

Finansdepartementet

Deres ref 15/5369

Lysaker, 22. februar 2016

Kommentarer til NOU 2015:14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring

NBEF mener at et NOU 2015:14 tar opp viktige utfordringer som er relevante for våre medlemmer. Et bedre beslutningsunderlag kan bidra til at forvaltning av verdier i offentlig eiendom er i tråd med langsiktige mål om levedyktige regioner og en bærekraftig utvikling.

Vi kommer her med våre synspunkter på en del av temaene som drøftes i utredningen og håper våre anbefalinger blir tatt med videre i oppfølging av NOUen.

NBEF har ca 150 [medlemmer](#), hvorav mange representerer statlige byggeiere. Vårt formål er bl.a. å definere og sette agenda for byggherre, eier- og forvaltningsrollen og være en pådriver for å gi medlemmene innflytelse ved utforming av rammebetingelser, lover og regler. Bærekraftig eiendomsledelse er en ledesnor for vårt arbeid – og vårt mål er «gode bygg for et bedre samfunn». NBEF driver en omfattende kurs- og seminarvirksomhet, og er bl.a. medlem av BAE-rådet og sekretariat for LCC Forum, som arbeider for bedre praksis, metoder og verktøy for livsløpsplanlegging av bygninger.

Vi viser til at Finansdepartementets har lagt NOU 2015:14 ut til høring med frist 01.03.16. Vi viser i den forbindelse også til [våre innspill](#) til Grønn skattekomisjon i februar 2015 og [kommentarer](#) til Produktivitetskomisjonen i mai 2015. Her følger våre kommentarer til NOU 2015:14.

Introduksjon og bakgrunn for vår uttalelse

NBEF har som mål å bidra til en bærekraftig forvaltning av offentlig eiendom i et livsløpsperspektiv. Vi jobber aktivt med utvikling og formidling av beste praksis ved å være partner i ulike FoU-prosjekter, aktiv pådriver for standardisering og metodeutvikling bl.a. innen prosjektstyring, vedlikeholdsplanlegging, LCC, samspill, digitalisering og ytelsesbeskrivelser. Vi har gjennomført kartlegging av vedlikeholdstilstand i kommuner og fylkeskommuner ([Tilstandsbarometeret 2013](#)) og argumentert for at offentlig eiendom er en [strategisk faktor for samfunnets verdiskaping](#). Vi har i mange år samarbeidet tett med DIFI om å utvikle metodikk og læremateriell innen LCC og livsløpsplanlegging. Vi har også fulgt arbeidet i Børmer-utvalget med interesse og bl.a. invitert DFØ til å snakke om bedre beslutninger i staten på vårt kurs «[Beslutningsstøtte med LCC for gode anskaffelser](#)». På kurs i «Strategisk eiendomsledelse» har vi diskutert prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag i kommunale investeringsprosjekter (se [presentasjon fra Concept/Welde](#)).

Vi har i våre kommentarer til NOU-en plukket ut kapitler/delkapitler der vi ønsker å gi anbefalinger. Generelt mener vi at innholdet i NOUen gir verdifulle bidrag til bedre beslutningsunderlag og bedre styring. Vi mener at stoffet i stor utstrekning også er relevant for andre offentlige aktører enn de statlige. En iverksettelse av våre anbefalinger vil etter vår vurdering ytterligere bidra til at utredningens mål kan nås, og vi håper våre innspill sees på som konstruktive.

Kap 3.4 - Hva gjør at beslutninger ikke alltid er økonomisk rasjonelle (i staten)?

