

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om Bygningsstyrelsens
anvendelse af totaløkonomi i
statslige byggeprojekter

November
2014

revision

revision

revision

Vedrører:

Statsrevisorernes beretning nr. 17/2013 om Bygningsstyrelsens anvendelse af totaløkonomi i statslige byggeprojekter

Klima-, energi- og bygningsministerens redegørelse af 30. juni 2014
Finansministerens redegørelse af 29. september 2014

24. oktober 2014

RN 1505/14

1. Dette notat handler om de initiativer, som klima-, energi- og bygningsministeren og finansministeren har iværksat som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens indhold og konklusioner.

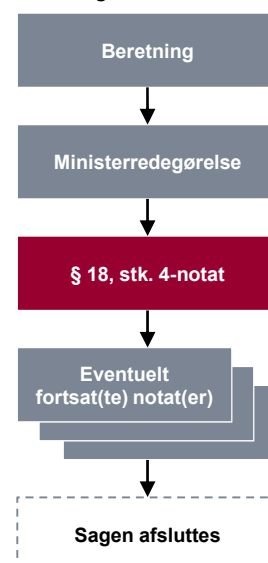
KONKLUSION

Klima-, energi- og bygningsministeren tager generelt beretningens konklusioner om totaløkonomi i statslige byggeprojekter til efterretning.

Finansministeren tager Rigsrevisionens kritik af, at der ikke indgår totaløkonomiske vurderinger og beregninger i aktstykkerne, til efterretning.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Bygningsstyrelsens arbejde med at indføre interne procedurer, som sikrer, at totaløkonomi i relevant omfang anvendes og dokumenteres i byggeriets forskellige faser
- resultatet af Bygningsstyrelsens arbejde med at indføre interne procedurer, der sikrer, at der fremover rapporteres om totaløkonomi i aktstykker
- erfaringerne fra det metodeudviklingsprojekt om totaløkonomi, som Bygningsstyrelsen har igangsat
- resultatet af Bygningsstyrelsens arbejde med at gennemgå vejledningsgrundlaget og udarbejde redskaber, som kan understøtte den konkrete anvendelse af totaløkonomi hos offentlige bygherrer
- resultatet af Finansministeriets og Bygningsstyrelsens arbejde med at sikre overensstemmelse mellem budgetvejledningens bestemmelser og Bygningsstyrelsens bekendtgørelse og vejledning vedrørende totaløkonomi.

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

*Et byggeprojekts **totaløkonomi** omfatter udgifterne til anlæg samt alle fremtidige udgifter til drift og vedligeholdelse. Statslige bygherrer kan anvende vurderinger og beregninger af et byggeprojekts totaløkonomi til at sammenligne alternative projektløsninger med henblik på at reducere projektets totaløkonomi.*

Reglerne for totaløkonomi fremgår af bekendtgørelse nr. 1179 af 4. oktober 2013 om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri og den dertilhørende vejledning.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i maj 2014 en beretning om Bygningsstyrelsens anvendelse af totaløkonomi i statslige byggeprojekter. Beretningen handlede om Bygningsstyrelsens anvendelse af totaløkonomi i styrelsens egne byggeprojekter og om styrelsens varetægelse af det generelle myndighedsansvar på området.

Beretningen viste, at Bygningsstyrelsens indsats for at sikre, at totaløkonomi anvendes i statslige byggeprojekter, har været utilstrækkelig. Beretningen viste ligeledes, at der ikke er fuld overensstemmelse i reglerne om totaløkonomi i henholdsvis Bygningsstyrelsens bekendtgørelse og vejledning og Finansministeriets budgetvejledning.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de Bygningsstyrelsens mangelfulde vurdering af totaløkonomien i styrelsens byggeprojekter. Statsrevisorerne konstaterede, at Folketinget således ikke har haft et tilstrækkeligt grundlag for at beslutte, hvilke byggeprojekter der ud fra en totaløkonomisk vurdering er mest fordelagtige for staten. Statsrevisorerne fandt endvidere, at Bygningsstyrelsens vejledningsindsats i anvendelse af totaløkonomi har været helt utilstrækkelig.

4. Dette notat indeholder Rigsrevisionens vurdering af de initiativer, som klima-, energi- og bygningsministeren og finansministeren har iværksat som følge af beretningen.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af ministrenes redegørelser

5. I det følgende gennemgår Rigsrevisionen klima-, energi- og bygningsministerens og finansministerens initiativer i forhold til beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger.

Anvendelse af totaløkonomi i Bygningsstyrelsens egne byggesager

6. Beretningen viste, at Bygningsstyrelsen ikke i tilstrækkeligt omfang har anvendt totaløkonomi i egne byggeprojekter.

7. Statsrevisorerne bemærkede, at Bygningsstyrelsens vurdering af totaløkonomien i styrelsens byggeprojekter var mangelfuld. Statsrevisorernes kritik baserede sig bl.a. på, at Bygningsstyrelsen i ingen af 5 undersøgte byggeprojekter har efterlevet bestemmelserne for totaløkonomi.

