningen fra universitetene til Statsbygg er derfor etter vår oppfatning omfattet av krav om samfunnsøkonomisk analyse. Dette er ikke gjennomført i område-gjennomgangen, noe som i seg selv tilsier at den foreliggende anbefalingen ikke er et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i henhold til statens retningslinjer.

3.2 Avgrensning av vår analyse

En samfunnsøkonomisk analyse skal klarlegge og synliggjøre virkningene av statlige tiltak.

Samfunnsøkonomisk analyse består av åtte arbeidsfaser, som illustrert i Figur 3.

Figur 3 Arbeidsfaser i en samfunnsøkonomisk analyse



Kilde: DFØ, Veileder for samfunnsøkonomisk analyse

Vurderingen vi gjør i denne analysen er avgrenset til å primært gjelde arbeidsfasene 1 til 4. For at vi skal kunne identifisere og verdsette virkninger ved overføring av eiendomsforvaltningen fra de selvforvaltende universitetene, i fase 3 og 4, må vi først beskrive problemet og formulere mål og identifisere og beskrive relevante tiltak, i fase 1 og 2.

3.3 Arbeidsfase 1: Beskrive problemet og formulere mål

Ifølge Utredningsinstruksen må utredninger om statlige tiltak ta utgangspunkt i hva som er problemet, og hva vi vil oppnå. Følgende spørsmål er sentrale:

- Hva er problemet med dagens situasjon og utviklingen fremover?
- Hvorfor er det behov for tiltak?
- Hvilke uløste problemer tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak?

Vår vurdering er at behovene knyttet til universitetenes bygninger kan grupperes i to hovedbehov:

- Det første er *universitetenes behov for bygg*, i form av areal, utforming og lokalisering.

- Det andre er *samfunnets behov for byggforvaltning*, herunder energibruk, miljø, byutvikling, arkitektur og kulturminnevern.

Områdegjennomgangen er etter vår oppfatning mest opptatt av å beskrive samfunnets behov for byggforvaltning, ved å fokusere på dårlig teknisk tilstandsgrad, vedlikeholdsetterlep og lav transparens i ressursbruk særlig i selvforvaltet modell. Universitets- og høyskolesektorens behov for bygg har områdegjennomgangen behandlet i vesentlig mindre omfang.

Vi skal i det følgende behandle begge disse behovene, siden begge må anses som viktige for samfunnet.

3.3.1 Universitets- og høyskolesektorens behov

Universitets- og høyskolesektoren har viktige samfunnsoppdrag, og dekker sentrale samfunnsbehov innen utdanning, forskning, formidling og innovasjon. Universitetene leverer store verdier til samfunnet i form av kunnskap, og byggene er en helt sentral innsatsfaktor for å bidra til dette.

Det går frem av tildelingsbrevene til universitetene at Regjeringen og Stortinget har store ambisjoner for Norge som kunnskapsnasjon, og høye ambisjoner for norsk forskning og høyere utdanning. I Regjeringens Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028, Meld. St. 4. (2018–2019), som Stortinget har sluttet seg til, inngår en helhetlig politikk for bygg i universitets- og høyskolesektoren. Regjeringen forventer at sektoren anser bygg som en innsatsfaktor på lik linje med andre ressurser i forskning og høyere utdanning og vurderer behov for utvikling og vedlikehold.

Universitetenes behov knyttet til byggene som innsatsfaktor er komplekse, og vi vil se nærmere på dem i det følgende.

Behov for areal og funksjon

Universitetsvirksomheten rommer en rekke ulike aktiviteter som krever ulikt utformede arealer. Dette inkluderer arealer til:

- Læring (auditorier, seminarrom, øvingsrom, laboratorier, lesesaler, kollokvierom, bibliotek osv.)
- Forskning (kontorer, flere laboratorier, møterom osv.)
- Museer (magasiner og utstilling)
- Administrasjon (kontorer og møterom)
- Knutepunkt (møtesteder, vrimearealer osv.)
- Kantine-, garderobe og toalettarealer
- Tekniske støttearealer, transportarealer, osv.
- Tilknyttet virksomhet, dette gjelder for eksempel arealer til samarbeidspartnere (herunder

kunnskapsbedrifter og uavhengige forskningsinstitutter) og studentvelferd (kontorer, treningssenter, studenthus og studentboliger)

Til sammen dekker dette et stort omfang arealbehov, og det er behov for at arealene er fleksible og effektive og helst kan utnyttes av ulike brukere og over en stor del av døgnet og året.

Effektivitetsbehov

Videre må arealene dimensjoneres slik at de er tilstrekkelige for formålet, men av kostnadshensyn må de ikke være for omfangsrike.

På Statsbudsjettet for 2019 fikk universiteter og høyskoler tildelt drøyt 37 000 millioner kroner. Det statlige tilskuddet har de siste årene utgjort om lag fire femdeler av driftsinntektene i sektoren. Vi må legge til grunn at måten sektoren bygg er utformet og brukes på vil ha betydning for hvor effektivt disse ressursene blir brukt.

Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028, oppgir at sektoren har 3,4 millioner kvadratmeter arealressurser. Dette gir en driftsinntekt på 13 600 kr per kvadratmeter, noe som tilsier at arealressursene har en stor verdi gjennom å legge til rette for en betydelig «produksjon» og tilhørende «inntekt».

Behov for fleksibilitet i fysiske omgivelser og for endringer i fremtiden

I tillegg til at universitetene har behov for visse arealer og funksjoner, har de stort behov for fleksibilitet i nåtid og fremtid. Flexibiliteten i nåtid knytter seg til at det kan være arrangementer og hendelser ved universitetene som gjør at de trenger å utnytte arealer til andre formål enn det de primært er utformet for.

De fleste faglige behov og strategiske prioriteringer ved universitetene tilsier at hovedprinsippet for eiendomsforvaltningen skal være at bygningsmassen utvikles i tråd med langsiktige strategiske planer. Ved en rekke tilfeller er det likevel behov at universitetene handler raskt for å gjøre større eller mindre endringer og utvikling av eiendomsmassen.

Et eksempel når det er behov for å handle raskt er når universitetene skal opprette *SFFer – Sentre for fremragende forskning*. Når universitetene får støtte til SFF-er har de behov for å stille relativt store lokaler til forskningsvirksomheten på relativt kort varsel, og dette krever dynamisk og fleksibel eiendomsforvaltning.

Et annet eksempel er behovet for utvikling av mer innovative utdanningsformer. Teknologisk utvikling påvirker hvordan man jobber og lærer og det kan til tider være behov for å justere på planer og raskere

realisere mer fremtidsrettet læringsareal, i henhold til den faglige utviklingen.

Et tredje eksempel er behovet for rom og kapasitet til samarbeidspartnere. Universitetene generer og tilgjengeliggjør kunnskap og er viktige samarbeidspartnere for både næringsliv og offentlig sektor. Dette samarbeidet kan skje ved at man har felles arealer for samarbeid, og at man raskt kan omdisponere arealer for tilknyttet virksomhet når disse skal etablere seg, ekspandere eller avvikles.

Behov for lokalisering

Med lokalisering mener vi hvor de ulike universitetsfunksjonene faktisk befinner seg. Dette gjelder både i forhold til hverandre (behov for samlokalisering) og i forhold til annen samfunnsinfrastruktur (behov for å minimere logistikk og transport).