Vi ønsker å knytte noen kommentarer til temaet administrativ og politisk rasjonalitet, og dette gjelder både statlige og andre offentlige aktører. Det heter i NOUen at «*Det administrativt rasjonelle mennesket har begrenset rasjonalitet fordi mennesket har begrenset kognitiv kapasitet. Det er vanskelig å ha klare preferanser eller mål før vi har valgt et alternativ og erfart hva vi foretrekker og hva som er nytten og kostnaden ved alternativer*»

Eiendomsledelse generelt og prosjektstyring av byggeprosjekter spesielt er komplekst, der store mengder krav, målsettinger og informasjon skal håndteres. Forskning bl.a. utført i Concept-programmet viser at dårlig ledelse, manglende eller uklar målstyring fører til dårlig samsvar mellom bestilt og levert, kostnadsoverskridelser og en potensiell sløsing med samfunnets ressurser. Her må manglende bestillerkompetanse, for dårlig kvalifisering av leverandører og komplekse gjennomføringsmodeller med til dels motstridende mål- og insentivstruktur ta en del av skylden. Sviktende kvalitet, feil og mangler i byggeprosjekter koster virksomhetene og samfunnet store beløp årlig. Vår påstand er at dette delvis skyldes mangelen på et felles rammeverk og verktøy som gjør det enkelt for beslutningstaker å fastsette et overordnet ambisjonsnivå i prosjektene.

Et viktig mål for NBEF er å utvikle og formidle beste praksis innen *bærekraftig* eiendomsledelse. Bærekraft (eller levedyktighet) er et sentralt samfunnsmessig mål, og kriterier for dette er ofte svært sammensatt og vanskelige å overskue. Et best mulig og oversiktlig beslutningsgrunnlag knyttet til dette er viktig. I arbeidet med å sikre en ønsket kvalitet på prosjekter basert på et omforent sett av kriterier, har mange byggeiere benyttet seg av miljøsertifiseringsordningen *BREEAM*. Her verifiseres samsvar mellom fastsatte krav og levert produkt. I tillegg til disse privatrettslige kravene må alle prosjekter selvsagt også oppfylle offentligrettslige krav gitt f.eks i plan- og bygningsloven (PBL) og byggteknisk forskrift (TEK). Det viser seg i praksis at oppfyllelse av offentlige krav i varierende grad blir verifisert, og at beslutningstaker i sin styring og kvalitetskontroll er avhengig av innkjøpt kompetanse og ulike offentlige instansers rolle i prosjektet. Utfordringen for beslutningstaker er å ha et overordnet verktøy som samler relevante aspekter, som gir oversikt og anledning til å angi et *ambisjonsnivå* for prosjektet. En metode som etter vår oppfatning gir en helhetlig tilnærming til levedyktighet – og som har fastsatt kriterier for dette – er den tyske merkeordningen *DGNB*. Denne er tatt i bruk i en rekke europeiske land, bl.a. i Danmark. Her vektlegges økonomisk, miljømessig og sosial kvalitet med 22,5% hver. [Kriteriesettet](#) består ellers av kvaliteter knyttet til prosess, teknikk og tomtevalg (site). En beslutning om å teste ut denne metodikken i statlige byggprosjekter kan etter vår oppfatning bidra til en økt forståelse for bærekraft i ordets rette forstand – og gjennom mål om oppnådd score (poengsum) gir beslutningstaker mulighet til å fastsette ambisjoner i prosjektene på et helhetlig, rasjonelt grunnlag. Vi kommer nærmere inn på ett av elementene i *DGNB* (livssyklusanalyse) i våre kommentarer til kap 5.

NBEF anbefaler:

Med bakgrunn av ovenstående anbefaler NBEF at statlige utbyggere vurderer om merkeordningen *DGNB* kan egne seg som verktøy/virkemiddel for å sikre et bedre beslutningsunderlag for å bedømme levedyktighet (bærekraft) og som redskap i fastsettelsen av ambisjonsnivå i prosjekter. En sertifisering i henhold til en anerkjent merkeordning vil også kunne gjøre statlige bygg mer attraktive ved evt avhending eller som utleieobjekt.