8. Klima-, energi- og bygningsministeren oplyser, at ministeren noterer sig Statsrevisorernes og Rigsrevisionens kritik af, at Bygningsstyrelsen ikke i tilstrækkeligt omfang har dokumenteret totaløkonomi i de 5 undersøgte byggesager. Ministeren bemærker 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. Ministeren oplyser, at ministeren ikke desto mindre er enig med Rigsrevisionen i, at der med fordel kunne have været en mere eksplicit og dokumenteret vurdering og beskrivelse af, hvordan der i Bygningsstyrelsen har været arbejdet med området.

Ministeren oplyser, at kritikken har ført til, at Bygningsstyrelsen i egne byggerier dels har skærpet dokumentationskravene til rådgivernes totaløkonomiske vurderinger, dels indfører procedurer, som sikrer, at der i relevant omfang foretages og dokumenteres totaløkonomi i byggeriets forskellige faser.

9. Rigsrevisionen finder det positivt, at Bygningsstyrelsen i egne byggerier har skærpet dokumentationskravene til rådgivernes totaløkonomiske beregninger. Det er ligeledes positivt, at Bygningsstyrelsen indfører procedurer, som sikrer, at der i relevant omfang foretages og dokumenteres totaløkonomi i byggeriets forskellige faser. Rigsrevisionen vil følge udviklingen i dette arbejde.

Overholdelse af aktstykkeregler om totaløkonomi i byggesager

10. Beretningen viste, at der ikke specifikt var redegjort for totaløkonomi i de aktstykker, der omhandlede de gennemgåede byggeprojekter.

11. Statsrevisorerne bemærkede, at Folketinget ikke har haft et tilstrækkeligt grundlag for at beslutte, hvilke byggeprojekter der ud fra en totaløkonomisk vurdering er mest fordelagtige for staten. Statsrevisorerne kritiserede sig bl.a. på, at Bygningsstyrelsen i ingen af aktstykkerne til Finansudvalget vedrørende 19 byggerier har redegjort for de totaløkonomiske vurderinger af byggeprojekterne. Statsrevisorerne bemærkede samtidig, at de havde noteret sig, at Bygningsstyrelsen har været i stand til at redegøre for de totaløkonomiske vurderinger i alle aktstykker for de 8 byggeprojekter, der er organiseret som offentlig-privat partnerskab (OPP) eller offentlig-privat samarbejde (OPS).

12. Klima-, energi- og bygningsministeren oplyser, at Rigsrevisionens kritik af, at der ikke i tilstrækkelig grad er redegjort for totaløkonomiske vurderinger og beregninger i aktstykker, tages til efterretning. Ministeren oplyser, at ministeren er enig med Rigsrevisionen i, at dette har været uhensigtsmæssigt og ikke har været i overensstemmelse med gældende regelsæt. Ministeren oplyser videre, at Bygningsstyrelsen som konsekvens af kritikken indfører interne procedurer, der sikrer, at der fremover rapporteres om totaløkonomi ved aktstykkeforelæggelse i overensstemmelse med reglerne i budgetvejledningen.

13. Rigsrevisionen finder det positivt, at Bygningsstyrelsen nu vil indføre interne procedurer, der sikrer, at der fremover rapporteres om totaløkonomi ved aktstykkeforelæggelse i overensstemmelse med reglerne i budgetvejledningen. Rigsrevisionen vil følge resultatet af Bygningsstyrelsens arbejde hermed.

Bygningsstyrelsens udvikling af regel- og vejledningsgrundlaget for totaløkonomi

14. Beretningen viste, at Bygningsstyrelsens bekendtgørelse og vejledningen fra 2013 ikke er tilstrækkelige til at fremme anvendelsen af totaløkonomi. Bygningsstyrelsen har ikke fastsat entydige regler for anvendelsen af totaløkonomi, og den enkelte bygherre og rådgiver får ikke anvist et klart og operationelt vejlednings- og kontraktgrundlag, der kan understøtte de totaløkonomiske vurderinger og beregninger. Rigsrevisionen fandt det derfor særdeles velbegrundet, at Bygningsstyrelsen nu har igangsat et metodeudviklingsprojekt om totaløkonomi for bl.a. at styrke indsamlingen af erfaringsdata.

Beretningen viste ligeledes, at Bygningsstyrelsen ikke klart har defineret indholdet af totaløkonomiske vurderinger og beregninger i bekendtgørelsen fra 2013. Herudover havde styrelsen kun i begrænset omfang fastsat minimumskrav for anvendelsen af totaløkonomi. Det er i vid udstrækning overladt til de enkelte bygherrer at fastsætte, hvordan og i hvilket omfang totaløkonomi skal anvendes.

Beretningen viste endelig, at der ikke var fuld overensstemmelse mellem Bygningsstyrelsens bekendtgørelse og budgetvejledningens regler for totaløkonomi.