Det er behov for samlokalisering av aktiviteter på campus for å stimulere til samhandling og samarbeid, og derigjennom hente ut synergigevinster. Samlede campuser for universitetene gir både mulighet for å hente ut gevinster i fagmiljøene, ved samhandling mellom studenter og vitenskapelige ansatte, og gevinster ved flerfaglig og tverrfaglig samhandling. Samlokaliseringen gir muligheter for et bredere tilbud av fag i de enkelte utdanningene, økt bruk av bibliotek, magasiner, museum, laboratorier og velferdstilbud, og samarbeid med andre samfunnssektorer.

Stort antall mennesker og store volum av varer som skal til og fra universitetene gir behov for å minimere logistikk- og transportkostnader. Dette behovet kan gi opphav til behov for foretrukne geografiske lokaliseringer, i mange tilfeller betyr dette sentral lokalisering, slik at det er kort reisevei fra boligområdene og god tilgang til effektiv kollektivtransport.

Brukernes egne behov

Menneskene som oppholder seg ved universitetene, og særlig de som har sitt daglige virke der har egne behov knyttet til de fysiske omgivelsene, for at de skal ha en trivelig hverdag. Dette er behov som kommer i tillegg til målene som følger av universitetenes samfunnsoppdrag. Brukerne ved universitetene har særlig behov for godt fysisk arbeidsmiljø og godt fysisk læringsmiljø.

Bygg som virkemiddel for å oppnå mål

De komplekse behovene ved universitetenes bygninger stiller store krav til aktøren som skal forvalte disse byggene. Disse kravene gjør at eiendomsforvalteren må ha kompetanse og forståelse for universitets- og høyskolesektorens behov, og at eiendomsforvalteren

må ha fingeren på pulsen for å kunne håndtere skiftende behov.

Eiendomsforvalteren må ha en forståelse for sin rolle som innsatsfaktor, det vil si at byggene skal fungere som virkemiddel for at universitetene skal oppnå sine sektormål.

Byggforvaltning ved campuser gjelder dermed langt mer enn byggenes tekniske kvaliteter. Dette er tydeliggjort av sentrale dokumenter som trekker opp universitets- og høyskolesektorens behov.

Langtidsplan for forskning og høyere utdanning sier at:

Bygg, utstyr og annen infrastruktur er grunnleggende innsatsfaktorer for at vi skal nå de overordnede målene for forsknings- og utdanningspolitikken. Et godt utformet bygg kan invitere til samarbeid, til å krysse grenser mellom fag og til bedre kommunikasjon mellom studenter, mellom studenter og forskere, og mellom academia, næringslivet og lokalsamfunnet. [...]

Beslutninger om universitets- og høyskolebygg former hvor og hvordan studenter, vitenskapelig ansatte og andre kunnskapsarbeidere bor, lærer, studerer, innoverer og kommuniserer.

Meld. St. 4 (2018–2019), Langtidsplan for forskning og høyere utdanning

Stortingsmeldingen om kvalitet i høyere utdanning sier at:

Hensiktsmessige og gode bygg er et viktig virkemiddel for å oppnå kvalitet og forskning og høyere utdanning [...]

God kvalitet av bygg og campus handler derfor ikke bare om å håndtere byggenes tekniske

kvaliteter. Det handler i større grad om å se på bygg og campus som strategiske verktøy som bidrar til at universitetene når sine mål [...]

Campusforvaltning som et strategisk verktøy er komplisert og utfordrende, fordi det berører finansielle, funksjonelle og fysiske aspekter. Ingen kan med sikkerhet si hvilke læringsformer vi kan forvente i fremtiden, men nettopp denne usikkerheten må gi inspirasjon til og rom for stor fleksibilitet i de fysiske omgivelsene.

Meld. St. 16 (2016–2017) Kultur for kvalitet i høyere utdanning

Begge Stortingsmeldingene fokuserer derfor på bygningene som innsatsfaktor/virkemiddel for at vi skal nå sektorpolitiske mål. Meldingene understreker også behovet for samarbeid, nye lærings- og arbeidsformer og kompleksiteten i grensesnittet mellom bygg og bruker.

3.3.2 Samfunnets behov for byggforvaltning

Staten er en stor bruker av bygg, og det store omfanget av statlig brukte bygg gjør dette til en stor samfunnssektor i seg selv. Disse byggene representerer også store verdier, samtidig som de generer store kostnader og påvirker samfunnet rundt på ulike måter.

Dette gjør at byggforvaltningen i seg selv utløser en rekke behov.

Ved analysen av samfunnets behov for byggforvaltning har vi tatt utgangspunkt i både tildelingsbrevet til og virksomhets- og økonomiinstruksen for Statsbygg.

Tildelingsbrevet for Statsbygg i 2019 setter to hovedmål:

1. Statlige virksomheter har effektive lokaler som støtter virksomhetenes formål
2. Statlig eiendomsforvaltning er verdibevarende, bærekraftig og effektiv

Virksomhets- og økonomiinstruksen definerer formålet med Statsbyggs forvaltning:

«Statsbyggs formål er å skaffe til veie og forvalte lokaler for statlige

virksomheter i sivil sektor. Lokalene skal være funksjonelle og ivareta sikkerhetskrav, universell utforming, miljøhensyn, kulturhistoriske hensyn, arkitektoniske og tekniske kvaliteter samt arealeffektivitet. Forvaltningen skal være kostnadseffektiv. [...]»

Virksomhets- og økonomiinstruks Statsbygg (Regjeringen, 2015)

Disse to dokumentene alene viser hvor mange behov den statlige eiendomsforvaltningen må ta hensyn til:

- Brukernes/virksomhetenes funksjonelle behov
- Behov for sikkerhet
- Behov for universell utforming
- Behov for å ta miljøhensyn
- Kulturhistoriske behov
- Arkitektoniske behov
- Tekniske behov
- Behov areal- og kostnadseffektivitet

Disse behovene overlapper bare delvis med universitets- og høyskolesektorens primærmål. De behovene som overlapper er særlig funksjonelle behov og behovet for areal- og kostnadseffektivitet. Det at behovene ikke overlapper gjør selve byggforvaltningen mer kompleks.

3.3.3 Områdegjennomgangens tolking av behovene

Områdegjennomgangen har et stort fokus på verdibevarende vedlikehold, dvs. tekniske kvaliteter, mens andre behov som skal ivaretas i liten eller ingen grad er nevnt. Dette kan illustreres med utgangspunkt i anbefalingen om å overføre ansvaret for de selvforvaltende universitetene til Statsbygg som fokuserer på å sikre verdibevarende vedlikehold gjennom et rasjonale:

«.. om at ett system og en organisasjon for eiendomsforvaltning av statlig sivil

sektor sin lokalbruk som har insentiver for å sikre verdibevarende vedlikehold er mest rasjonelt over tid.»

Cappemini Invent (2018)

Vår vurdering er at det ensidige fokuset på Statsbyggs oppgave og insentiver for verdibevarende vedlikehold i områdegjennomgangen går på bekostning av øvrige hensyn som også er en del av formålsbeskrivelsen til Statsbygg.

3.3.4 Nærmere om behovet for verdibevarende vedlikehold

Områdegjennomgangen definerer ikke hva de mener med verdibevarende vedlikehold. Tildelingsbrevet til Statsbygg operasjonaliserer målet om verdibevarende vedlikehold på denne måten:

«Statlige eiendommer står for store verdier. Enkelte eiendommer representerer uerstattelig kulturarv. Statsbygg skal prioritere å bedre tilstandsgraden i statlige eiendommer med vedlikeholdsetterselep.»