Kap 3.4.3 – Prinsipal – agent og asymmetrisk informasjon

For våre medlemmer (profesjonelle bestillere av varer og tjenester fra byggenæringen) er typiske trekk ved forholdet mellom bestiller og leverandør

- asymmetrisk informasjon, manglende transparens og tillit til nøkkeltall og CV-er
- omfattende tidsbruk knyttet til kontroll/verifikasjon av dokumentasjon
- strategisk posisjonering, uoversiktlige og mange kontraktsledd med ulike/motstridende interesser (roller)

Bestiller (byggherre) har i for liten grad engasjert seg i utvikling av rammebetingelsene – og har i stor utstrekning kjøpt rådgivningstjenester for å få tilgang til oppdatert kompetanse. Et stadig mer komplekst regelverk gjør det krevende å holde seg oppdatert og kun de største profesjonelle bestillerne ser seg tjent med å ha denne kompetansen «inhouse». NBEF anser relevant og økt bestillerkompetanse som et av de viktigste tiltakene for å øke produktivitet, effektivitet og kvaliteten i BAE-næringen. Et nytt sett av verktøy kan bidra til dette og sikre en markedsdrevet utvikling av krav til leverandører, spesielt innen offentlige anskaffelser. I innspill til Produktivitetskommisjonen har vi pekt på behovet for bedre verktøy for leverandørkvalifisering som også ivaretar regelverket for offentlige anskaffelser. Som et ledd i dette arbeidet har vi også deltatt i utvikling av prosjektet «[Prestasjonsmåling i BAE-næringen](#)». Tilgang på verifiserte og transparente data om leverandørers historiske prestasjoner i prosjekter kan redusere risiko ved kvalifisering av slike til fremtidige prosjekter, og bidra til økt effektivitet og produktivitet. Vi har i den anledning pekt på den danske ordningen med «[Byggerating](#)», som vi mener bør vurderes å etableres i Norge. I arbeidet med revisjon av den norske ordningen med «Sentral godkjenning av foretak» har vi også deltatt i et ekspertutvalg i regi av BNLS «Enkelt å være seriøs», og levert [innspill](#) til videreutvikling av denne frivillige ordningen som vil kunne gjøre den bedre egnet som et leverandørkvalifiseringsverktøy.

NBEF anbefaler:

NBEF ønsker at det gjennomføres en utredning med sikte på å utvide ordningen med Sentral godkjenning (som i dag ligger under DiBK) med en frivillig modul for rating av aktørene i BAE-bransjen. Her kan det danske systemet med Byggerating bidra med en mulig metodikk. Vi mener en mer markedsbasert utvikling av denne ordningen tilsier at Sentral godkjenning bør fristilles fra myndighetene og etableres som en stiftelse under styring av bransjeorganisasjonene i BAE-næringen.

Kap 5.2.2 – Utredninger i forvaltningen - livssyklus-kostnader

I NOU 2015:14 omtales livssyklus-kostnader og kravene som ligger i FOA pgr 6. I de reviderte anskaffelsesreglene (som trer i kraft 01.07.16) angis prisformatet «[laveste kostnad](#)» som en mulighet – der bruken av LCC-metodikk vil kunne angis som et tildelingskriterium. NBEF er sekretariat for LCC Forum, som gjennom mange år har arbeidet med utvikling av metodikk for og kunnskap om LCC-aspekter og LCC-beregninger. Vi har gjennomført en lang rekke aktiviteter og kurs om hvordan LCC kan gi beslutningsstøtte – og ser et stort behov for standardisering av dette arbeidet. LCC Forum har som ambisjon å berike «Neste steg» med eksempler på relevante LCC-aspekter og -beregninger gjennom de 8 stegene. I innlegget «[Kan Neste steg bidra til økt forståelse for LCC? - Relevante LCC-aspekter og størrelser som beslutningsunderlag i overgangen mellom stegene i byggeprosjektets livsløp](#)» viser vi til at markedet vurderer Neste steg som en egnet prosjektmodell. Vi gir også eksempler på LCC-caser/aspekter knyttet til det enkelte steg. Forumet ønsker å katalogisere disse på en hensiktsmessig måte i forhold til prosjektforløp (stegene). Dette arbeidet ønsker vi å forankre i Bygg21 og invitere med DIFI, DFØ og Oslo kommune (SKOK) i dette arbeidet (i en referansegruppe). DFØs arbeid med nytte-/kostnadsanalyser vil her være relevant. Et slikt arbeid vil passe godt inn i det vi har kalt modul 2 og 3 i [LCC Forums kompetansestrategi](#) fra 2011. Modul 1 ligger publisert på [anskaffelser.no](#), og Forumet registrer et økende behov for at dette arbeidet nå iverksettes. NBEF

opplever at det ikke er nødvendige ressurser til dette, og ønsker at det gis bevilgninger til dette arbeidet gjennom DIFI. Vi hadde også sett det som ønskelig at et samarbeid innbefatter DFØ.

