



KLIMA-, ENERGI- OG BYGNINGSMINISTERIET

Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Stormgade 2-6
1470 København K
Tlf. 3392 2800
Fax 3392 2801
kebmin@kebmin.dk
www.kebmin.dk

Ministerredegørelse til beretning nr. 17/2014 "Beretning til statsrevisorerne om Bygningsstyrelsens anvendelse af totaløkonomi i statslige byggeprojekter"

Ministeren

30. juni 2014

Jeg skal hermed afgive svar til Statsrevisorerne vedr. "Beretning om Bygningsstyrelsens anvendelse af totaløkonomi i statslige byggeprojekter".

Jeg noterer mig Statsrevisorernes kritik af, at Bygningsstyrelsen

- i ingen af aktstykkerne til Finansudvalget vedrørende 19 byggerier har redegjort for de totaløkonomiske vurderinger af projekterne,
- i ingen af 5 undersøgte byggeprojekter har efterlevet bestemmelserne for totaløkonomi og
- i sine vejledninger ikke understøtter anvendelsen af totaløkonomiske beregninger

Kritikken har givet anledning til:

- at Bygningsstyrelsen indfører interne procedurer, der sikrer rapportering om totaløkonomi i aktstykker i henhold til kravene i Budgetvejledningen,
- at Finansministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet gennemfører en harmonisering af budgetvejledningens regler og bekendtgørelsen på området,
- at Bygningsstyrelsen i egne byggerier dels har skærpet dokumentationskravene til rådgivernes totaløkonomiske vurderinger og dels indfører procedurer, som sikrer, at der i relevant omfang foretages og dokumenteres totaløkonomiske vurderinger og beregninger i byggeriets forskellige faser og
- at Bygningsstyrelsen gennemgår behovet dels for at supplere den eksisterende bekendtgørelse og vejledning med yderligere tolkningsbidrag og dels for at udarbejde redskaber, der kan understøtte den konkrete anvendelse af totaløkonomi hos offentlige bygherrer. Det skal ske under hensyn til fortsat metodefrihed og ønsket om tilbageholdenhed med øget regulering.

Generelle bemærkninger

Jeg enig i, at totaløkonomiske betragtninger bør indgå som et væsentligt element i bestræbelserne på at sikre tilvejebringelse af bygninger, der er omkostningseffektive, når der ses på både bygge- og driftsomkostninger. Jeg har derfor bedt Bygningsstyrelsen om fremadrettet at have øget fokus på totaløkonomi. Det gælder både i forhold til egne byggeprojekter og til styrelsens myndighedsopgaver.

Der gælder to forskellige sæt af regler vedrørende anvendelsen af totaløkonomi i offentlige byggerier. Ifølge budgetvejledningen kræves det, at der i relevant

omfang skal redegøres for totaløkonomiske beregninger/vurderinger af projektets anlægs- og driftsøkonomi i forbindelse med aktstykkeforelæggelse. Aktstykke skal forelægges i byggesager over 100 mio. kr.

Det andet sæt af regler følger af Lov om Offentlig Byggevirksomhed (LOB) og den dertil knyttede bekendtgørelse. Her kræves det, at der i relevant omfang skal foretages totaløkonomiske vurderinger og som minimum beregninger for så vidt angår energi.

De to regelsæt finder naturligt anvendelse i forskellige faser af byggeriet. Mens LOB og bekendtgørelsen stiller krav til totaløkonomiske overvejelser i alle byggeriets faser, er budgetvejledningens krav alene relevante for de faser, der ligger forud for aktstykkeforelæggelsen og vil altså primært vedrøre de indledende faser i et byggeri. I de tidlige faser kan der således hovedsageligt foreligge totaløkonomiske vurderinger/beregninger på det helt overordnede plan. Det vil for Bygningsstyrelsens vedkommende bl.a. være vurderinger af, hvorvidt der skal vælges offentligt-privat partnerskab (OPP), privat lejemål eller statsbyggeri. I denne tidlige fase er det således ikke relevant at redegøre for totaløkonomiske vurderinger på bygningsdele, da disse først beslutes i den senere projekteringsfase.

Efterlevelsen af regler for totaløkonomiske vurderinger i aktstykker

Rigsrevisionens kritik af, at der ikke i tilstrækkelig grad er redegjort for totaløkonomiske vurderinger/beregninger i aktstykker, tages til efterretning. Jeg er enig med Rigsrevisionen i, at dette har været u hensigtsmæssigt og ikke har været i overensstemmelse med gældende regelsæt. Det skal dog bemærkes, at den manglende omtale i aktstykker ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at totaløkonomiske vurderinger ikke er foretaget i forbindelse med Bygningsstyrelsens indledende overvejelser og beslutninger om valg af løsning. Bygningsstyrelsen indfører som konsekvens af kritikken interne procedurer, der sikrer, at der fremover rapporteres om totaløkonomiske overvejelser, vurderinger og beregninger ved aktstykkeforelæggelse i overensstemmelse med kravene i Budgetvejledningen.