Tildelingsbrev til Statsbygg for 2019

Tildelingsbrevet operasjonaliserer dermed verdibevarende vedlikehold til å handle om tilstandsgrad.

Oslo Economics er enig i at bygningsmassens tekniske tilstand er viktig, men samtidig er det flere forhold som spiller inn på bygningsmassens samfunnsøkonomiske verdi.

Ut fra et statlig styringsperspektiv er det bygningenes samfunnsøkonomiske verdi som bør være førende for beslutninger, og den samfunnsøkonomiske verdien kan defineres som vist i Figur 4:

Figur 4: Enkel formel for å vise sammenhengen mellom teknisk verdi og samfunnsøkonomisk verdi



Kilde: Oslo Economics

Figuren er ment å vise at teknisk tilstand er helt avgjørende for bygningenes samfunnsøkonomiske verdi, men at teknisk tilstand alene ikke er tilstrekkelig for at bygningene skal ha en verdi. Som det fremgår av Veileder i samfunnsøkonomiske analyser kap. 3.5.5 skal den samfunnsøkonomiske verdien av et bygg (eller annet offentlig prosjekt) ta høyde for nyttevirkningene bygget vil gi opphav til, fratrukket kostnader, alternativt markedsverdien. Den samfunnsøkonomiske verdien er også avhengig av at bygget også har en bruksverdi, lokaliseringsverdi og eventuelt andre verdier:

- **Bruksverdi** viser til om bygget er utformet på en måte som gjør at bygget fungerer godt som en innsatsfaktor for en form for produksjon. Dersom det er usikkert om bygget er egnet til formålet, er det ikke nødvendigvis samfunnsøkonomisk lønnsomt å opprettholde (eller forbedre) tilstandsgraden for alle bygningsdeler.
- **Lokaliseringsverdi** viser til om bygget er plassert på et sted der et faktisk er etterspørsel etter bygget. Hvis bygget er lokalisert et sted der det ikke er etterspørsel, vil det påvirke byggets verdi negativt.
- **Andre verdier** er alle andre forhold som påvirker bygningenes verdi. Her er særlig kulturhistoriske og arkitektoniske kvaliteter viktig. I praksis betyr dette at et bygg med lav bruksverdi og lav lokaliseringsverdi likevel kan ha høy verdi.

3.3.5 Nærmere om verdi av utsatt vedlikehold

De fleste bygningene som forvaltes av universitetene vil enten ha bruksverdi, lokaliseringsverdi og/eller andre verdier som gjør at det vil gi samfunnsøkonomisk gevinst å opprettholde eller øke den tekniske verdien. Disse bygningene bør som hovedregel ha høy tilstandsgrad.

I noen tilfeller vil det være større usikkerhet om bygningenes verdi, for eksempel når bygningen vurderes å være uegnet for fremtidig bruk, eller at man er usikker om det vil være virksomhet i bygningen gitt dagens funksjonalitet. I disse tilfellene vil det ofte være mer lønnsomt å utsette deler av vedlikeholdet. Denne verdien av å utsette beslutningen kaller man en realopsjonsverdi.

I Veileder i samfunnsøkonomiske analyser kap. 4.4.4 står det om realopsjoner:

I situasjoner med stor usikkerhet om faktorer som er kritiske for lønnsomheten, bør man vurdere i hvilken grad fleksibilitet i valg og utforming av tiltak kan gi merverdi. Å sikre realopsjoner innebærer å legge til rette for økt fleksibilitet og valgfrihet slik at det kan gjøres endringer underveis. Ved å integrere slike opsjoner i tiltakene økes mulighetene for å tilpasse beslutningene underveis dersom risikofaktorer slår inn. (...) Opsjonens verdi er ofte knyttet til mulighetene for å utnytte ny informasjon ved å utsette tiltaket. Dersom kritiske usikkerhetsfaktorer slår inn, kan et aktuelt tiltak vise seg å være ulønnsomt.

Vi understreker at dette ikke taler for at man generelt skal utsette vedlikehold, men at det kan være behov for mindre vedlikehold av bygninger med lav funksjonalitet. At denne strategien kan være fornuftig kan man også tolke ut fra at private eiendomsforvaltere har differensierte vedlikeholdstrategier, og utsetter vedlikeholdet av enkelte bygg for heller å ta større ombygginger og utviklingsprosjekter når forvalteren har sikret fremtidige leietakere.

Et eksempel på bygg der Universitetet i Oslo ikke vurderer det som optimalt å opprettholde tilstandsgrad 1 er Nedre Blindern. Store deler av bygningsmassen på Nedre Blindern fristilles når det nye Livsvitenskapsbygget står ferdig, og kjemisk og farmasøytisk institutt flytter fra Nedre Blindern. Før man gjennomfører et utviklingsprosjekt på disse bygningene, må man vurdere behovet;

- Hva er en relevant bruk av bygningsmassen på Nedre Blindern, og hva vil UiO oppnå med dette?
- Hva er hovedutfordringene ved den faglige utviklingen ved UiOs fagområder, organisasjon og ansvar?

3.3.6 Brukernes uttrykte behov

Brukerne i universitets- og høyskolesektoren uttrykker også egne preferanser med hensyn til om de bør forvalte egne eiendommer, benytte Statsbygg eller private leietaker.

Gjennom vår kontakt med brukere blant i UH-sektoren er det en tydelig preferanse blant de selvforvaltende institusjonene at de fortsatt ønsker å være selvforvaltende. Dette skyldes flere forhold, men viktige årsaker er at de mener de selv har bedre forutsetninger for å forvalte eiendommene til det beste for egne brukere, og at de er bekymret for at kapitalelementet i Statsbyggs husleiemodell skal kanalisere økonomiske ressurser fra kjernevirksomheten.

Flere av institusjonene benytter ulike modeller i dag, der deler av eiendomsmassen er selvforvaltet, deler er forvaltet av Statsbygg og deler er forvaltet av kommersielle forvaltere. Gjennomgående peker institusjonene på at det er større utfordringer med Statsbyggs forvaltning enn både selvforvaltede lokaler og lokaler leid av kommersielle forvaltere. Når det gjelder de kommersielle eiendomsaktørene så oppgis disse å være mer opptatt av å utvikle eiendommene til det beste for brukerne, for at de skal kunne øke verdien på byggene (og få større husleieinntekter). De kommersielle eiendomsaktørene oppleves som mer kundeorienterte. Dette synet deles også av institusjoner som i dag ikke er selvforvaltende.

Vi har vært i kontakt med Københavns universitet som i dag leier sine lokaler av den danske statlige eiendomsforvalteren. Københavns universitet ønsker å komme ut av denne husleieordningen og bli selvforvaltende. Vi har fått følgende innspill fra Københavns universitet:

”KU’s erfaringer med den centraliserte statsforvaltning av Universitetets campus og bygninger under Staten Ejendoms-Administrations ordning (SEA- ordning) i Danmark er meget dårlige.