NBEF anbefaler:

NBEF ønsker at det avsettes ressurser til å utvikle metoder, verktøy og kompetansegivende innhold innen LCC og livsløpsplanlegging. Her vil NBEF og LCC Forum vil sørge for koordinering med Bygg21 og vil svært gjerne etablere et samarbeide med DFØ. Fra før har vi et nært samarbeid med DIFI om dette arbeidet.

Kap 6.3 - Skille mellom drift og investeringer

Beslutninger knyttet til investeringer, drift og vedlikehold er ofte desentralisert – og rollefordeling mellom eier, forvalter og bruker (leietaker) er i mange tilfeller uklar. NBEF har ved mange anledninger tatt til orde for at det mangler insentiver for effektiv arealbruk og optimal porteføljestyling – bl.a. fordi det i svært varierende grad er innført kostnadsdekkende husleie. I NOU 2015:14 omtales brukerbetaling og husleieordninger (bl.a. i Statsbygg) under pkt 4.6.4, og det antydes at slike regimer har en tendens til å medføre økte transaksjonskostnader. NBEF tror at en prissetting av arealbruk – og et tydelig skille mellom eier og bruker (intern leietaker) vil kunne bidra til at målsetningen i NOU 2004: 22 - Velholdte bygninger gir mer til alle kan oppfylles. Våre anbefalinger gjelder også som en ønske om oppfølging av kap 6 (Skille drift og investering)

NBEF anbefaler:

NBEF mener også det bør utvikles incentiver for innføring av intern husleie i statlig (offentlig) eiendomsforvaltning for effektiv arealbruk og for langsiktig sikring av lokal finansiering av vedlikehold og oppgraderinger.

Boks 7.2 Offentlig-privat-samarbeid (OPS)

NBEF anser at alle byggeprosjekter innebærer et tett samarbeid mellom offentlige og private aktører. Vi ønsker her ikke å kommentere NOUens diskusjon rundt finansieringsmodeller knyttet til OPS, men vil peke på at vi deltar i standardiseringsarbeid og initiativ som legger stor vekt på gode beskrivelser av ikke-materielle ytelser (SN/K 362 Ytelsesbeskrivelser) og funksjoner fremfor detaljerte tekniske spesifikasjoner. Dette gjelder bl.a. samspill (SN/K 361 Samspillkontrakter) og OPS (SN/K 360 OPS-kontrakter for bygg). Begge disse kontraktsformer har som mål å få opp kvaliteten og redusere konfliktnivå og totalkostnader. Vi arbeider også med å introdusere prosjektmetoden «[Best value](#)» i Norge i samarbeid med DIFI og RIF. Denne er utviklet i USA og er bl.a. tatt i bruk i Nederland. Også her er målet økt kvalitet, færre konflikter og lavere totalkostnader for bestiller. Middelet er bruk av funksjonelle krav til endelig levert prosjekt, sterk vektlegging av leverandørens kompetanse og en grundig avklaring og fordeling av risiko i prosjektet. Mer enn 300 gjennomførte prosjekter i Nederland viser en besparelse på ca 15%, samtidig som den støtter opp om SMB i det lokale markedet. Metoden er godkjent i forhold til EUs anskaffelsesdirektiv, og DIFI har nå rekruttert flere statlige bygg- og infrastruktureiere inn som pilotvirksomheter. Det er behov for offentlig støtte for tilpasning av metoden til Norge.