Jeg noterer mig desuden Statsrevisorernes anerkendelse af, at Bygningsstyrelsen har redegjort for totaløkonomiske beregninger i aktstykker vedrørende otte byggeprojekter organiseret som offentlig-privat partnerskab (OPP) eller offentlig-privat samarbejde (OPS). Årsagen til, at der ved disse projekter er redegjort for totaløkonomiske beregninger er, at der har kunnet opstilles relevante alternativer at sammenligne med. Ved universitetsbyggerier, som udgør langt hovedparten af Bygningsstyrelsens statsbyggerier, foreligger ofte ikke et konkret relevant alternativ i form af OPP eller privat lejemål at sammenligne med.

I følge Bygningsstyrelsens oplysninger har det tilsyneladende været en udbredt praksis, at offentlige bygherrer ikke har redegjort for totaløkonomi i aktstykkerne. Det viser Bygningsstyrelsens gennemgang af 54 aktstykker i finansårene 2009/2010 til 2013/2014.

I den forbindelse har jeg noteret mig, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriet og Finansministeriet agter at gennemføre en generel harmonisering af budgetvejledningens og bekendtgørelsens regler for totaløkonomi.

Bygningsstyrelsens efterlevelse af reglerne om totaløkonomi i LOB i egne byggesager

Jeg noterer mig endvidere Statsrevisorernes og Rigsrevisionens kritik af, at Bygningsstyrelsen ikke i tilstrækkeligt omfang har dokumenteret, at der er foretaget totaløkonomiske vurderinger/beregninger i de fem undersøgte byggesager. Kritikken sker på baggrund af en vurdering af Bygningsstyrelsens efterle-

velse af reglerne i den tidligere bekendtgørelse, BEK nr. 1117 af 23. september 2010, som var gældende i perioden frem til den 15. oktober 2013.

KLIMA-, ENERGI- OG
BYGNINGSMINISTERIET

Side 3

Bygningsstyrelsen (ved det tidligere Universitets- og Bygningsstyrelsen) har ved flere lejligheder tilkendegivet, at Erhvervs- og Byggestyrelsens daværende regler ikke kunne efterleves i praksis. Det er Bygningsstyrelsens opfattelse, at totaløkonomiske beregninger kun giver mening, når der for det første foreligger relevante alternative løsningsmuligheder, hvilket der ofte kun gør på relativt begrænsede områder, og når der for det andet foreligger tilstrækkeligt valide erfaringsdata for de identificerede alternative løsningsmuligheder. Ved en række af de undersøgte byggerier er byggeprogrammet allerede fastlagt i kraft af projektkonkurrencer, og for disse gælder således, at rummet for totaløkonomiske overvejelser er betydeligt indskrænket, når væsentlige beslutninger omkring byggeriet allerede er truffet. Det er særligt på universitetsområdet, at de store projekter indledes med projektkonkurrencer. De dagældende regler tog endvidere ikke højde for, at det er særdeles vanskeligt at gennemføre detaljerede og meningsfulde totaløkonomiske beregninger pga. mangel på bredt anvendelige metoder og beregningsværktøjer og ikke mindst manglede erfaringsdata for levetider og driftsudgifter for relevante alternative løsningsmuligheder.

I lyset heraf har Bygningsstyrelsen i forbindelse med egne byggeprojekter prioriteret at arbejde med totaløkonomi inden for områderne energioptimering, stinkskabsudbud, laboratoriestandarder, OPP, lokaliseringsløsninger og vurdering af eje kontra privat lejemål. Prioriteringen er foretaget under hensyn til relevans, praktisk gennemførlighed og værdi i forhold til ressourceindsatsen. Behovet for prioritering har været skærpet dels af fusionen mellem Slots- og Ejendomsstyrelsen og Universitets- og Bygningsstyrelsen i 2011, som har medført behov for en generel integration og harmonisering af regler og praksis, og dels af en særlig stor og ressourcekrævende byggeproduktion i perioden som følge af en særlig bevilling på 6 mia. kr. til renovering og nybyggeri af universitetslaboratorier.

Jeg er ikke desto mindre enig med Rigsrevisionen i, at der med fordel kunne have været en mere eksplicit og dokumenteret vurdering samt beskrivelse af, hvordan der i Bygningsstyrelsen har været arbejdet med området. Det bemærkes dog, at den manglende dokumentation ikke er ensbetydende med, at totaløkonomiske vurderinger ikke har fundet sted i forbindelse med de mange beslutninger, som foretages under gennemførelsen af en byggesag.