Årsagen i forhold til selve ordningens aftalegrundlag og forvaltningen heraf er:

1. *Uhensigtsmæssig/forkert indbygget værdisætning som grundlag for huslejberegning, der i ordningen medfører ”dobbelt” lejestigning*
2. *Manglende nedslag for slid og ælde (nedskrivning af lejegrundlag) svarende til afskrivninger, uanset at dette fremgår eksplicit af ordningens vejledning.*

3. *Ensidig udlejer-forvaltning af aftalegrundlag vedr. universitetets rettighed til at gennemføre universitets-nødvendige ombygninger.*
4. *Manglende efterlevelse af aftalegrundlagets mulighed for at markedsvurdere huslejeniveauet.*

Hvad værre er, har Bygningsstyrelsens bygherre-evne til at gennemføre byggeprojekterne til den aftalte kvalitet, tid og pris, i KU’s projekter været meget ringe.

Normalt vil dette naturligt være en ejer- og bygherrerisiko, men i det danske tilfælde har Bygningsstyrelsen igen i modstrid med vejledningen til SEA ordningen indført en egen praksis, hvor man pr. automatik overfører alle ekstra-omkostninger til den efterfølgende huslejberegning.

Dette er en helt forkert incitamentsstruktur, og har i det værste tilfælde Niels Bohr Bygningen medført budgetskred fra planlagt 1,6 mia. kr. til aktuelt 3,7 mia.kr.

Det store grundproblem er, at Universitetsfaciliteter (campusser, bygninger og de forskningstekniske installationer) for en stor del er kompliserte langsigtede Produktionsaktiver, der hele tiden skal tilpasses og re-investeres for at følge med utviklingen i forskningen og uddannelserne. Dette kan ikke henlægges til en central styrelse, der er mere fokusert på at levere forrentning til Finansministeriet.

Derfor er et bygningsmæssigt selveje klart at foretrække, da universiteterne dermed alltid rettidig har ansvaret for og selv kan balancere de nødvendige hensyn mellom de fysiske rammer og kerneaktivitetene (forskning, uddannelse og utvikling).”

I en vurdering av behov skal man vurdere hva som er reelle behov og hva som mer kan tolkes som ønsker. Slik vi ser det, er universitetenes og restens av samfunnets behov knyttet til eiendomsforvaltning reelle behov, som må hensyntas i politikktutforming. Uttrykte behov bør vurderes opp mot hva som er de faktiske konsekvensene av ønskene, hva som er underliggende problemer og hva som er alternative løsninger. Dette må man også gjøre i denne saken.

3.4 Arbeidsfase 2: Identifisere og beskrive relevante tiltak

For å synliggjøre virkninger ved den anbefalte overføringen av selvforvaltet areal til Statsbygg, består analysen vår av kun to alternativer.

- Nullalternativet er en videreføring av dagens situasjon, med forventet utvikling. Eierskapet beholdes hos institusjonene, som fortsetter prioritering av vedlikehold som i dag. Herunder gjelder kravet «Selvforvaltende institusjoner skal

ha langtidsplaner for verdibevarende vedlikehold og oppgraderinger med tilhørende årlige budsjettavsetninger.»

- Alternativ 1 er å avvikle modell for selvforvaltede arealer og overføre ansvaret til Statsbygg, som anbefalt i områdegjennomgangen. Statsbygg overtar forvaltningen og bygningsmassen inngår i husleieordningen med dagens mål om verdibevarende vedlikehold: «Statsbygg skal prioritere å bedre tilstandsgraden i statlige eiendommer med vedlikeholdsetterslep.»

De seks selvforvaltende universiteter/høyskoler forvalter i dag et bygningsareal på ca. 1,7 mill. kvm, mens Statsbygg forvalter et bygningsareal på 2,2 mill. kvm. i sivil statlig sektor hvorav ca. 0,8 mill. kvm. for UH-sektoren. I tillegg leies ca. 0,7 mill. kvm. Av andre aktører.

I en samfunnsøkonomisk analyse stilles det krav til minst to alternativer i tillegg til nullalternativet. Dersom man skal gjennomføre en tilstrekkelig samfunnsøkonomisk analyse må man derfor ha med minst ett alternativ til.

Andre aktuelle alternativer kan være:

- Områdegjennomgangens alternativ B
- Områdegjennomgangens alternativ D

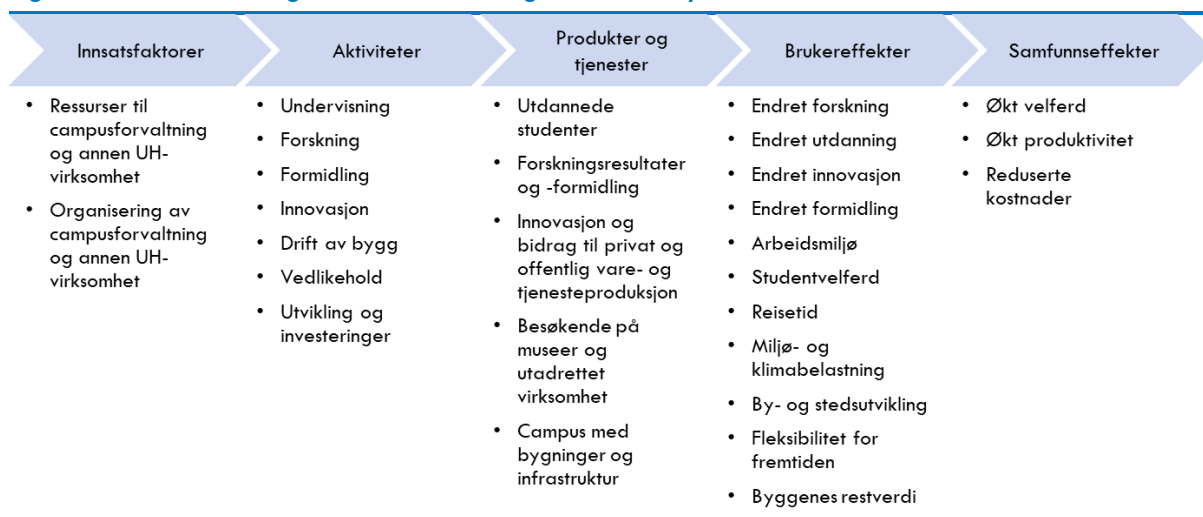
- Økt bruk av konkurranseutsetting/private aktører osv.

Vi har ikke tatt stilling til hvilke alternativer som er mest relevante ved en eventuell senere samfunnsøkonomisk analyse. Det viktige i denne omgang har vært å undersøke hvordan områdegjennomgangens anbefalte løsning påvirker nytten, det vil si hvordan nytten endrer seg dersom eiendomsforvaltningen flyttes fra de selvforvaltende institusjonene til Statsbygg.

3.5 Arbeidsfase 3: Identifisere virkninger ved avvikling av selvforvaltning

For å identifisere virkninger ved overføring av eiendomsforvaltningen har vi tatt utgangspunkt i en verdikjede for virksomheten i UH-sektoren. Figur 5 viser vår verdikjede der innsatsfaktorer benyttes i aktiviteter som skaper produkter og tjenester, som igjen gir effekter for brukere og samfunnet for øvrig. Endringer i innsatsfaktorer eller aktiviteter vil gi effekter som forplanter seg videre i verdikjeden. For eksempel kan en tenke seg at økte ressurser til campusforvaltning vil gi bedre kvalitet på utdanning som leder til flere utdannede studenter og dermed sannsynligvis økt produksjon i Norge, som igjen legger grunnlaget for økt generell velferd i samfunnet.

Figur 5: UH-virksomhet og eiendomsforvaltning i en resultatkjede



Kilde: Oslo Economics

Universitetenes aktiviteter deles for dette analyseformålet i to deler.