NBEF anbefaler:

NBEF anbefaler at det gis økt støtte til tilpasning av Best Value-metoden i Norge, samt til gjennomføring av pilotprosjekter som inkluderer statlige aktører.

Kap 7.4 – oversikt over planleggingssystemer

BAE-næringen sliter med for mange *ulike prosjektstyringsmodeller og mangelen på et felles språk*. Den nylig lanserte prosjektstyringsmodellen «[Neste steg](#)» (Bygg21) er et viktig bidrag til å etablere et felles rammeverk for en helhetlig forståelse, samt en mer entydig språkbruk. Den har definert

ledelsesprosesser der utsjekk (verifikasjon) av størrelser knyttet til levedyktighet (økonomi, miljø og sosiale aspekter) er inkludert. Modellen er basert på den internasjonalt anerkjente RIBA 2013 Plan of work, og det er NBEFs vurdering at staten (og øvrig offentlig sektor) også bør ta dette rammeverket i bruk.

NBEF anbefaler:

Med bakgrunn av ovenstående anbefaler NBEF at staten bør ta i bruk «Neste steg» som prosjektstyringsmodell i byggeprosjekter for å sikre et felles språk.

Kap 7.5.3 - Budsjettering og gjennomføring av investeringsprosjekter (bygg)

En forutsetning for gjennomføring av lønnsomme investeringsprosjekter i eiendom er kundetilpasning og brukermedvirkning. Arealer i yrkesbygg er til for å bidra til effektiv tjenesteproduksjon og sammen med godt tilpassede FM-tjenester støtte kjernevirksomheten. Temaet har gjennom mange år vært i fokus på vår FM-konferanse. Vi ser behov for utvikling av prosessbeskrivelser, verktøy og metoder som sikrer at arealer støtter opp om brukers arbeidsprosesser, ikke minst sett i lys av nye arbeidsmåter og ny teknologi. Vi har i den anledning initiert et arbeid i Standard Norge om [arbeidsmiljøutforming](#), som har som mandat å se spesielt på kontormiljøer. Her foregår det som kjent diskusjoner om hva som er best; cellekontorer eller ulike løsninger basert på aktivitetsbaserte arealer. For en beslutningstaker vil det være gunstig å støtte seg på en standardisert prosess som ivaretar alle relevante hensyn – sett i forhold til virksomhetens strategi og planlagte organisasjonsutvikling. For å bidra til god beslutningsstøtte og godt beslutningsunderlag trengs det her å gjennomføre et betydelig arbeid.

NBEF anbefaler:

Vi anbefaler at statlige aktører bidrar i arbeidet med å utvikle gode metoder og verktøy for arbeidsmiljøutforming.

Kap 7.6 – Porteføljestyling og arealbruk

Organiseringen av statlig (og offentlig) byggeierkap er fordelt på en rekke ulike enheter med ulike forutsetninger for å utvikle profesjonelle byggeier- og forvaltermiljøer. NBEF mener at god offentlig forvaltning (asset management) tilsier at beslutningstakere må ha nødvendig oversikt over dagens arealbruk, og i hvilken grad utnyttelse av disse arealene understøtter effektiv offentlig tjenesteproduksjon. I UK har Cabinet Office i mange år foretatt slike kartlegginger og oppgitt nøkkeltall for statlig arealbruk gjennom [State of the estate](#). Her hjemme har RIF ved to anledninger publisert anslag på etterslep i offentlig anlegg og eiendom gjennom «State of the Nation». NBEF mener det er behov for å foreta en samlet kartlegging av statlig (offentlig) eiendom. Vi er kjent med at Statsbygg har som mål å bidra til mer [effektiv arealbruk i staten](#) og at det nylig er lansert en arealnorm for det nye Regjeringskvartalet (23m²/ansatt). Til sammenlikning opererer britene med et nøkkeltall på ca 12m²/ansatt. Et godt eksempel på arealeffektivisering er ved Statsbyggs bistand til relokalisering av Mattilsynet, der de 1.300 ansatte tidligere hadde en arealbruk på ca 50 m²/ansatt. I nye lokaler vil arealbruken bli redusert med mer enn 50%. Utgangspunktet for god planlegging er at det eksisterer etablerte nøkkeltall for arealbruk. Bygningsinformasjon finnes i Matrikkelen, og denne bør knyttes opp til systemer for FM-/FDVU-prosesser i den enkelte virksomhet. Samlet sett eier offentlig sektor ca 45 mill m², eller nesten 10 m² pr innbygger. Av dette eier staten mer enn 14 mill m². NBEF mener at en slik kartlegging kan gjennomføres samtidig med at statlige byggeiere digitaliserer sin arealforvaltning.