Sideløbende med Rigsrevisionens undersøgelse har Bygningsstyrelsen haft fokus på at stramme op på dokumentationskravene til rådgivernes totaløkonomiske vurderinger. Denne indsats er blevet yderligere forstærket som følge af Rigsrevisionens beretning. Bygningsstyrelsen har endvidere oplyst, at der fremadrettet indføres interne procedurer, der sikrer, at der i relevant omfang foretages og dokumenteres totaløkonomiske vurderinger og beregninger i forbindelse med egne byggeprojekter.

Bygningsstyrelsens myndighedsopgaver vedrørende totaløkonomi

I forbindelse med ændringen af Lov om Offentlig Byggevirksomhed i 2011 blev loven udvidet til også at gælde regioner og kommuner, der således blev omfattet af kravet om totaløkonomiske vurderinger/beregninger.

Ved etableringen af Bygningsstyrelsen i oktober 2011 blev ansvaret for Lov om Offentlig Byggevirksomhed, herunder reglerne om totaløkonomi, overført fra Erhvervs- og Byggestyrelsen under Økonomi- og Erhvervsministeriet til Bygningsstyrelsen under Klima-, Energi- og Bygningsministeriet. Bygningsstyrelsen foranledigede herefter en revision af regelgrundlaget, der førte til en revideret bekendtgørelse, BEK nr. 1179, som trådte i kraft 15. oktober 2013. Bygningsstyrelsen udarbejdede i den forbindelse en vejledning til bekendtgørelsen. En så-

dan forelå ikke i tilknytning til den tidligere bekendtgørelse fra Erhvervs- og Byggestyrelsen.

KLIMA-, ENERGI- OG
BYGNINGSMINISTERIET

Side 4

Det er min opfattelse, at man således med denne revision er kommet et stykke ad vejen i retning af at udbrede arbejdet med totaløkonomi hos offentlige bygherrer og også med at understøtte arbejdet med totaløkonomi i praksis. Samtidig er kravene til den totaløkonomiske indsats gjort mere opnåelige. Jeg vurderer således ikke, at der vil være behov for at ændre den nuværende bekendtgørelse med tilhørende vejledning med henblik på f.eks. at afskaffe metodefriheden i forhold til totaløkonomiske vurderinger eller at skærpe minimumskravene.

Understøttelsen af indsatsen i form af vejledningsmateriale og konkrete redskaber kan dog styrkes yderligere, og jeg noterer mig, at Statsrevisorerne kritiserer Bygningsstyrelsens vejledninger i relation til Lov om Offentlig Byggevirksomhed for at være delvist forældede og for ikke at understøtte anvendelsen af totaløkonomiske beregninger.

Jeg har på den baggrund bedt Bygningsstyrelsen om at gennemgå vejledningsgrundlaget, dels for at vurdere, i hvilken udstrækning der som supplement til den eksisterende vejledning er behov for yderligere tolkningsbidrag ift. bekendtgørelsen og dels for at undersøge mulighederne for at udarbejde redskaber, som kan understøtte den konkrete anvendelse af totaløkonomi hos offentlige bygherrer.

Disse redskaber kan bl.a. tilvejebringes med udgangspunkt i de værktøjer og procedurer, som Bygningsstyrelsen internt udvikler og afprøver i egne sager, således at den praktiske anvendelighed sikres. Bygningsstyrelsen vil tillige indhente erfaringer fra andre bygherrers arbejde med totaløkonomi. De konkrete værktøjer vil have karakter af tilbud, som det vil være frivilligt at benytte sig af.

Endelig kritiserer Rigsrevisionen Bygningsstyrelsen for med den nye bekendtgørelse BEK nr. 1179 ikke at have fastsat en bestemt metode, herunder minimumskrav, for offentlige bygherrers anvendelse af totaløkonomi. Det er i den forbindelse min holdning, at der bør udvises tilbageholdenhed med yderligere regulering af byggeriet, hvis ikke anvendelighed og nytteværdien af reguleringen er tydeligt dokumenteret. Dels er der som nævnt endnu ikke tilstrækkeligt gode værktøjer og data, der kan anvendes som kravgrundlag, og dels peger bl.a. Produktivitetskommissionen på behovet for en regeloprydning i forhold til byggeriet som helhed og det offentlige byggeri i særdeleshed. Bygningsstyrelsens arbejde med at styrke regelgrundlaget bør derfor sikre metodefrihed, så offentlige bygherrers arbejde med totaløkonomi fortsat kan tilrettelægges ud fra hvad der i den enkelte byggesag er relevant, tilfører viden til beslutningsprocesserne og i øvrigt er praktisk gennemførligt.

Denne redegørelse er ligeledes sendt til rigsrevisor.

Med venlig hilsen

Rasmus Helveg Petersen