- Den første er kjernevirksomheten, bestående av undervisning, forskning, formidling og innovasjon.
- Den andre er eiendomsvirksomheten, bestående av drift av bygg, vedlikehold og utvikling og investeringer.

Eiendomsforvaltningen er i virkeligheten bare en av flere støttefunksjoner, men i denne analysen er det eiendomsforvaltningen som er relevant å studere.

Avvikling av selvforvaltning innebærer endring i innsatsfaktorene ressurser til og organisering av campusforvaltningen og annen UH-virksomhet. Denne endringen vil ha direkte påvirkning på

eiendomsvirksomheten, og indirekte effekt på kjernevirksomheten.

I det følgende vurderer vi hvordan avvikling av selvforvaltning vil gi direkte effekter for universitetenes eiendomsvirksomhet og indirekte (avledede) effekter for deres kjernevirksomhet. Effektene er delt inn i virkninger for bygningsdrift, virkninger for vedlikehold, virkninger for utvikling og investering og indirekte virkninger.

Vurderingene av hvordan Statsbyggs forvaltning vil kunne komme til å fungere for universitetenes bygninger er basert på informasjon fra institusjoner som allerede i dag har Statsbygg som forvalter av deler av bygningsmassen. Det kan tenkes at Statsbygg vil endre måten de driver forvaltning, drift og vedlikehold på dersom de overtar universitetenes portefølje, men vi har lagt til grunn en videreføring av dagens organisering og tjenestetilbud, slik dette beskrives av institusjonene.

3.5.1 Virkninger for bygningsdrift

Fare for økte kostnader	<p>En overføring av forvaltningsansvar til Statsbygg vil medføre fordeling av driftsoppgaver mellom Statsbygg og leietaker. Det kan være stordriftsfordeler av å ha alle driftsoppgavene på samme sted innenfor samme organisasjon. To driftsorganisasjoner vil kunne gi dublering av flere kostnadsfunksjoner og uklare grensesnitt mellom ansvaret for driftsoppgavene for bruker og forvalter.</p> <p>En overføring av forvaltningsansvaret gir også utfordringer for insentivene til å redusere driftskostnader. Statsbygg vil ikke ha noen insentiver til å redusere brukeravhengige driftskostnader (BAD), som renhold og energi.⁷ Statsbygg som eiendomsforvalter vil likevel også kunne påvirke disse kostnadene.</p>
Redusert fleksibilitet	Statsbyggs driftsavdeling vil i hovedsak være operativ innenfor vanlig kontortid (8-16), mens universitetene har aktiviteter på kveldstid og i helgene. Lange åpningstider er særlig aktuelt i eksamenstiden. Videre har

⁷ Husleien beregnes etter prinsippet om "kostnadsdekkende leie". I dette ligger det at den leien leietaker skal betale gjenspeiler den kostnad staten har ved å stille lokaler tilgjengelig for leietaker. Summen av de leiebeløp som blir innbetalt i leieperioden, skal tilsvare summen av de kostnadene staten har hatt med eiendommen i samme

	<p>universitetene lab-virksomhet som er avhengig av drift 24-7, der strømbrydd og avvik ikke kan tolereres. Samme gjelder superfrysere med svært verdifullt forskningsmateriale som blir ødelagt ved opptining. Universitetsmuseene har kjernetid lørdag og søndag.</p> <p>Overføring av forvaltningsansvar kan gi redusert beredskap ved driftshendelser utenom ordinær arbeidstid.</p>
--	--

3.5.2 Virkninger for vedlikehold

Redusert fleksibilitet	En standardisert vedlikeholdsstrategi i Statsbyggmodellen vil gi mindre fleksibilitet i prioritering av vedlikeholdsmidler. Økte midler til vedlikehold for hele bygningsmassen, også til den delen som er utdatert, kan redusere samfunnsøkonomisk lønnsomhet. En høy teknisk tilstandsgrad på bygg med lav eller ingen bruksverdi er ikke i tråd med realopsjonstankegang (eller prioriteringer i privat sektor).
Endret kostnads-effektivitet	<p>Samling av statens bygningsmasse kan påvirke kostnadseffektiviteten i forvaltningen. Det er usikkert i hvilken grad, og i hvilken retning. På den ene siden kan det være at Statsbygg prioriterer og forvalter mer effektivt når de ser hele porteføljen i sammenheng, og har mulighet til å hente ut potensielle stordriftsfordeler. Statsbygg har fra og med 2019 delt eiendomsforvaltning i to avdelinger, for å øke Statsbyggs forståelse av kundens lokalbehov og samtidig tilrettelegge for effektivisering og anvendelse av ny teknologi i drift og vedlikehold av eiendommene.</p> <p>På den andre siden kan det være at den store økningen i portefølje medfører kompleksitet i styring og</p>

periode. 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.

	<p>større avstand mellom bruker og beslutningstaker slik at det oppstår stordriftsulemper. Det er viktig å merke seg at overføring av universitetenes bygninger til Statsbygg vil utgjøre en svært stor økning av denne porteføljen, så det er slett ikke slik at dette vil utgjøre en endring «på marginen».</p>
--	---

3.5.3 Virkninger for utvikling og investering

Redusert fleksibilitet i tilpasning av vedlikeholdstiltak	Statsbygg opererer i større grad enn universitetene med fastsatte/høye standarder for utvikling og investeringer. Det blir redusert fleksibilitet til å gjennomføre tilpassede og forenklede tiltak.
Redusert fleksibilitet i gjennomføring og fremdrift	<p>Universitetene benytter i dag studentenes ferie til å gjennomføre byggearbeider. Overføring av ansvaret til Statsbygg kan gi redusert fleksibilitet i gjennomføringstidspunkt og fremdrift for byggearbeider i ferieperioder.</p> <p>Bygging i eksamensperioden med støy og støv, kan påvirke studentenes evne til å yte sitt beste på eksamen. Kandidatene vil kunne gå ut i samfunnet med lavere (dokumentert) kompetanse og således bidra mindre tilbake til samfunnet enn hvis de hadde fått yte sitt beste.</p>
Høyere overhead-kostnader	Statsbyggs byggherre- og utviklingsavdeling holder til i Oslo. Reisevei til universitetene utenfor Oslo vil gi økt ressursbruk, i tillegg til at Statsbygg gjennomgående har høye byggherrekostnader. (jf. områdegjennomgangen side 85 «Byggherrens administrasjonskostnader er høye og varierer mye i byggeprosjektene»). Avvikling av selvforvaltningen vil derfor kunne medføre økte overheadkostnader.
Endret kontroll med kjøp, salg og leie	Universitetene har i dag fullmakt til å kjøpe og selge eiendom. Avvikling av selvforvaltning og denne avhendingsmuligheten vil redusere muligheten for strategisk

	campusutvikling gjennom kjøp, salg og leie.
--	---

3.5.4 Indirekte virkninger for UH-virksomhet (avledet av øvrige virkninger)

Redusert prioritering av kjernevirksomhet	Redusert finansielt handlingsrom som følge av økning i avsatte midler til vedlikehold vil kunne lede til relativ nedprioritering av kjernevirksomhet.
Redusert fleksibilitet og redusert effektivitet i campusforvaltning	Økt avstand til brukere («uten fingeren på pulsen») og større grad av standardisert FDV vil gi mindre fleksibel campusforvaltning. Dette vil igjen kunne bety mindre effektiv campusforvaltning og fare for at arealressursene utnyttes mindre effektivt.
Øvrige samfunns-effekter	<p>På den annen side har Statsbygg delt eiendomsforvaltning i to avdelinger, med en egen avdeling for forvaltning og utvikling som skal øke Statsbyggs forståelse av kundens lokalbehov.</p> <p>Her har vi identifisert disse effektene (som omtales nærmere under)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsmiljø • Studentvelferd • Reisekostnader • Miljø- og klimabelastning • By- og stedsutvikling • Flexibilitet for fremtiden

3.5.5 Identifiserte virkninger for videre analyse

For den videre analysen, der vi søker å angi betydning og omfang for de ulike virkningene, har vi som følge av det foranstående formulert følgende effekter:

- Endret forskning
- Endret utdanning
- Endret innovasjon
- Endret formidling
- Arbeidsmiljø
- Studentvelferd
- Reisekostnader
- Miljø- og klimabelastning
- By- og stedsutvikling
- Flexibilitet for fremtiden

Som det fremgår av virkningskjeden, er dette brukereffekter, og tabellene over har sannsynliggjort at disse brukereffektene vil bli påvirket av en endring i organisering av universitetenes eiendomsforvaltning.