NBEF anbefaler:

NBEF ønsker igangsett et kartleggings- og utviklingsprosjekt «Arealeffektivisering og sam-/merbruk av offentlige arealer for å holde investeringsbehovet på et lavest mulig nivå». En slik kartlegging bør

knyttet opp med en satsning på digitalisering av eiendomsinformasjon ala den Statsbygg har foretatt gjennom sitt SESAM-prosjekt, koordinert med objekt-ID i Matrikkelen (Kartverket). Dette vil gi bedre beslutningsunderlag og styring.

Kap 7.8.2 – Underestimering av kostnader i prosjektets tidligfase

Digitalisering nevnes i forbindelse med IKT-prosjekter i NOUen. Den gir også store muligheter for effektivisering av bygg- og eiendomsledelse, og er et tema som NBEF er sterkt engasjert i. Vi har støttet utvikling av [BIM Guiden](#) og deltar aktivt i prosjektet «[Digitalt veikart for BAE-næringen](#)». Det er åpenbart for oss at effektiv forvaltning og bruk av digital informasjon er avgjørende for å sikre produktivitet og effektivitet. Igjen er det avgjørende at beslutningstaker har kompetanse og nødvendige verktøy tilgjengelig. Innen BAE-sektoren har digitalisering i stor grad skjedd basert på systemleverandørers, rådgiveres og entreprenørers premisser. Det har vært ganske stor grad av «hying» av avanserte BIM-modeller – uten at byggeier har en plan for hvordan all informasjon samlet gjennom prosjektets forløp effektivt kan utnyttes og berikes gjennom byggets livsløp (som danskene sier å forstå «forskjellen på nice-to-have og must have»). Det er for svak digital strategisk kompetanse i eier- og forvaltermiljøene, og et stort behov for øke kunnskapen om hvordan digitalisering skal støtte effektiv prosjektgjennomføring og bidra til tjenesteytings- og verdiskapingsprosesser i drifts- og FM-fasen. Investeringer i IKT-systemer gis en grundig behandling i NOU 2015:14. Implementeringen av disse må bygge på klare mål om gi gevinst i form av bedre beslutningsunderlag og –støtte. Enkelte statlige aktører (som Statsbygg og Helse Midt-Norge) har kommet langt i dette arbeidet, mens andre henger langt etter. Her foreligger det et stort behov for å ta overordnede grep. Det er igjen naturlig å vise til UK, der myndighetene (Cabinet Office) har igangsatt et stort initiativ gjennom [BIM Task Group](#). Gjennom initiativet Digitalt veikart ønsker NBEF å bidra til at vi får igangsatt et slikt strategisk initiativ også her i Norge.

NBEF anbefaler:

NBEF anbefaler at myndighetene støtter arbeidet med Digitalt veikart i Norge og generelt bidrar til at statlige byggeiere er pådrivere i utvikling av kunnskap og praksis innen digital bygge- og eiendomsledelse.

NBEF håper at arbeidet med oppfølging av NOU 2015:14 kan ivareta de forholdene og innspill som vi her har gitt. Vi deltar gjerne i et videre samarbeid med myndighetene for å bedre beslutningsgrunnlaget og gi bedre styring i offentlige byggeieres investeringer, drift og vedlikehold.

Med vennlig hilsen

Norges bygg- og eiendomsforening NBEF



Eystein C. Husebye, Daglig leder

tel: +47 6752 6021; mob: +47 9265 7997 eystein@nbef.no www.nbef.no