15. Statsrevisorerne bemærkede, at Bygningsstyrelsens vejledningsindsats i anvendelse af totaløkonomi har været helt utilstrækkelig. Statsrevisorerne kritiserede sig bl.a. på, at Bygningsstyrelsens vejledninger ikke understøtter anvendelsen af totaløkonomiske beregninger, da de fx ikke angiver en kalkulationsrente, konkrete metoder til energiberegninger og i øvrigt er delvist forældede.

Bygningsstyrelsens bekendtgørelse og vejledning om totaløkonomi

16. Klima-, energi- og bygningsministeren oplyser, at ministeren vurderer, at der ikke vil være behov for at ændre den nuværende bekendtgørelse med tilhørende vejledning med henblik på fx at afskaffe metodefriheden i forhold til totaløkonomiske vurderinger eller at skærpe minimumskravene.

Ministeren finder, at der bør udvises tilbageholdenhed med yderligere regulering af byggeriet, hvis ikke anvendelighed og nytteværdi af reguleringen er tydeligt dokumenteret.

Ministeren oplyser videre, at der endnu ikke er tilstrækkeligt gode værktøjer og data, der kan anvendes som kravgrundlag, og at Produktivitetskommissionen peger på behovet for en regeloprydning i forhold til byggeriet som helhed og det offentlige byggeri i særdeleshed. Ministeren mener derfor, at Bygningsstyrelsens arbejde med at styrke regelgrundlaget bør 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.

Klima-, energi- og bygningsministeren oplyser derudover, at ministeren har 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 i forhold til bekendtgørelsen, 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 udvikler internt og afprøver i egne sager, så 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.

17. Det er fortsat Rigsrevisionens vurdering, at bekendtgørelsen og vejledningen om totaløkonomi fra oktober 2013 ikke er tilstrækkelige til at fremme anvendelsen af totaløkonomi.

Rigsrevisionen finder det derfor væsentligt, at Bygningsstyrelsen får indhøstet erfaringer i forbindelse med det metodeudviklingsprojekt om totaløkonomi, som styrelsen har igangsat. Rigsrevisionen vil følge dette arbejde.

Rigsrevisionen vil derudover følge Bygningsstyrelsens arbejde med at gennemgå vejledningsgrundlaget og udarbejde redskaber, som kan understøtte den konkrete anvendelse af totaløkonomi hos offentlige bygherrer.

Bygningsstyrelsens og Finansministeriets arbejde med at skabe overensstemmelse mellem Bygningsstyrelsens og budgetvejledningens regler for totaløkonomi

18. Finansministeren oplyser, at ministeren anser det for væsentligt, at der er overensstemmelse mellem budgetvejledningen og Bygningsstyrelsens vejledninger for totaløkonomi.

Ministeren oplyser videre, at Finansministeriet og Bygningsstyrelsen i forbindelse med næste udgave af budgetvejledningen vil sikre, at der er overensstemmelse mellem budgetvejledningens bestemmelser og Bygningsstyrelsens bekendtgørelse og vejledning vedrørende totaløkonomi.

Ministeren oplyser endelig, at Finansministeriet fremadrettet vil sikre en mere systematisk tilgang til aktstykkerne, herunder styrke indsatsen for, at totaløkonomiske beregninger og vurderinger eksplicit fremgår i bygningsaktstykker. Ministeren oplyser i den sammenhæng, at Finansministeriet vil tage initiativ til – sammen med relevante ressortministerier – at udarbejde en vejledning for udarbejdelse af bygningsaktstykker.

19. Rigsrevisionen finder det positivt, at Finansministeriet og Klima,- Energi- og Bygningsministeriet, herunder Bygningsstyrelsen, i forbindelse med næste udgave af budgetvejledningen vil sikre, at der er overensstemmelse mellem budgetvejledningens bestemmelser og Bygningsstyrelsens bekendtgørelse og vejledning vedrørende totaløkonomi. Rigsrevisionen vil følge resultatet af arbejdet.

III. Næste skridt i sagen

20. Rigsrevisionen vil følge udviklingen på følgende områder:

- Bygningsstyrelsens arbejde med at indføre interne procedurer, som sikrer, at totaløkonomi i relevant omfang anvendes og dokumenteres i byggeriets forskellige faser
- resultatet af Bygningsstyrelsens arbejde med at indføre interne procedurer, der sikrer, at der fremover rapporteres om totaløkonomi i aktstykker
- erfaringerne fra det metodeudviklingsprojekt om totaløkonomi, som Bygningsstyrelsen har igangsat
- resultatet af Bygningsstyrelsens arbejde med at gennemgå vejledningsgrundlaget og udarbejde redskaber, som kan understøtte den konkrete anvendelse af totaløkonomi hos offentlige bygherrer
- resultatet af Finansministeriets og Bygningsstyrelsens arbejde med at sikre overensstemmelse mellem budgetvejledningens bestemmelser og Bygningsstyrelsens bekendtgørelse og vejledning vedrørende totaløkonomi.

Lone Strøm