3.6 Arbeidsfase 4: Tallfeste og verdsette virkninger

Formålet med arbeidsfase 4 er å tallfeste og verdsette virkningene av tiltakene som skal analyseres. Nytte- og kostnadsvirkningene skal verdsettes i kroner så langt det er mulig og hensiktsmessig. I de fleste samfunnsøkonomiske analyser vil det også være noen virkninger som ikke lar seg verdsette i kroner. Slike ikke-prissatte virkninger bør fortrinnsvis vurderes kvalitativt.

Alle virkningene behandles som ikke-prissatte innenfor rammen av vår analyse.

3.6.1 Metode for ikke-prissatte virkninger

Veileder i samfunnsøkonomisk analyse anbefaler at metoden for analyse av ikke-prissatte virkninger er pluss-minusmetoden. Denne metoden tar utgangspunkt i hvilken betydning det området som blir berørt av tiltaket, har for grupper i samfunnet eller samfunnet som helhet. Med område menes enten geografisk område eller samfunnsområde, som personvern,

beredskap eller landbruk. Betydningen angis på en tredelt skala: liten, middels eller stor.

Videre vurderes i hvilken grad (omfang) de ulike tiltakene påvirker området, sammenlignet med nullalternativet. Også her brukes skalaen liten/middels/stor innenfor både positivt og negativt omfang.

Figur 6 viser hvordan områdets betydning for samfunnet og omfanget av tiltakets effekt på området kombinert gir virkningens konsekvens.

Konsekvensmatrisen har følgende nidelte skala for å vurdere konsekvens:

++++	Meget stor positiv konsekvens
+++	Stor positiv konsekvens
++	Middels positiv konsekvens
+	Liten positiv konsekvens
0	Ubetydelig/ingen konsekvens
-	Liten negativ konsekvens
--	Middels negativ konsekvens
---	Stor negativ konsekvens
----	Meget stor negativ konsekvens

Figur 6: Konsekvensmatrise for ikke-prissatte effekter

Betydning \ Omfang	Liten	Middels	Stor
Stort positivt	+ / ++	++ / +++	+++ / ++++
Middels positivt	0 / +	++	++ / +++
Lite positivt	0	0 / +	+ / ++
Intet	0	0	0
Lite negativt	0	0 / -	- / --
Middels negativt	0 / -	--	-- / ---
Stort negativt	- / --	-- / ---	--- / ----

Kilde: Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, DFØ

I det videre gjør vi først en forenklet vurdering av områdets betydning for samfunnet, deretter tiltakets omfang for området og til slutt den samlede konsekvensen. Tiltaket er som vi har redegjort for en overgang fra dagens modell med selvforvaltning av universitetenes lokaler, til en modell der lokalene legges under Statsbyggs forvaltning.

3.6.2 Vurdering av betydning etter pluss-minusmetoden

I denne samfunnsøkonomiske analysen har vi støttet oss på tidligere samfunnsøkonomiske analyser av

byggeprosjekter i sektoren, og særlig «Fremtidig lokalisering for campus for NTNU - Tilleggsutredning for konseptvalg» fra november 2017.

Virkningene som vurderes er endringer i forskning, utdanning, innovasjon og formidling, arbeidsmiljø, studentvelferd, reisetid, miljø- og klimabelastning, by- og stedsutvikling, fleksibilitet for fremtiden og byggenes restverdi. Tabell 3 viser vår vurdering av disse virkningenes betydning for samfunnet. Teksten under forklarer hvorfor vi har konkludert slik vi gjør om virkningens betydning. Det er verdt å merke seg at betydning ikke er mulig å fastslå utfra rent

økonomifaglige vurderinger. Betydning handler også om vurderinger om hva som er viktig i et samfunn, og hva som er mindre viktig, noe som er kjernen av

politisk ideologi og politiske vurderinger. Det vil derfor kunne være ulike oppfatninger om virkningenes verdi.

Tabell 3: Vurdering av områdenes betydning for samfunnet

Virkning	Betydning som ikke-prissatt
Endret forskning	Stor
Endret utdanning	Stor
Endret innovasjon	Stor
Endret formidling	Stor
Arbeidsmiljø	Middels
Studentvelferd	Middels
Reisekostnader	Middels
Miljø- og klimabelastning	Middels
By- og stedsutvikling	Middels
Fleksibilitet for fremtiden	Middels

Kilde: Oslo Economics

Vi gjennomgår disse virkningene enkeltvis i det følgende.

Forskning

Forskning er en av universitetenes hovedoppgaver. Forskning av god kvalitet bidrar til å løse fremtidens utfordringer og spiller således en sentral rolle i samfunnsutviklingen. Nye metoder, verktøy, produkter og tjenester legger grunnlag for verdiskaping gjennom produksjon, og samfunnsnytte direkte gjennom bruk av nye produkter og tjenester, og indirekte gjennom velferd som kan finansieres som følge av lønnsom næringsaktivitet. Forskning vurderes derfor å være av stor betydning for samfunnet.

Utdanning

Utdanning er en av universitetenes hovedoppgaver. Kvalitet på utdanning er viktig. Det er et overordnet politisk mål at høyere utdanning skal være basert på det fremste innen forskning, faglig arbeid og erfaringskunnskap. Økt kvalitet i høyere utdanning og forskning er viktig for å sikre arbeidsplasser og velferd i fremtiden. Betydningen av utdanning er veldokumentert i faglitteraturen som viser at økt vekst i utdanningsnivået fører til økt produktivitet, verdiskaping i næringene samt økonomisk vekst for samfunnet som helhet. Utdanning vurderes derfor å være av stor betydning for samfunnet.

Innovasjon

Innovasjon handler om å anvende ny og/eller eksisterende kunnskap til å bringe frem endringer i måten økonomiske verdier eller andre verdier produseres, blant annet gjennom dannelsen av nye produkter, tjenester eller produksjonsprosesser

innenfor næringsliv, frivillig sektor og offentlig sektor. Innovasjon/ nyskaping henger nært sammen med både forskning og utdanning, men representerer en selvstendig prosess som påvirker hvordan ny kunnskap utvikles og hvordan den blir anvendt i samfunnet. Med dette som utgangspunkt representerer innovasjon forskning/kunnskap i anvendelse. Innovasjon skaper velferd på samme måte som forskning og utdanning, og innovasjon vurderes derfor å være av stor betydning for samfunnet.

Formidling

Formidling handler om at utdanning og forskning blir tilgjengelig både for publikum, andre forskere, næringsliv og offentlig sektor. Formidling av kunnskap er et viktig oppdrag for alle fagmiljøene ved universitetene, men universitetsmuseene med sine unike samlinger for historie, kultur og identitet har helt spesielle oppdrag i så måte. I stort handler dette om kunnskapsformidling ut til samfunnet som helhet. Formidling vurderes å være av stor betydning for samfunnet.

Arbeidsmiljø

Et attraktivt arbeidsmiljø ved universitetet har betydning for trivsel blant ansatte, og dette representerer en samfunnsøkonomisk nytte i seg selv. Dette kan igjen påvirke produktivitet, effektivitet og folkehelse. Antall ansatte ved universitetene er stort, men likevel en begrenset del av det totale antall innbyggere i det norske samfunn, og virkningen

vrderes derfor å ha middels betydning for samfunnet.⁸

Studentvelferd

God studentvelferd har betydning for studentene, som representerer en samfunnsøkonomisk nytte i seg selv og som videre kan påvirke produktivitet, effektivitet og folkehelse. Vi vet fra den nasjonale SHoT-undersøkelsen for 2018 at mer enn en av fire studenter opplever alvorlige psykiske plager, herunder at studenter har problemer med ensomhet. 23 % oppgir at de ofte eller svært ofte savner noen å være sammen med. Tilsvarende oppgir 17 % at de ofte/svært ofte føler seg utenfor og 16 % at de ofte/svært ofte føler seg isolert. Det har vært en betydelig økning i psykiske plager for studenter fra 2010 til 2018. Dette er forhold som kan påvirkes av campus- og byggutforming ved universitetene.

Antall studenter ved universitetene er stort, men likevel en begrenset del av det totale antall innbyggere i det norske samfunn, og virkningen vurderes derfor å være av middels betydning for samfunnet.

Reisekostnader

Sektoren har et stort antall ansatte og studenter som har sitt virke ved campusene gjennom hele året. Reisekostnader oppstår både som følge av kostnad ved å drifte transportmidlene som benyttes, og ved tidsbruken som går med. Det er klart at lokalisering av universitetenes bygninger vil påvirke et stort antall årlige reiser, samtidig som reisene stort sett vil være av begrenset lengde og varighet. Reisekostnadene vurderes å være av middels betydning for samfunnet

Miljø- og klimabelastning

Det er av betydning for samfunnet at universitetene bidrar til minimering av miljø- og klimabelastning både lokalt og globalt. De direkte utslippene fra oppvarming av bygg er relativt lave i Norge (1,5

prosent av totalen) og nedadgående. Utslippene kommer i hovedsak fra fyring med olje, parafin og gass.⁹ Når man vurderer betydningen av universitetenes bygningsmasse for miljøet i stort kan denne karakteriseres som liten, og det finnes andre forhold som er av større betydning for miljøet. Betydning vurderes totalt som middels.

By- og stedsutvikling

Lokalisering av en campus med et stort antall studenter og arbeidsplasser kan bidra positivt til by- og stedsutvikling både i større og mindre byer. Hvis universitetet fremstår som et åpent, integrert og visuelt innslag i byen vil dette kunne gi et positivt samspill mellom byen og universitetet, samt gi universitetet en tydelig identitet. Merk at effekten på arbeidsmiljø og studentvelferd allerede er gjort rede for - dette er en effekt som primært gjelder brukere utenfor universitetet. Effekten vurderes til å ha middels betydning for samfunnet.

Fleksibilitet for fremtiden

Ifølge veilederen for samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2018) vil det ved usikre anslag på fremtidig etterspørsel etter en vare eller tjeneste være en gevinst ved å legge til rette for fleksibel utnyttelse. Fleksibilitet skaper imidlertid ikke en verdi i seg selv, men øker potensialet for verdi av andre virkninger. Effekten vurderes til å ha middels betydning for samfunnet.

3.6.3 Vurdering av omfang etter pluss-minusmetoden

Tabell 4 vurderer omfanget av å avvikle selvforvaltningen på hver av virkningsområdene. Merk at vurderingen tar utgangspunkt i endring fra dagens situasjon, slik at fortsatt selvforvaltning er upåvirket mens avvikling av selvforvaltning er det som har målbare effekter. Teksten under forklarer omfanget på de ulike virkningsområdene.

⁸ Merk at et attraktivt arbeidsmiljø bidrar til å tiltrekke seg de beste ansatte som igjen kan gi utslag i kvaliteten på forskning og utdanning, men denne virkningen er allerede vurdert i effektene for forskning og utdanning og skal ikke regnes inne her.

⁹ Jf. <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/>

Tabell 4 Forenklet vurdering av tiltakenes omfang på området

Virkning	Fortsatt selvforvaltning	Avvikle selvforvaltning
Endret forskning	Intet	Lite/middels negativt
Endret utdanning	Intet	Lite negativt
Endret innovasjon	Intet	Lite negativt
Endret formidling	Intet	Lite negativt
Arbeidsmiljø	Intet	Intet/lite negativt
Studentvelferd	Intet	Intet/lite negativt
Reisetid	Intet	Intet
Miljø- og klimabelastning	Intet	Intet
By- og stedsutvikling	Intet	Usikker positivt/negativt
Flexibilitet for fremtiden	Intet	Lite negativt

Kilde: Oslo Economics

Endret forskning

Avvikling av selvforvaltning vurderes å påvirke forskning negativt i liten til middels grad. Dette er hovedsakelig på grunn av redusert fleksibilitet i forvaltningen som følge av at Statsbygg sitter lenger unna og i mindre grad har fingeren på pulsen, samt at kjennskapen til sektorspesifikke behov er mindre. Reduksjonen i fleksibilitet vil særlig komme til syne i forbindelse med opprettelse av forskersentre som krever rask omstilling og tilrettelegging av lokaler. Universitetene selv har erfaring med prioritering av midler og lokaler og vil lettere kunne møte slike behov.

UiO har i forbindelse med tildeling av seks sentre for fremragende forskning bygget om arealer på 7000 m² for å møte behovet for laboratorier osv. Det vurderes at tilrettelegging for fleksibilitet i arealer til forskning er mer avansert enn for utdanningsarealer, og at det således er viktigere med lokalkunnskap og kjennskap til sektorpolitiske mål.

Endret utdanning, innovasjon og formidling

Avvikling av selvforvaltning vurderes å påvirke utdanning, innovasjon og formidling i liten negativ grad. Dette er hovedsakelig på grunn av redusert fleksibilitet i forvaltningen som følge av at Statsbygg sitter lenger unna og i mindre grad har fingeren på pulsen, samt at kjennskapen til sektorspesifikke behov er mindre.

Hos blant annet NMBU finnes det lokaler som benyttes til innovasjon og knoppskyting, der aktører fra næringslivet ønsker å ha kontorplasser i universitetets lokaler. Slike innovasjonssamarbeid vurderes å være vanskeligere å få til dersom selvforvaltningen avvikles. Dette igjen vil være fordi det blir behov for ytterligere én aktør inn i dette allerede kompliserte

samarbeidet, og fordi Statsbygg ikke nødvendigvis har de samme interessene av å legge til rette for slikt innovasjonssamarbeid som universitetene har.

Arbeidsmiljø og studentvelferd

For både arbeidsmiljø og studentvelferd forventes ingen til liten negativ effekt av å avvikle selvforvaltningen. En eventuell påvirkning vil være som følge av tilrettelegging til gode arbeidsplasser, godt læringsmiljø, møteplasser og sosial infrastruktur, endrede åpningstider, mer kompliserte prosesser for tilpasning av lokaler og lignende.

Endrede reisekostnader, miljø- og klimabelastning

Det forventes ikke at avvikling av selvforvaltningen vil medføre endringer i reisekostnader, miljø- og klimabelastning. Dette betinges av at Statsbygg vil være lydhøre for universitetenes ønske om lokalisering av byggene.

By- og stedsutvikling

Effekten på by- og stedsutvikling av å avvikle selvforvaltningen er usikker. Både universitetene og Statsbygg samarbeider med lokale myndigheter i dag. Verken universiteter eller Statsbygg har dette som primær oppgave, slik at det kan være tilfeldige og ikke strukturelle forhold som gjør om en modell er bedre enn en annen.

På den ene siden vil avvikling av selvforvaltning kunne redusere samarbeid med aktører i næringslivet fordi et slikt samarbeid opparbeidet mellom universitetene og næringslivet over tid ligger utenfor Statsbyggs kjernevirksomhet. I alle byene der de selvforvaltende universiteter holder til, foregår det et by- og stedsutviklingsarbeid mellom kommune, universitet og næringsliv.

På den andre siden kan det være at Statsbygg særlig i byer der de allerede forvalter en stor bygningsmasse kan ha kjennskap til nye aktører det kan være relevant å koble universitetene til. Staten har et spesielt ansvar for lokalisering av virksomheter med mange besøkende og arbeidsplasser, og dette ansvaret ligger nærmere Statsbyggs kjernevirksomhet enn universitetene. Både Statsbygg og universitetene må følge «Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon», jf. kgl.res. 28.11.2014.

Fleksibilitet for fremtiden

Når det gjelder fleksibilitet for fremtiden vurderes avvikling av selvforvaltning å redusere denne. Det gjelder særlig fleksibilitet i prioritering av vedlikehold til bygninger som forventes være lite egnet for bruk i fremtiden. Det er helt sentralt for eiendomsforvaltningen ved universitetene at man ikke har full informasjon om hvordan læring og forskning vil foregå i fremtiden, og dermed hvilke behov samfunnet har for universitetsbygg. UiT opplevde under planleggingen av ombygging ved UiT i Narvik, at planen fra Statsbygg var fokusert på vedlikehold og energieffektivitet, og ikke hva som kunne gi

tidsmessige læringsarealer eller oppdaterte laboratorier.

Ved UiO skal det nye Livsvitenskapsbygget stå klart i 2024. Frem til dette tømmes gamle lokaler og holdes i gang til åpning, uten mer vedlikehold som kreves for forsvarlig drift. Ved NTNU vedlikeholder de Marinteknisk senter på et minimumsnivå, inntil de vet fremtida til bygget. Universitetene oppfatter selv at en slik fleksibilitet for prioritering av enkelte bygg vil være vanskeligere å gjennomføre ved avvikling av selvforvaltningen.

3.7 Samfunnsøkonomisk nyttevurdering

Tabell 5 viser resultatet av vår vurdering av hvilket samfunnsøkonomiske nyttetap som oppstår ved overgang til eiendomsforvaltning hos Statsbygg, som er speilbildet av hvilke samfunnsøkonomiske nyttevirksomheter som følger av å videreføre dagens modell med eiendomsforvaltning hos universitetene.

Tabell 5: Samfunnsøkonomiske nytteeffekter

Virkning	Nullalternativet: Fortsatt selvforvaltning	Alternativ 1: Avvikle selvforvaltning	Andre alternativer
Kostnadsvirkninger (endrede FDV-kostnader, endrede prosjektkostnader)	Ikke vurdert		
Endret forskning	0	--	Ikke vurdert
Endret utdanning	0	-/--	
Endret innovasjon	0	-/--	
Endret formidling	0	-/--	
Arbeidsmiljø	0	0/-	
Studentvelferd	0	0/-	
Reisetid	0	0	
Miljø- og klimabelastning	0	0	
By- og stedsutvikling	0	+/-	
Fleksibilitet for fremtiden	0	-/--	
Samfunnsøkonomisk rangering	Ikke mulig		

Tabellen viser at fortsatt selvforvaltning fremstår å ha en rekke samfunnsøkonomiske nytteeffekter sammenlignet med Statsbyggs husleiemodell. Tabellen viser også at vi ikke har vurdert kostnader eller andre

alternativer slik at det ikke er en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse, noe som etter Utredningsinstruksen vil være påkrevd i forkant av en

eventuell beslutning om å avvikle selvforvaltning i UH-sektoren.

Det som er viktigst er at eiendomsforvaltningen er god og klarer å balansere de ulike samfunnsbehovene som følger av den. Dette er viktigere enn hvem som forvalter eiendommene. Organisering og styring av henholdsvis Statsbygg og universitetene vil ha betydning for hvem som er best egnet, men vi kan avslutningsvis trekke frem to samfunnsøkonomiske karakteristika som påvirker forvaltningen og som må avveies:

- Små enheter vil ha mindre forutsetninger for effektiv drift enn store enheter, og det vil være innslag av stordriftsfordeler. Så lenge det ikke eksisterer kunnskap om potensialet for stordriftsfordeler hos Statsbygg eller universitetene, er det ikke mulig å si om en flytting av forvaltningene vil gi økte eller reduserte kostnader.
- Skille mellom eiendomsforvalter og universitet vil lede til en avstand mellom bruker og leverandør,

noe som gir leverandørene mindre informasjon om brukernes behov og fare for dårligere eiendomsforvaltning. Flytting av eiendomsforvaltningen vil derfor, alt annet likt, medføre negative konsekvenser for universitetenes sektorpolitiske mål.

Dersom nærmere analyser viser at det ikke er kostnadmessige forskjeller mellom forvaltning i regi av universitetene og forvaltning i regi av Statsbygg, mener vi det er helt klart at forvaltning i regi av universitetene er samfunnsøkonomisk det beste alternativet. Dersom nærmere analyser viser at Statsbygg er mer kostnadseffektivt, må det gjøres en vurdering av om denne kostnadsvirkningen er større enn reduksjonen i oppnåelsen av UH-sektorens målsetninger. Gitt den betydelige samfunnsnyttens som utvilsomt følger av forskning og utdanning, må det etter vårt syn kreves en betydelig lavere forvaltningskostnad hos Statsbygg enn hos universitetene for at områdegjennomgangens anbefalte tiltak skal gjennomføres.

4. Referanser

Capgemini invent, 2018. *Områdegjennomgang. Bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor. Leveranse 1 - styring og organisering.* s.l.:s.n.

Kunnskapsdepartementet, u.d. *Meld. St. 4 (2018-2019), Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019-2028.* Oslo: s.n.

Norconsult, 2018. *Norsk Prisbok.* Sandvika: Norconsult Informasjonssystemer AS.

Regjeringen, 2015. *Virksomhets- og økonomiinstruks for Statsbygg,* s.l.: s.n.

Riksrevisjonen, 2013. *Riksrevisjonens undersøkelse om statens forvaltning av eiendomsmasse ved universiteter og høyskoler og om situasjonen i Bergen,* s.l.: s.n.

Statsbygg, 2018. *Kunnskapsgrunnlag for universitets- og høyskolesektoren,* s.l.: s.n.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo