

OMRÅDEGJENNOMGANG

Bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor

**Leveranse 2 – effektivisering og økonomistyring
10. mai 2019**

Capgemini Invent



Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	4
INNLEDNING	9
DEL 1: MÅL OG INDIKATORER FOR HELHETEN I BYGGE- OG EIENDOMSFORVALTNINGEN I STATLIG SIVIL SEKTOR	11
1 INNLEDNING, METODE OG TILNÆRMING	11
1.1 Mandat og utforming.....	11
1.2 Kriterier og metode for utarbeidelse av mål og indikatorer	11
2 BESKRIVELSE OG VURDERING AV INNRETNING PÅ MÅLSTRUKTUREN	14
2.1 Innretting av målstrukturen.....	14
2.2 Presentasjon av målstrukturen.....	15
2.3 Vurdering av ulike målområder	16
3 ANBEFALT MÅLSTRUKTUR OG STYRINGSINDIKATORER	19
3.1 Virkeområde	19
3.2 Hoved- og delmål.....	19
3.3 Måldefinisjoner.....	19
3.4 Styringsindikatorer.....	22
4 DETALJERING AV STYRINGSINDIKATORER	24
5 ANBEFALT OPPFØLGING OG RAPPORTERING	31
6 ANBEFALINGER	32
DEL 2: EFFEKTIVISERING AV STATENS PROSJEKTGJENNOMFØRING OG BYGGHERREVIRKSOMHET	33
1 INNLEDNING, METODE OG TILNÆRMING	33
2 NÅSITUASJON, VURDERINGER OG ANBEFALINGER - AREALEFFEKTIVITET	34
2.1 Beskrivelse av nåsituasjon knyttet til arealeffektivitet.....	34
2.2 Vurderinger av nåsituasjon knyttet til arealeffektivitet	39
2.3 Anbefalinger - arealeffektivitet.....	44
3 NÅSITUASJON, VURDERINGER OG ANBEFALINGER - STANDARDISERING OG SYSTEMATISERING	47
3.1 Beskrivelse av nåsituasjon knyttet til standardisering og systematisering	47
3.2 Vurdering av nåsituasjon knyttet til standardisering og systematisering	53
3.3 Anbefalinger - standardisering og systematisering	62
4 NÅSITUASJON, VURDERINGER OG ANBEFALINGER - GJENNOMFØRINGSMODELLER	65
4.1 Beskrivelse av nåsituasjon knyttet til gjennomføringsmodeller.....	65
4.2 Vurdering av nåsituasjon knyttet til gjennomføringsmodeller.....	73
4.3 Anbefalinger - gjennomføringsmodeller.....	80
5 NÅSITUASJON, VURDERINGER OG ANBEFALINGER - BYGGHERREADMINISTRATIVE RESSURSER	82
5.1 Beskrivelse av nåsituasjon knyttet til byggherreadministrative ressurser	82
5.2 Vurdering av nåsituasjon knyttet til byggherreadministrative ressurser	87
5.3 Anbefalinger - byggherreadministrative ressurser	92
DEL 3: STATSBYGGS TILKNYTNINGSFORM MED SPESIELL VEKTLGGING AV AVHENDING	94
1 INNLEDNING, METODE OG TILNÆRMING	94
2 FORVALTNINGSBEDRIFT SOM TILKNYTNINGSFORM	95



2.1	Vurdering av forvaltningsbedriftsformen	96
2.2	Vurdering av bruk av styre i Statsbygg	97
3	NÅSITUASJONSBEKRIVELSE AV DAGENS PRAKSIS FOR AVHENDING	98
3.1	Dagens fullmakter for avhending av fast eiendom.....	98
3.2	Føringer som følger av avhendingsinstruksen	99
3.3	Avhending fra Statsbygg	99
3.4	Avhending fra selvforvaltet eiendom	101
3.5	Tidligere vurderinger av eget selskap for avhending.....	102
3.6	Erfaring fra andre aktører	103
4	VURDERING AV AVHENDING OG ENDRINGER AV TILKNYTNINGSFORM.....	106
4.1	Dagens fullmaktstruktur og avhendingsinstruks legger ikke begrensninger på en forretningsmessig innretning av avhending	106
4.2	Forvaltningsbedriftsformen er ikke til hinder for en forretningsmessig innretning på nåværende tidspunkt	106
4.3	Profesjonalisering av fagkompetanse er viktig for sikring og utvikling av eiendomsverdier	108
5	ANBEFALINGER	109
DEL 4: FORENKLINGER OG TILPASNINGER AV STATSBYGGS ØKONOMIMODELL	110	
1	INNLEDNING, METODE OG TILNÆRMING	110
2	NÅSITUASJONSBEKRIVELSE AV STATSBYGGS ØKONOMIMODELL	111
2.1	Overordnet beskrivelse.....	111
2.2	Oversikt over Statsbyggs forretningsdrift.....	112
2.3	Oversikt økonomisk utvikling.....	113
2.4	Beskrivelse av inntektsmodellen – kostnadsdekkende husleie	116
2.5	Beskrivelse av resultatposter til disponering og krav til resultat.....	121
2.6	Klassifisering av balansen i Statsbygg	126
3	NÅSITUASJONSVALDERINGER KNYTTET STATSBYGGS ØKONOMIMODELL.....	130
3.1	Innledning nåsituasjonsvurderinger	130
3.2	Ulik forretningsmessig innretning av komponentene i økonomimodellen skaper en usymmetrisk økonomimodell.....	132
3.3	Vurdering av kostnadsdekkende husleies del av økonomimodellen, herunder kalkulasjonsrente	133
3.4	Vurderinger av samlet resultat til disponering og / eller driftsresultat, samt innretning reguleringsfond	139
3.5	Vurdering av sammenhenger i balansen	146
3.6	Oppsummering av vurderinger.....	149
4	VURDERING AV ALTERNATIV FOR FORENKLING OG TILPASNINGER.....	151
4.1	Innledning og overordnede vurderinger	151
4.2	Tydeliggjøre begrepsbruk, definisjoner og vedtatte retningslinjer og regler for husleiemodellen	152
4.3	Tydeliggjøring av anvendelsesområder for reguleringsfondet med intervall på størrelse basert på nivå på husleieinntekter	153
4.4	Alternativ vedrørende kalkulasjonsrente	156
4.5	Alternativ vedrørende balanseoppstillingen	162
5	ANBEFALINGER	168



Sammendrag

Formålet med områdegjennomgangen er å identifisere muligheter og utfordringer ved den statlige bygge- og eiendomsforvaltningen, og på bakgrunn av dette vurdere og foreslå alternative tiltak som vil gi en mest mulig kostnadseffektiv bygge- og eiendomsforvaltning i statlig sivil sektor i et samfunnsmessig perspektiv. Områdegjennomgangen er strukturert i to leveranser, henholdsvis leveranse 1 – styring og organisering, samt leveranse 2 – effektivisering og økonomistyring. Leverandøren har på oppdrag fra Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartement utarbeidet et underlag til leveranse 2 i perioden januar til mai 2018. Tema for leveranse 2 ble valgt på bakgrunn av mandat for områdegjennomgangen, anbefalinger fra leveranse 1, diskusjon med prosjektgruppen og ble endelig besluttet av prosjektstyret for områdegjennomgangen. Vurderinger og anbefalinger som fremkommer i rapporten er leverandørens egne.

Mål og indikatorer for helheten av bygge- og eiendomsforvaltningen i statlig sivil sektor

Det er utarbeidet anbefalte mål og styringsindikator for bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor. Staten har ulike roller i bygge- og eiendomsforvaltningen i statlig sivil sektor, hvor staten utvikler, bygger og forvalter lokaler, og er leietaker i markedet. Målstrukturen favner alle statens roller i bygge- og eiendomspolitikken. Målene viser til hva som ønskes oppnådd av effekter og resultater for bygge- og eiendomspolitikken.

Områdene tilføre brukerverdi, bedre kostnadseffektivitet, bevare verdier og samfunnsansvar er vektlagt i anbefalt målstruktur. Leverandøren anbefaler at endelig målstruktur blir presentert i et eget dokument, uavhengig av hvilken politisk forankring som velges.

Følgende hoved- og delmål anbefales:

- *Statens lokaler er en samfunnsøkonomisk effektiv innsatsfaktor for at virksomheter i statlig sivil sektor når sine mål*
 - *Attraktive lokaler som fremmer produktivitet og nye arbeidsformer*
 - *Reduserte kostnader til statens lokalbruk med redusert arealbruk, nøktern standard og egnet lokalisering*
 - *Kostnadseffektiv prosjektgjennomføring av statlige byggeprosjekter til avtalt tid og kvalitet*
- *Staten tar samfunnsansvar i lokalbruk og byggeprosjekter*
 - *Ivareta statens eiendoms kapital og bevare lokaler med store kulturhistoriske verdier*
 - *Ledende på klima- og miljøvennlige lokaler i Norge*
 - *Fremme seriøsitet og motvirke arbeidslivskriminalitet*



For å vurdere måloppnåelse anbefaler leverandøren at det både benyttes kvalitative vurderinger og analyser, som støttes opp med styringsindikatorer med definerte målambisjoner og rapportert statistikk:

	Styringsindikatorer	Statistikk
Statens lokaler er en samfunnsøkonomisk effektiv innsatsfaktor for at virksomheter i statlig sivil sektor når sine mål		
Attraktive lokaler som fremmer produktivitet og nye arbeidsformer	<ul style="list-style-type: none"> • Brukertilfredshet med lokalbruken 	<ul style="list-style-type: none"> • Produktivitetsstudier
Reduserte kostnader til statens lokalbruk med redusert arealbruk, nøktern standard og egnet lokalisering	<ul style="list-style-type: none"> • Lokalkostnader per ansatt (både eie og leie) • Arealbruk per ansatt (kontorareal) 	<ul style="list-style-type: none"> • Samlede lokalkostnader • Arbeidsplassrelatert areal per ansatt (formålsbygg) • Areal per bruker • Totalt kvm eid og leid lokaler
Kostnadseffektiv prosjektgjennomføring av statlige byggeprosjekter til avtalt tid og kvalitet		<ul style="list-style-type: none"> • Byggekostnader per kvm BTA fordelt på arealkategori/bygningstype • Samlet avvik mellom prognose for sluttkostnader og styringsramme (for byggeprosjekter) • Samlet avvik kostnadsutvikling fra oppstart OFP til styringsramme er gitt • Tidseffektivitet i byggeprosjekter
Staten tar samfunnsansvar i lokalbruk og byggeprosjekter		
Ivareta statens eiendomskapital og bevare lokaler med store kulturhistoriske verdier	<ul style="list-style-type: none"> • Gjennomsnittlig tilstandsgrad i eide lokaler • Gjennomsnittlig tilstandsgrad for kulturhistoriske eiendommer 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilstandsgrad i eide lokaler fordelt på ulike kategorier eiendom (UH, fengsler, ect)
Ledende på klima- og miljøvennlige lokaler i Norge	<ul style="list-style-type: none"> • Energiforbruk i kWh 	<ul style="list-style-type: none"> • Klimagassutslipp målt i CO₂ ekvivalenter (byggeprosjekter og eiendomsforvaltning) • Andel lokaler med en miljøsertifisering med høy standard (eks. Breeam, Svanemerking ect) • Andel fossilfrie byggeplasser
Fremme seriøsitet og motvirke arbeidslivskriminalitet		

Effektivisering av statens prosjektgjennomføring og byggherrevirksomhet

I områdegjennomgangens leveranse 1 er det foretatt en helhetlig gjennomgang av prosjektgjennomføring og byggherrevirksomhet i statlig sivil sektor. Nåsituasjon er beskrevet og vurdert som bakgrunn for anbefalinger til forbedringer og effektivisering. For nye byggeprosjekter og prosjekter i ide-, konsept- eller prosjektavklaringsfase er leverandørens vurdering at 15-20 pst. kostnadseffektivisering innen 2030 er realiserbart.

I arbeidet med denne leveransen er det definert fire deltema for mer detaljert gjennomgang. Deltemaene arealeffektivitet, standardisering og systematisering, gjennomføringsmodeller, samt byggherreadministrative ressurser er alle vurdert til å være sentrale for realisering av det identifiserte potensialet for kostnadseffektivisering.

Arealdata tilfører nytte som løpende styringsinformasjon for arealutvikling i prosjekters tidligfase og gir grunnlag for alternativsvurderinger, prosjektoptimalisering og benchmarking. Leverandøren anbefaler at det gjøres tilgjengelig konsistente og kvalitetssikrede arealdata for optimalisering av arealbruk i byggeprosjekter i statlig sivil sektor. Tilnærmingen vil også gi grunnlag for bedre arealanslag i ide- og konseptfase og



derigjennom sikrere kostnadsestimater i nye prosjekter. Veileder for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase oppdateres.

Leverandøren anbefaler å øke bruken av standardiserte løsninger for statlige kontorarbeidsplasser, undervisningsarealer og trafikkstasjoner. Dette er blant de bygningstypene statlig sivil sektor hyppigst utvikler og bygger. Dette vil bedre forutsigbarheten i tidligfase og gjennomføringsfase, øke nytten av lokalene for bruker ved at beste praksis benyttes og samtidig gi tids- og kostnadsgevinster. Videre anbefales å fortsette pågående arbeid med digitalisering samt utrede muligheter, barrierer og potensielle gevinster ved økt av bruk opsjoner i kontrakter, kontrakter for prosjektering på tvers av enkeltprosjekter og økt grad av gjenbruk av allerede prosjekterte løsninger i nye prosjekter.

De siste årene er entrepriserformer med samspill i økende grad tatt i bruk i statlig sivil sektor. Leverandøren anbefaler å ytterligere øke bruken av relasjonskontrakter, herunder økt involvering av totalentreprenører i tidligfase også i prosjekter over terskelverdi. For å kunne realisere betydelige kostnadsgevinster gjennom nye gjennomføringsmodeller anbefaler leverandøren bedre samordning av statens samlede bygge- og anleggsaktivitet med utvikling av standardiserte kontrakts- og vederlagsmodeller. Videre anbefaler leverandøren videreutvikling av styrende dokumenter, verktøy, veiledere og kompetansetiltak for å i større grad dekke gjennomføringsmodeller med tidlig entreprenørinvolvering. Ved konseptvalg i prosjekter over terskelverdi besluttes det om entreprenør skal involveres i forprosjektfase. Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statsbygg utreder i fellesskap hvilke barrierer som er reelt begrensende for kontinuitet i prosjektgjennomføringen i prosjekter over terskelverdi og gjennomfører tiltak som bedrer flyteeffektiviteten.

Med bakgrunn i nye kontraktsstrategier, økt standardisering samt pågående digitalisering anbefaler leverandøren å utvikle relasjonskompetanse og styrke prosjektledelsen i tidligfase samtidig som omfanget av faglig ressursstøtte i byggherreorganisasjonen og ressursbruken til byggherrens byggeplassledelse og byggeplasskontroll begrenses. Det utvikles en kompetansestrategi som beskriver hvilken teknisk kompetanse og -kapasitet det er behov for i byggherreorganisasjonen.

Statsbyggs tilknytningsform med spesiell vektlegging av avhending

Leverandøren har vurdert fordeler og ulemper ved dagens tilknytning som forvaltningsbedrift og særlig for avhending av eiendom. Samlet sett vurderer leverandøren at det finnes argumenter for både en sterkere og svakere tilknytning til staten, men at det ikke er tungtveiende nok argumenter som taler for at Statsbygg bør endre tilknytningsform.

Tilknyttet avhending vurderer leverandøren at dagens fullmaktstruktur og avhendingsinstruks ikke legger sterke begrensninger på en forretningsmessig innretning. Videre vurderer leverandøren at forvaltningsbedriftsformen og slik Statsbygg strukturelt har innrett sitt arbeid med avhending ikke er til hinder for en forretningsmessig innretning. Det presiseres at leverandøren ikke har gjennomført en detaljert kartlegging av strategi og tilnærming til avhending i Statsbygg er verdimaksimerende og derigjennom om oppnådde gevinster ved salg reelt sett er gode.

På bakgrunn av vurderingene anbefaler leverandøren at Statsbygg benyttes som kompetansemiljø for gjennomføring av avhending også for eiendom som i dag er selvforvaltet. Økt profesjonalisering og samlet utnyttelse av statens kompetanse sikrer økonomisk mest gunstig resultat for staten.



Forenklinger og tilpasninger av økonomimodellen til Statsbygg

Økonomimodellen i Statsbygg skal tilrettelegge for internprising av lokaler i staten, hvor bruker skal dekke reelle lokalkostnader med effektiv prosjektgjennomføring og forvaltning gjennom Statsbygg. Det er vurdert forenklinger og tilpasninger av økonomimodellen til Statsbygg, hvor de viktigste vurderingene er tilknyttet husleiemodellen som utgjør inntektsgrunnlaget, samt innretning av resultatposter (resultat til disponering) og balansen. Statsbygg hadde i 2018 omtrent 4,9 mrd. kroner i husleieinntekter, et samlet resultat til disponering på omtrent 1,6 mrd. kroner og en balanse basert på historisk kostnad på omtrent 48 mrd. kroner. Overordnet vurderes det at ulik forretningsmessig innretning av de ulike delene av økonomimodellen skaper en usymmetrisk økonomimodell. Helheten av økonomimodellen vurderes som kompleks, noe som isolert sett medfører begrenset transparens og etterprøvbarehet.

Leverandøren vurderer at definisjonen og deler av dagens operasjonalisering av kostnadsdekkende husleie er uklar. Samtidig er det mye som er positivt med dagens praksis. Kalkulasjonsrenten benyttet i husleieberegningen utgjør prisen for statens kapitalbinding i lokaler. For kalkulasjonsrenten har valgt nivå en svakt kommunisert faglig forankring og det er uklare retningslinjer for bruk. Samlet metodikk for prising av kapital i forvaltningsbedrifter, herunder prising av egenkapital, er ikke blitt identifisert. Videre vurderer leverandøren at tilnærmingen hvor kalkulasjonsrenten sammenliknes med «*avkastning for alternativ plassering med tilsvarende risiko*» er positiv, men at det i liten grad eksisterer et godt datagrunnlag for dette.

I balansen er det etter leverandørens vurdering et kunstige skille mellom kapitalklasser. Innretning av avskrivninger og låneopptak medfører ulogiske sammenhenger. Dagens system medfører at kapital prises lavt i Statsbygg sitt resultatregnskap. Leverandøren vurderer videre at det er lav bevissthet tilknyttet nivået på resultatposter til disponering, fordelingen mellom resultatposter og hva slags økonomisk gevinst resultatposter til disponering, herunder driftsresultatet, faktisk viser. Basert på dagens økonomimodell er det krevende å utvikle logiske sammenhenger tilknyttet hva nivået på driftsresultatet bør være.

På bakgrunn av vurderingene er leverandørens viktigste anbefalinger:

- Omdanne all kapital i Statsbygg til en kapitalklasse (statens rentebærende kapital) som rentebelastes. Av dette følger det at det budsjetteres med null for underposten til investeringsformål, eventuelt at posten fjernes i sin helhet
- Renten på statens rentebærende kapital settes lik vektet gjennomsnittlig kalkulasjonsrente i porteføljen av leieavtaler. Sett bort fra potensielle gevinster fra salg og positive resultater fra reforhandlede avtaler, innebærer anbefalingen at driftsresultatet på lang sikt vil konvergere mot null
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet tydeliggjør begrepsbruk og definisjoner i husleiemodellen og tar et overordnet eierskap til modellen
- Lik kalkulasjonsrente for nye byggeprosjekter og reforhandlede leieavtaler hvor sammenlikningsgrunnlaget for rentenivået baseres på en helhetsvurdering. For nivået på kalkulasjonsrenten anbefales det at Kommunal og moderniseringsdepartementet, i samråd med Finansdepartementet, gjennomfører en helhetlig vurdering av valgt nivå annethvert år. Sammenlikningsgrunnlaget anbefales å være en helhetsvurdering sett hen til renten benyttet i samfunnsøkonomiske analyser, samt praktisert yield-nivå i markedet for lokaler



med langsiktige offentlige leietakere. Leverandøren vurderer at et nivå på fire prosent er hensiktsmessig per dags dato

- Reguleringsfondets størrelse settes som et intervall på fire til åtte prosent av driftsinntektene og visse anvendelsesområder begrenses og opphører. Når all kapital er rentebærende og resultatet til disponering vil være begrenset vil reguleringsfondet i større grad enn i dagens økonomimodell være et virkemiddel for å utjevne utgiftsbehov over tid. Anvendelse til vedlikehold og merbehov i investeringsprosjekter tydeliggjøres, og selvassuransede dekkes i hovedsak fra løpende husleieinntekter. Anvendelse til kjøp av eiendom begrenses og bruk til nedskrivning av tidligfaseprosjekter begrenses. Annen bruk og bruk til spesialtilfeller opphører. Anbefalingen medfører et eget arbeid i tilpasning av fullmaktene til Statsbygg, både med tanke på ordlyd og nivå på fullmaktene

Anbefalingene vil gi en mer sammenhengende økonomimodell med en høyere grad av logisk konsistens, lettere forståelig ressursbruk og økt transparens. Anbefalt modell vil sikre at bruker dekker reelle kostnader ved lokalbruk og sikrer at staten får riktigere dekning for sin kapitalbinding i lokaler. Anbefalingen medfører et system som er fleksibelt for endringer i kalkulasjonsrenten, samtidig som fleksibilitet i årlige utgiftsbehov opprettholdes. Det legges til rette for et svakt positivt driftsresultat over tid.

Økonomiske og administrative konsekvenser

I leveranse 1 ble realiserbare målsetninger for økt kostnadseffektivitet tilknyttet lokalbruk og byggeprosjekter spesifisert. Anbefalinger tilknyttet mål- og indikatorer for politikkområdet, samt effektivisering av statens prosjektgjennomføring og byggherrevirksomhet vil være viktige i realisering av kostnadseffektivisering.

Nye mål og indikatorer for politikkområdet vil ikke ha direkte økonomiske konsekvenser, men vil utgjøre en vesentlig overbygning for å realisere anbefalingene fra leveranse 1 og 2. Det vil være et administrativt arbeid i forankring av mål, utvikling av enkelte indikatorer, samt rapportering.

Anbefalingene tilknyttet effektivisering av statens prosjektgjennomføring vil ha direkte økonomiske konsekvenser og være et betydelig administrativt arbeid i Statsbygg og i departementene.

Anbefalinger tilknyttet tilknytningsform og økonomimodell vil ikke ha direkte økonomiske konsekvenser for staten samlet sett. Anbefalingene vil medføre et administrativt endringsarbeid spesielt i forhold til omlegging av balansen, samt diverse tilpasninger og forenklinger. Detaljerte simuleringer av hvordan anbefalingene i praksis lar seg gjennomføre, inklusive tilpasninger av regnskapsføring, må gjennomføres før endelige vedtak om endringer fattes. Endringene av balansen kan tidligst implementeres fra 1.1 2021.



Innledning

Områdegjennomganger skal legge til rette for systematisk arbeid med effektivisering og forbedring innenfor utvalgte områder, og skal kunne brukes som beslutningsunderlag for strukturelle endringer i offentlig sektor. Formålet med områdegjennomgangen er å identifisere muligheter og utfordringer ved bygge- og eiendomsforvaltningen i statlig sivil sektor, og på bakgrunn av dette vurdere og foreslå alternative tiltak som vil gi en mest mulig kostnadseffektiv bygge- og eiendomsforvaltning i statlig sivil sektor i et samfunnsmessig perspektiv. Områdegjennomgangen dekker statlig sivil sektors lokalbruk og lokalanskaffelser. Under lokalanskaffelser er både statlige byggeprosjekter i sivil sektor (der Statsbygg eller andre er byggherre) og leie av lokaler i markedet vurdert. Områdegjennomgangen omfatter ikke Forsvaret, statsforetak eller statlige selskaper utenfor rettssubjektet staten.

Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vært oppdragsgiver, og ekstern leverandøren er Capgemini Invent, med støtte fra rådgiverselskapet Inspirante AS og advokatfirmaet BAHR AS.

Oppdraget er strukturert i to leveranser, henholdsvis leveranse 1 – styring og organisering, samt leveranse 2 – effektivisering og økonomistyring. Første leveranse av områdegjennomgangen ble ferdigstilt 14. desember 2018. For ytterligere detaljer om innretning av arbeidet og vurderinger og anbefalinger vedrørende styring og organisering, henvises det til områdegjennomgangens leveranse 1.

Med bakgrunn i mandat for områdegjennomgangen og anbefalinger fra leveranse 1 ble det av prosjektstyret besluttet å arbeide videre med tre tema i leveranse 2. Aktiviteter, metode og tilnærming per tema er forankret hos prosjektstyret og prosjektgruppen.

Temaene med tilhørende leveransebeskrivelse som ligger til grunn for leveranse 2 er:

1) Mål og indikatorer for helheten av bygge- og eiendomsforvaltningen i statlig sivil sektor: *Beskrive anbefaling til overordnede mål og indikatorer for bygge- og eiendomsforvaltningen, med måldefinisjoner (hva målene betyr) samt definisjon av indikatorer for å underbygge målene. Anbefalingen vil konkretisere et sett med mål som foreslås, samt hvilke indikatorer som kan underbygge målene og indikere måloppnåelse. Anbefalingen vil utformes for å kunne inngå som tekst i et politikkdokument, for eksempel en Stortingsmelding, som del av Prop.1.S, en handlingsplan eller strategi for bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor.*

Mål og indikatorer skal primært knyttes til samfunns- og brukereffekter og for kostnadseffektivitet – også i et samfunnsmessig perspektiv. Mål og indikatorer knyttet til kostnadseffektivitet vil bygge på forslag til mål for kostnadseffektivitet på ulike nivå, ref. kap 9.1, alternativer for kostnadseffektivitet. Mål og indikatorer relatert til enkeltprosjekt vil ikke bli prioritert. Videre vil indikatorer for Statsbygg og eventuelt selvforvaltede lokaler også bli berørt. Mål og indikatorer i tildelingsbrev 2019 for Statsbygg benyttes som underlag i arbeidet.

Indikatorer vil spesifiseres, men er avhengig av datatilgjengelighet, modenhet på tema og/eller sterkt divergerende syn på retning kan det spesifiseres områder der indikatordefinisjoner må ytterligere utredes og utforskes nærmere. Det vil fremlegges anbefaling til videre implementering, samt eksempler på hvordan rapportering på mål og indikatorer kan gjennomføres.



2) Effektivisering av statens prosjektgjennomføring og byggherrevirksomhet:

Nåsituasjon, vurderinger/mulighetsrom og anbefalinger relatert til fire deltema utredes:

- 1. ulike gjennomføringsmodeller, herunder tidlig involvering av entreprenør*
- 2. muligheter for standardisering av løsning og prosess*
- 3. arealeffektivitet (brutto/netto-faktor)*
- 4. forholdet mellom interne og eksterne ressurser i byggeprosjektene*

Nåsituasjon, vurderinger og anbefalinger vil bygge videre på relevante vurderinger og anbefalinger fra leveranse 1 relatert til styring og organisering av byggeprosjekter.

3) Tilknytningsform samt budsjett- og økonomimodell: *Beskriver vurderinger og anbefalinger relatert til tilpasninger og forenklinger innenfor gjeldende forvaltningsbedriftsmodell. Beskrivelse av hvorfor forvaltningsbedriftsmodellen er hensiktsmessig, samt vurdering og anbefaling tilknyttet om eventuelt noen oppgaver i Statsbygg vil være tjent med en annen tilknytningsform. Vurderinger og anbefaling relatert til forholdet mellom krav til driftsresultat, avsetning til investeringsformål og størrelsen på reguleringsfondet, med tilhørende innretning av økonomiske komponenter i husleieordningen, herunder rentenivået.*

Leverandøren har strukturert dokumentasjonen av leveranse 2 i fire hoveddeler som inneholder nåsituasjonsbeskrivelse, vurderinger og anbefalinger per tema. Arbeidet med temaet tilknytningsform, samt budsjett og økonomimodell er strukturert i to separate deler i dokumentet. For ytterligere detaljer om fremgangsmåte og metode vises det til innledningen til hvert enkelt tema.

Områdegjennomgangen er gjennomført som et prosjekt i samarbeid mellom Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statsbygg med en prosjektgruppe og et prosjektstyre, begge bestående av representanter fra alle tre organisasjonene. I tillegg er en referansegruppe bestående av medlemmer fra Justis- og beredskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet videreført i leveranse 2. Med utgangspunkt i avtalte leveranser har leverandøren gjennomført syv møter med prosjektgruppen, deltatt i tre møter med prosjektstyre og hatt ett møte med referansegruppen. Medlemmene i prosjektgruppen har deltatt i diskusjoner om vurderinger og anbefalinger, men rapporten inneholder leverandøren sine egne vurderinger og anbefalinger.



Del 1: Mål og indikatorer for helheten i bygge- og eiendomsforvaltningen i statlig sivil sektor

1 Innledning, metode og tilnærming

1.1 Mandat og utforming

Leveranse 1 av områdegjennomgangen anbefalte at det skulle etableres en helhetlig bygge- og eiendomspolitikk for statlig sivil sektor med tydelig vektlegging av kostnadseffektivitet. Det ble anbefalt å etablere mål for all lokalbruk og lokalanskaffelser i statlig sivil sektor, som definerte hva lokalbruken og lokalanskaffelsen skal bidra til og mål knyttet til kostnadseffektivitet. Leverandøren har i leveranse 2 fulgt opp denne anbefalingen og utarbeidet anbefalte mål og styringsindikatorer.

Kapittel 1 beskriver metode, kriterier, prosess og arbeidsmetode for arbeidet. Kapittel 2 beskriver leverandørens vurderinger som ligger til grunn for innretningen og gir vurderinger av ulike målområder som ka inngå i målstrukturen. Kapittel 3 beskriver anbefaling til overordene mål og indikatorer for bygge- og eiendomsforvaltningen, med måldefinisjoner (*hva målene betyr*). Anbefalingen konkretiserer et sett med mål, samt hvilke indikatorer som kan underbygge målene og indikere måloppnåelse. Kapittel 3 er utformet for å kunne inngå som tekst i et politikkdokument, for eksempel en Stortingsmelding, som del av Prop.1 S., en handlingsplan eller strategi for bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor. Kapittel 4 gir en ytterligere detaljering av anbefalte styringsindikatorer. Kapittel 5 gir anbefalinger for implementering og rapportering på målstrukturen, og kapittel 6 omhandler leverandørens samlet anbefaling og økonomiske og administrative konsekvenser.

1.2 Kriterier og metode for utarbeidelse av mål og indikatorer

Hensikten med utforming av mål og indikatorer for bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor er etter leverandørens vurdering å:

- Konsolidere og lage en enhetlig målstruktur som gjelder for hele bygge- og eiendomsforvaltningen i statlig sivil sektor
- Gi retning for ønsket effekter og resultater for helheten av bygge- og eiendomsforvaltningen
- Gi større mulighet for strategisk styring av bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor

I leveranse 1 ble et godt mål definert til å beskrive en ønsket tilstand, ønsket effekt eller resultat. Et mål skal ikke gi en beskrivelse av aktiviteter eller oppgaver.¹ Et mål skal sagt på en annen måte, vise til hva man ønsker å *oppnå* innenfor bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor.

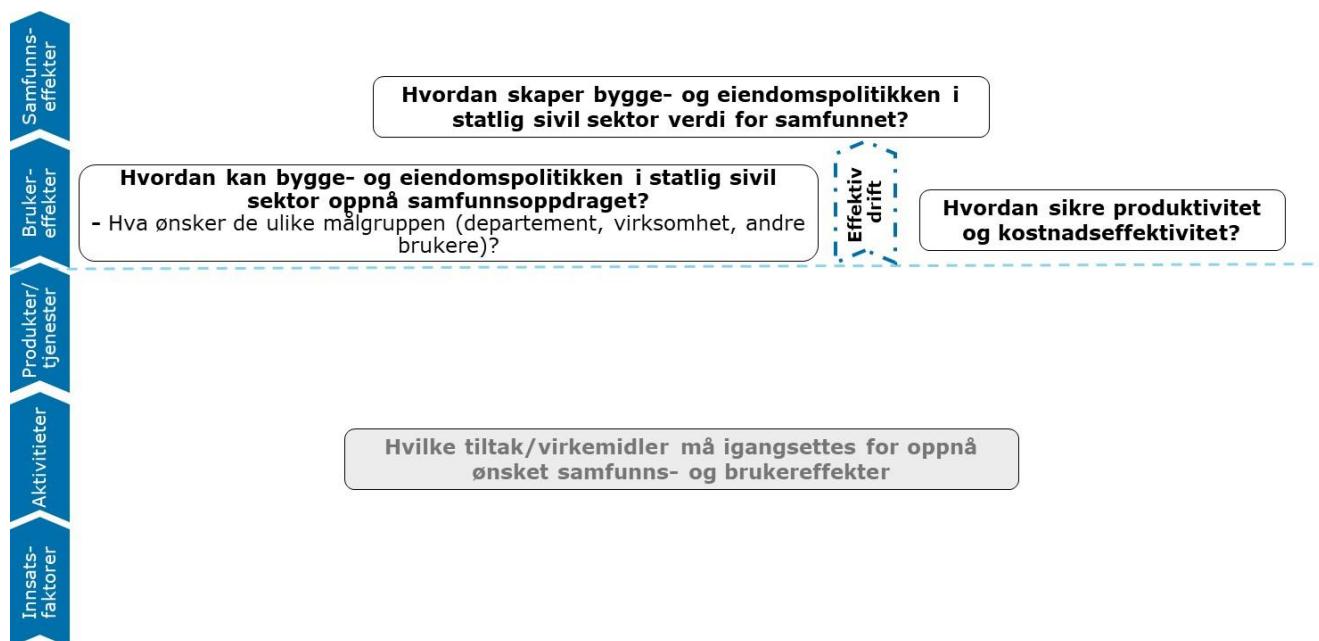
I utforming av målstrukturen har leverandøren benyttet prinsipper hentet fra mål- og resultatstyring² og balansert målstyring. Effektkjeden er et rammeverk som særlig blir benyttet i mål- og resultatstyring og som viser hvordan sammenhengen er mellom innsatsfaktorer til produkter, tjenester og resultater og effekter. Spørsmålene i figuren under er plassert i forhold til effektkjeden og gir retningslinjer i utformingen av

¹ Direktoratet for økonomistyring - Veileder i resultatmåling- mål og resultatstyring i staten

² Direktoratet for økonomistyring - Veileder i resultatmåling- mål og resultatstyring i staten



målstrukturen. Spørsmålene er benyttet av leverandøren som veiledende i arbeidet. Hovedmålene er forsøkt rettet mot samfunns effekter og delmålene retter seg i større grad lenger ned i effektkjeden, dvs. mot brukereffekter. Hvilke tiltak og virkemidler som skal benyttes for å oppnå målene er i hovedsak forsøkt holdt utenfor målstrukturen, men er i enkelte tilfeller inkludert for å gi en tydeligere retning og prioritering av.



Figur 1: Effektkjeden og veiledende spørsmål i utforming av mål for bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor

Relevant styringsinformasjon kan gi innspill til en kvalitativ vurdering av måloppnåelse. Styringsinformasjon kan både være styringsindikatorer med definerte ambisjoner, statistikk eller evalueringer/utredninger som gir mer kvalitative vurderingsgrunnlag. Styringsindikatorer skal gi en indikasjon på om målene er oppnådd eller at en er på vei til å nå målene og vil supplere den kvalitative vurderingen av måloppnåelse. Målene endres ikke selv om de kan være krevende å måle gjennom indikatorer, og et godt mål er ikke godt bare fordi det er enkelt å måle hvis det ikke gir den ønskede retningen. I utviklingen av gode indikatorer har leverandøren benyttet følgende spørsmål som et utgangspunkt for utvikling av styringsindikatorene:

- | | |
|---|--|
| <p>1 Er indikatoren <i>knyttet til målet</i>? </p> | <p>4 Hva kan vi <i>lære</i> ved å følge med på indikatoren? </p> |
| <p>2 Gir indikatoren <i>fokus på det viktigste</i>? </p> | <p>5 Vil indikatoren bidra til å <i>kommunisere</i> hva vi mener med målet? </p> |
| <p>3 Hvilke <i>beslutninger</i> kan vi fatte basert på indikatoren? </p> | <p>6 Vil indikatoren drive <i>riktige adferd</i>? Eller vil den drive feil adferd? </p> |

Figur 2: Spørsmål for utvikling av styringsindikatorer

Det vil alltid være styrker og svakheter ved en indikator og indikatoren vil ikke kunne gi hele bilde av om målene nås eller ikke. Styrker og svakheter ved indikatorene er beskrevet under hver indikator i kapittel 3.4. Ved å følge utviklingen av en indikator over tid kan det likevel gi en indikasjon på om målene er på vei til å nås eller ikke og gi relevante innspill til en helhetlig kvalitativ vurdering av måloppnåelse.



1.2.1 Arbeidsmetode

I arbeidet med utformingen av mål og styringsindikatorer er det benyttet en prosess bestående av fire hoveddeler, hvor alle delene er delvis overlappende. Dette er vist i figuren under.

Første del av arbeidet har bestått i å definere aktuelle målområder og prinsipper som skal ligge til grunn for utarbeidelsen av målstrukturen. Dette har ligget til grunn for identifisering av og skisser til mulige mål og styringsindikatorer. Dette har vært en iterativ prosess der flere skisser har vært drøftet og justert på bakgrunn av innspill og diskusjoner. Resultatet har vært en prioritert målstruktur og styringsindikatorer som så har blitt konkretisert. Siste del av prosessen har vært knyttet til å beskrive og anbefale oppfølging og implementering av anbefalt målstruktur og styringsindikatorer.

I utformingen av mål og styringsindikatorer er det gjennomført en dokumentanalyse med tilhørende intervjuer med Statsbygg, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Finansdepartementet og utvalgte andre fagdepartement (Kulturdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Klima- og miljødepartementet og Kunnskapsdepartementet) om hvilke føringer og gjeldene politikk som påvirker bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor. En referansegruppe bestående av Kunnskapsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet, Kulturdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har gitt innspill til utkast til målformuleringer og utkastet er drøftet med Direktoratet for økonomistyring. Erfaringer fra Danmark og Finland er også benyttet i arbeidet.



Figur 3: Arbeidsmetode og prosess for utarbeidelse av målstruktur



2 Beskrivelse og vurdering av innretning på målstrukturen

2.1 Innretting av målstrukturen

Det er ulike måter å innrette mål og indikatorer for helheten av bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor. Målenes virkeområde vil være lokalanskaffelser og lokalbruk i hele statlig sivil sektor uavhengig av om lokalene er forvaltet av Statsbygg, selvforvaltet eller leid i markedet. Målgruppen for målene som foreslås vil være for alle departementene og brukere av lokaler i statlig sivil sektor, Statsbygg og virksomheter med selvforvaltet lokaler, eks. innen UH-sektoren.

Målene vil videre ligge til grunn for ønskede endringer eller justeringer under politikkområdet. I utarbeidelsen av målene har leverandøren gjort følgende vurderinger som ligger til grunn:

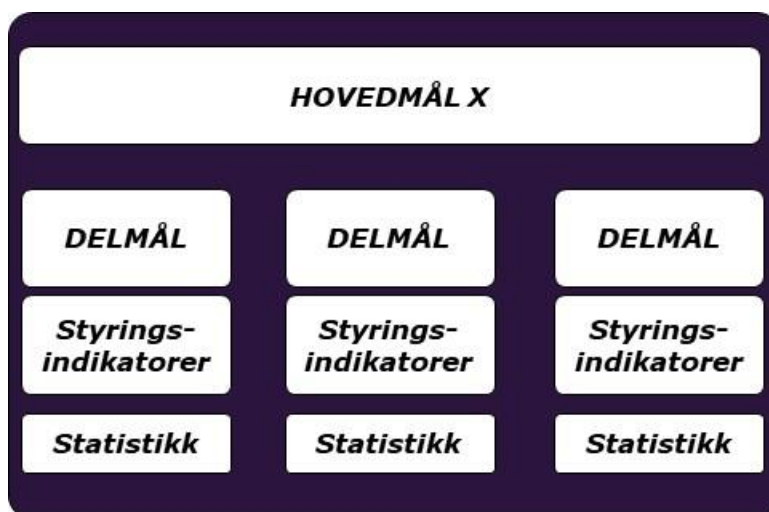
- **Detaljeringsnivå:** Målene skal favne bredt og bør derfor ikke utformes med et høyt detaljeringsnivå både for å unngå detaljstyring, men også for å begrense målkonflikter. Bygge- og eiendomspolitikken har påvirkning på mange andre politikkområder. Det er ikke en hensikt med målene å sette mange eller detaljerte mål for andre politikkområder. Samtidig kan målene inneholde elementer fra enkelte andre politikkområder
- **Enkle og forståelige mål:** Målene skal kunne kommuniseres godt utad, kunne offentliggjøres og forklare hva som ønskes oppnådd med politikkområdet på en enkel og forståelig måte. Det bør ikke være for mange mål
- **Balanse i målstrukturen:** Målene som settes skal utfylle hverandre og være robuste over tid. De ulike målene må ses i sammenheng for å indikere samlet måloppnåelse for politikkområdet
- **Realistiske mål:** Det er til intensjon at alle målene med tilhørende måltall for styringsindikatorene skal være realistisk å oppnå samlet sett over tid. I utforming av målstrukturen er det satt mål som etter leverandørens vurdering kan realiseres innen 2030. Det er ikke satt måltall per år, da leverandøren mener at det er langsiktige effekter som ønskes oppnådd. Årlig måloppnåelse kan være usikker da det vil være flere forhold som påvirker målene
- **Behandling av målkonflikter:** Målkonflikter mellom ulike hensyn vil alltid oppstå, men vil etter leverandørens vurdering være håndterbart hvis dette er kjent og vurdert. Eksempler på hvordan dette kan behandles er:
 - Ved å vurdere måloppnåelse på samlet portefølje
 - Ved å tillate en viss grad av målkonflikt i målstrukturen
 - Ved å sette tydelige målprioriteringer mellom de ulike målene i målstrukturen
- **Bruk av tallfestede mål:** Målene bør settes på et overordnet nivå for å være robuste over tid og ovenfor endrede politiske prioriteringer. Målene kan likevel i noen grad utformes med tallfestede resultater. Dette kan for eksempel være aktuelt å vurdere for reduksjon av kostnader. Målene gjøres mer forpliktene ved å sette måltall for styringsindikatorene

En god målstruktur kan sjeldent dekke alt, men bør ha fokus på utvalgte områder. Leverandøren vurderer at målstrukturen bør dekke følgende områder:



- *Tilføre brukerverdi* - viser til den verdien lokaler som innsatsfaktor skal tilføre de direkte brukerne av lokalene
- *Bedre kostnadseffektivitet* - viser til hvordan oppnå kostnadseffektivitet og reduserte kostnader til lokalbruk og lokalanskaffelser
- *Skape og bevare verdier* - viser til hvordan skape og ivareta de verdiene som ligger i eksisterende portefølje av statlig eide lokaler og nye byggeprosjekter
- *Ta samfunnsansvar* - viser til hvordan ta samfunnsansvar gjennom blant annet å fremme bærekraft, redusere negative klima- og miljøeffekter og fremme seriøsitet i statlige byggeprosjekter og lokalbruken

Målstrukturen bør etter leverandørens vurdering, bygges opp med et til to hovedmål, samt underliggende delmål som bygger opp under hovedmålene. Delmålene rapporteres gjennom en kvalitativ vurdering av måloppnåelse. Vurderingene kan støttes opp gjennom et fåtalls styringsindikatorer, og kan suppleres av støttende analyser i form av statistikk. Statistikk er informasjon som det kan være nyttig å følge med på, men som det ikke settes konkrete måltall til. Leverandøren vurderer at hovedmålene vurderes ved en kvalitativ vurdering av den samlede måloppnåelse, som suppleres med informasjon om måloppnåelse for delmålene. Målstrukturen er bygget opp etter en enkel struktur gitt i figuren under:



Figur 4: Prinsipp for oppbygging målstrukturen for Bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor

2.2 Presentasjon av målstrukturen

Leverandøren vurderer videre at endelig målstruktur kan presenteres skriftlig som et kortfattet dokument, for eksempel slik skissert under. Leverandøren vurderer at det er en fordel hvis endelig målstruktur også blir presentert i et eget dokument, uavhengig av hvilken politisk forankring som velges (eks. fremlegges i forbindelse med Prop. 1 S., egen stortingsmelding eller handlingsplan/strategi). Et eget dokument kan både være lettere å vise til, samt legge ved for eksempel tildelingsbrev eller distribueres elektronisk, teksten i kapittel 3 viser til et slikt oppsett.

Dokumentet bør inneholde en skisse til måldefinisjon som skal gi en nærmere forklaring av målene. Leverandøren erfarer at en forklarende tekst gir mer presis forståelse av hva de valgte målene betyr. Leverandøren vurderer at en måldefinisjon bør besvare følgende:

- Hva betyr formuleringene i målene?



- Hvorfor er målet viktig med bakgrunn av dagens situasjon?
- Hva er ambisjonsnivået for målet?

Virkeområde
Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat.

Hovedmål og delmål

Hovedmål

- Delmål
- Delmål
- Delmål

Hovedmål
Dette betyr at:
Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat. Duis aute irure dolor in reprehenderit in voluptate velit esse cillum dolore eu fugiat nulla pariatur. Excepteur sint occaecat cupidatat non proident, sunt in culpa qui officia deserunt mollit anim id est laborum.

Delmål
Dette betyr at:
Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat.

Delmål
Dette betyr at:
Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat.

Delmål
Dette betyr at:
Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat.

Styring og rapportering

Delmål	<ul style="list-style-type: none"> • Styringsindikator • Styringsindikator
Delmål	<ul style="list-style-type: none"> • Styringsindikator • statistikk
Delmål	<ul style="list-style-type: none"> • Styringsindikator • statistikk

Styringsindikator
Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat.

Styringsindikator
Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat.

Styringsindikator
Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat.

Styringsindikator
Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat.

Figur 5: Mulig presentasjon av målstrukturen

2.3 Vurdering av ulike målområder

I arbeidet med overordnede mål for bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor har leverandøren kartlagt tilliggende målområder, føringer og ambisjoner som enten direkte eller indirekte har påvirkning på lokalbruk og lokalskaffelser i statlig sivil sektor. Vedlegget gir en oversikt over kartlagt politikk med påvirkning på bygge- og eiendoms politikken.

I vurderingen av hvilke målområder som har direkte påvirkning på utforming av mål for bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor har leverandøren skilt mellom følgende kategorier:

- Politiske mål og føringer som har direkte påvirkning på utforming av målene for bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor
- Virkemidler for å oppnå målene for bygge- og eiendoms politikken
- Politiske mål og føringer fra andre politikkområder som gir forutsetninger for utførelsen av bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor enten for enkelte sektorer, beslutningsprosesser eller utførelse
- Politiske mål og føringer som gir generelle føringer uavhengig av politikkområder og som gjelder på tvers av staten



Politikkområder	Direkte påvirkning på målene	Virkemiddel for å oppnå målene	Forutsetning for politikkområdet	Generelle føringer	Utfyllende kommentar
Miljø- og klimapolitikken	X				Nasjonale mål og internasjonale forpliktelser gir direkte føringer på innretninger av målene for både byggeprosjekter og eiendomsforvaltning
Arkitekturpolitikken		X			God arkitektur kan anses som et virkemiddel for å oppnå egenskaper ved lokalene og omgivelsene rundt.
Næringspolitikk (spesielt knyttet til utvikling av bygge- og anleggsnæringen)		X			Utvikling av næringen gjennom bl.a. god konkurransesituasjon og krav om seriositet hos aktørene kan anses som et virkemiddel for å oppnå gode lokalanskaffelser.
Bolig- og bygningspolitikk			X		Krav og standarder knyttet til bl.a. Plan- og bygningsloven ligger som en forutsetning for alle lokaler ikke bare statlig sivil sektor, derfor ikke utformet som eget mål men inngår som en forutsetning for all lokalbruk og lokalanskaffelser i statlig sivil sektor
Politikk for planlegging- og konsekvens-utredning (inkl. lokalisering av statlige arbeidsplasser)			X		Føringer til statlig planarbeid og lokalisering gjelder ikke bare for statlige sivil sektor, eks. retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser. Politiske mål og føringer vil ligge som en forutsetning for all lokalbruk og lokalanskaffelser i statlig sivil sektor
Politikk for by- og områdeutvikling			X		Føringer, ambisjoner og retningslinjer for by- og områdeutvikling gjelder ikke bare for statlige sivil sektor. Politiske mål og føringer vil ligge som en forutsetning for all lokalbruk og lokalanskaffelser i statlig sivil sektor
Kulturpolitikk (særlig knyttet til kulturbygg/ scenekunst)			X		Angir spesifikke mål for en sektor innenfor statlig sivil sektor, målene kan sees på som detaljering av de overordnede målene for bygge- og eiendomspolitikken. Det er ikke utformet sektorspesifikke mål i målstrukturen for bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor
Politikk for forskning og høyere utdanning			X		Angir spesifikke mål for en sektor innenfor statlig sivil sektor, målene kan sees på som detaljering av de overordnede målene for bygge- og eiendomspolitikken. Det er ikke utformet sektorspesifikke mål i målstrukturen for bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor
Digitaliseringspolitikken				X	Generelle føringer som gjelder på tvers av staten og sektorer (eks. digitaliseringsrundskrivet), ikke spesifikk for utførelse av bygge- og eiendomsforvaltningen i statlig sivil sektor. Politiske mål og føringer vil ligge som en forutsetning for all lokalbruk og lokalanskaffelser i statlig sivil sektor
Politikk for bekjempelse av arbeidslivs-kriminalitet	(X)			X	Generelle føringer som gjelder på tvers av staten og sektorer (eks. strategi for a-krim), ikke spesifikk for utførelse av bygge- og eiendomsforvaltningen i statlig sivil sektor. En del av statens samfunnsansvar i bygge- og eiendomsforvaltningen i statlig sivil sektor
Anskaffelsespolitikken				X	Anskaffelsesregelverket gir generelle føringer på tvers av alle offentlige anskaffelser og ikke spesifikk for utførelse av bygge- og eiendomsforvaltningen. Alle lokalanskaffelser i statlig sivil skal følge de kravene som settes

Figur 6: Vurdering av målområder med direkte påvirkning av utforming av mål

Norge har som mål å bli et lavutslippssamfunn innen 2050 og har forpliktet seg gjennom Paris-avtalen til å redusere klimagassutslippene i ikke-kvotepliktig sektor med 40 pst. sammenlignet med 2005.³ Videre har regjeringen en ambisjon i regjeringsplattformen fra 2019 å: «*Ha sektorvise ambisjoner for kutt i klimagassutslippene i ikke-kvotepliktig sektor(...)*». Det er per nå ikke tallfestet ambisjoner for kutt i klimagassutslippene, men det står blant annet i Prop. 1 S. (2018-2019) fra Klima- og miljødepartementet at det skal utarbeides indikative utslippsbaner for sektorer innen ikke-kvotepliktig sektor. Det understrekes samtidig at utslippsbanene ikke skal oppfattes som mål eller planer, men som en illustrasjon på en mulig vei. Reduksjon av klimagassutslippene skal være kostnadseffektive i den forstand at utslippsreduksjonen bør tas der det er mest effektivt.

På sektornivå er det satt mål om mer energieffektive bygg, både for nybygg og eksisterende bygningsmasse, blant annet at det skal realiseres 10 TWh energisparing i bygg innen 2030.⁴ Videre er det et politiskmål at bygg- og anleggsplasser skal være

³ Klima- og miljødepartementet Prop. 1 S. (2018-2019)

⁴ Se blant annet Meld. St. 28 (2011-2012) «Gode bygg for eit betre samfunn» og regjeringsplattformen fra 2019



fossilfrie innen 2025, og at det offentlig har et ansvar for at byggeplasser i offentlig regi går foran.⁵

Samlet vurderer leverandøren at de ambisjonene som foreligger i Norges klimaforpliktelser, miljøambisjonene som ligger på sektornivå for både eksisterende bygg og byggeplasser, innspill fra næringen og leverandørens oppfattelse av temaets viktighet taler for at det bør foreligge spesifikke mål for klima- og miljøfotavtrykket fra statens lokalbruk og statlige byggeprosjekter. Leverandøren vurderer at samlet energibruk i statlig sivil sektor er betydelig og at statens tilnærming har ringvirkninger for øvrig lokalbruk, byggenæringen, og kan gi incentiver til innovasjon og teknologiutvikling noe som taler for at målområdet er hensiktsmessig. I målstrukturen er det derfor utformet et eget mål knyttet til klima- og miljøambisjoner for bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor.

Bekjempelse av arbeidslivskriminalitet inngår etter leverandørens vurdering, som en viktig del av ambisjonene knyttet til statens samfunnsansvar i bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor, og dette inngår derfor som et mål. De andre politikkområdene som er vurdert i tabellen over gir føringer, men det er vurdert at det ikke er hensiktsmessig å utforme egne og spesifikke mål for disse politikkområdene.

Det er også en rekke lover og instruksjoner som gir føringer for utformingen av bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor, dette er blant annet knyttet til plan- og bygningsloven. Leverandøren har ikke utformet mål som viser direkte til lover eller instruksjoner, siden dette er føringer og krav som vil gjelde uavhengig av målstrukturene som settes. Identifiserte lover og instruksjoner er omtalt i vedlegget.

⁵ Se blant annet Meld. St. 41 (2016-2017) «Klimastrategi 2030» og regjeringsplattformen 2019



3 Anbefalt målstruktur og styringsindikatorer

Teksten under er leverandørens anbefalte målstruktur og teksten kan benyttes til å presentere målene og styringsindikatorerne i et eget dokument jf. omtale i kapittel 2.2.

3.1 Virkeområde

Staten har ulike roller i bygge- og eiendomsforvaltningen i statlig- sivil sektor. Staten utvikler, bygger og forvalter lokaler, og er leietaker i markedet. Målstrukturen favner alle statens roller i bygge- og eiendoms politikken. Målene viser til hva som ønskes oppnådd av effekter og resultater for bygge- og eiendoms politikken.

3.2 Hoved- og delmål

- *Statens lokaler er en samfunnsøkonomisk effektiv innsatsfaktor for at virksomheter i statlig sivil sektor når sine mål*
 - *Attraktive lokaler som fremmer produktivitet og nye arbeidsformer*
 - *Reduserte kostnader til statens lokalbruk med redusert arealbruk, nøktern standard og egnet lokalisering*
 - *Kostnadseffektiv prosjektgjennomføring av statlige byggeprosjekter til avtalt tid og kvalitet*
- *Staten tar samfunnsansvar i lokalbruk og byggeprosjekter*
 - *Ivareta statens eiendoms kapital og bevare lokaler med store kulturhistoriske verdier*
 - *Ledende på klima- og miljøvennlige lokaler i Norge*
 - *Fremme seriøsitet og motvirke arbeidslivskriminalitet*

3.3 Måldefinisjoner

Hovedmål 1:

Statens lokaler er en samfunnsøkonomisk effektiv innsatsfaktor for at virksomheter i statlig sivil sektor når sine mål

Statens eide og leide lokaler og statlige byggeprosjekter skal være samfunnsøkonomisk effektive⁶. Ressursene skal brukes slik at de gir høyest mulig nytte i forhold til kostnader. Dette betyr at statens lokaler legger til rette for at brukerne når sine mål og er kostnadseffektive i anskaffelse og bruk.

Staten gjennomfører store byggeprosjekter, har en stor portefølje av eide lokaler og staten er Norges største leietaker i markedet. Totale kostnader knyttet til lokaler, både leiekostnader og andre kostnader knyttet til lokalbruken, utgjør betydelige kostnader for statlig sivil sektor. Lokalenes egnethet både for samfunnet og brukerne, sammen med kostnadseffektivitet er viktig for best mulig ressursutnyttelse. Målet kan anses som nådd dersom det kan sannsynliggjøres at lokaler er en effektiv innsatsfaktor, samt ved økt kostnadseffektivitet fra statens samlede lokalbruk og statlige byggeprosjekter. Måloppnåelse fra delmålene er med på å sannsynliggjøre måloppnåelse for hovedmålet.

⁶ Eksempelvis drøftet i NOU 2015:1 «Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd» kapittel 4.2



Delmål:

1.1 Attraktive lokaler som fremmer produktivitet og nye arbeidsformer

Lokaler skal være attraktive for brukerne av lokalene, og skal være utformet og lokalisert slik at de bidrar positivt til produktivitet. Attraktive lokaler betyr at lokalene er utformet med riktig brukerkvalitet, er funksjonelle og at de er tilpassningsdyktige for endrede behov. Brukerkvalitet viser til virksomhetenes vurdering av hvordan lokalene tilfredsstiller deres behov. Statens nye eller tilpassede lokaler skal være fleksible og tilrettelegge for nye arbeidsformer og sambruk.

Lokaler utgjør en viktig innsatsfaktor for virksomheter i statlig sivil sektor og en god utnyttelse av lokalene er viktig for både god kvalitet i tjenesteproduksjon og produktivitet. Delmålet nås hvis brukernes opplevde kvalitet er høy og det kan sannsynliggjøres et positivt bidrag til produktivitet som følge av attraktive lokaler.

1.2 Reduserte kostnader til statens lokalbruk med redusert arealbruk, nøktern standard og egnet lokalisering

I de samlede kostnadene til statens eide og leide lokaler inngår direkte kostnader, som husleie, og de totale registeret tilleggskostnadene til lokalene basert på kontogruppe 63 i Statsregnskapet⁷. Statens lokaler skal ha en nøktern standard, men for lokaler med stor nasjonal verdi kan løsninger av høyere standard vurderes. For eide lokaler gjøres vurdering av standard i et livsløpsperspektiv. Virkemiddel for å oppnå målet er rett lokalisering og at arealbruken i statlig sivil sektor samlet sett reduseres. Dette innebærer blant annet at arealbruk per ansatt for kontorarbeidsplasser skal reduseres og at leiekostnader per kvm ikke er høyere enn markedet for kontorlokaler. En balanse mellom standard, arealbruk og lokalisering må søkes for å oppnå reduserte kostnader.

Statens samlede bruk av ressurser på lokalbruk er estimert til å utgjøre om lag 20 mrd. kroner i 2017, dvs. 10 pst. av de samlede driftsutgifter i statlig sivil sektor.⁸ Økt transparens og bedre oversikt over samlet ressursbruk kan gi betydelige kostnadsbesparelser. Målet nås hvis samlede kostnader knyttet til lokalbruk reduseres med 7-10 pst. innen 2025 og 12-18 pst. innen 2030. Beregnet med dagens driftsutgifter utgjør dette årlig reduksjon på om lag 3,6 mrd. kroner innen 2030.⁹

1.3 Kostnadseffektiv prosjektgjennomføring av statlige byggeprosjekter til avtalt tid og kvalitet

Statlige byggeprosjekter skal være kostnadseffektive og utføres i tråd med avtalt tid og kvalitet.

Investeringer til statlige byggeprosjekter er doblet siden 2014 og utgjør i dag om lag 15 pst. av statens direkte investeringer, ekskl. petroleum. Det tar i dag lang tid fra behov identifiseres til et statlig byggeprosjekt ferdigstilles. For ikke igangsatte prosjekter eller prosjekter i utrednings- eller avklaringsfasen vil målet nås med en 15-20 pst.

⁷ Dette inkluderer lys, varme, renhold, renovasjon, vakthold og annet. For definisjon se vedlegget i Områdegjennomgangen av bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor leveranse 1

⁸ Estimert i Områdegjennomgangen av bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektors leveranse 1 - Styring og organisering

⁹ Estimert i Områdegjennomgangen av bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektors leveranse 1 - Styring og organisering



kostnadseffektivisering innen 2030 sammenliknet med dagens nivå (2019). Med dagens investeringsnivå utgjør dette om lag 1,2 mrd. kroner¹⁰.

Hovedmål 2:

2 Staten tar samfunnsansvar i lokalbruk og byggeprosjekter

Staten har som en stor innkjøper, lokalforvalter og leietaker i markedet, et samfunnsansvar for fremme effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser. Dette innebærer en helhetlig vurdering av økonomiske, miljømessige og sosiale forhold. Staten skal gå foran for å redusere klima- og miljøfotavtrykket fra statens lokalbruk og lokalanskaffelser. Statens skal bidra til en seriøs næring blant annet gjennom å forhindre arbeidslivskriminalitet. Staten har også et spesielt ansvar for å ivareta statens eiendoms kapital og bevare nasjonens felles kulturhistoriske verdier for fremtiden.

Målet kan anses som nådd dersom staten har fremmet samfunnsansvar på en økonomisk, miljømessig og sosialt ansvarlig måte i sin lokalbruk og byggeprosjekter. Måloppnåelse fra delmålene er med på å sannsynliggjøre måloppnåelse for hovedmålet.

Delmål

2.1 Ivareta statens eiendoms kapital og bevare lokaler med store kulturhistoriske verdier

Staten ivaretar sin eiendoms kapital i eide eiendommer og lokaler i statlig sivil sektor, ved å sikre et godt og verdibevarende vedlikehold. Dette betyr også at der avhending er vurdert å være mest hensiktsmessig for staten, skal det økonomisk gunstige for staten som helhet ivaretas.

Lokaler med store kulturhistoriske verdier er en viktig del av vår felles kulturarv som har stor kulturhistorisk og symbolsk verdi for landet.¹¹ Statens lokaler med kulturhistoriske verdier vil være lokaler som er eid av rettssubjekter staten og som er:¹²

- Fredet i henhold til kulturminneloven
- Administrativ fredet
- Regulert til bevaring etter plan- og bygningsloven
- Del av en sektors landvernplan som er godkjent av Riksantikvaren

Staten eier en stor portefølje med store økonomiske og kulturhistoriske verdier, en god verdibevaring er avgjørende for å ivareta og bevare disse verdiene. Staten har et spesielt ansvar for bærekraftig bruk og for å bevare lokaler med store kulturhistoriske verdier slik at disse bevares for fremtiden. Et tiltak vil være å etablere et felles referansegrunnlag for dagens tilstandsgrad. Målet nås hvis statens eiendoms kapital ivaretas over tid basert på en etablert referansegrunnlag og verdiene ikke reduseres.

¹⁰ Estimert i Områdegjennomgangen av bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektors leveranse 1 - Styring og organisering

¹¹ Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Veileder «Forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer» 2006

¹² Definert i Kongelig resolusjon 15.08.2006 «OVERORDNA FØRESEGNEN OM FORVALTNING AV STATLEGE KULTURHISTORISKE EIGEDOMAR



2.2 Ledende på klima- og miljøvennlige lokaler i Norge

Klima- og miljøpåvirkningen fra all statens lokalbruk og statlige byggeprosjekter skal reduseres. Staten skal gå foran og være ledende i Norge. Dette betyr at energibruken i statens lokaler skal reduseres samlet sett, og statlig sivil sektor skal gå foran med å legge til rette for at statlige byggeplasser skal være mest mulig fossilfrie¹³. Statens lokalbruk skal legge til rette for en mer sirkulær økonomi der virkemidler kan være arealeffektivisering og ombruk av eksisterende bygninger. Valg av lokalisering kan også bidra til redusert klima- og miljøpåvirkning fra transport. Målet nås hvis klima- og miljøpåvirkningen fra statens lokaler og statlige byggeprosjekter reduseres samlet sett.

2.3 Fremme seriøsitet og motvirke arbeidslivskriminalitet

Staten skal fremme seriøsitet i både statlige byggeprosjekter og statens lokalbruk. Seriøsitet betyr både å forebygge sosial dumping ved å sette krav til lønns- og avtalevilkår, bidra til like konkurranseforhold, sette krav til bruk av lærlinger og sikre etterlevelse av krav til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø.

Staten har som en stor innkjøper, lokalforvalter og leietaker i markedet, et samfunnsansvar for fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser på en ansvarlig måte. Dette betyr at staten skal gå foran andre aktører i bransjen og sette krav til seriøsitet i næringen og motvirke arbeidslivskriminalitet.

Målet nås hvis arbeidslivskriminalitet reduseres i statlige byggeprosjekter og statens lokalbruk, samt hvis statlige byggeprosjekter og statens lokalbruk går foran for å fremme en mer seriøs næring.

3.4 Styringsindikatorer

Måloppnåelse må vurderes ved en kvalitativ vurdering av tilgjengelig informasjon. Det kan være flere kilder til relevant styringsinformasjon både i form av styringsindikatorer med definerte måltall, statistikk eller andre former for analyser, prognoser eller evalueringer. Det er utformet styringsindikatorer for å gi en indikasjon på måloppnåelse for målene, og for å supplere den kvalitative vurderingen av måloppnåelse. Resultatene fra styringsindikatorerne bør sees i sammenheng og det er indikert hvilken statistikk som bør støtte opp under styringsindikatorerne.

¹³ Meld. St. 41 (2016-2017) Klimastrategi 2030



	Styringsindikatorer	Statistikk
Statens lokaler er en samfunnsøkonomisk effektiv innsatsfaktor for at virksomheter i statlig sivil sektor når sine mål		
Attraktive lokaler som fremmer produktivitet og nye arbeidsformer	<ul style="list-style-type: none"> • Brukertilfredshet med lokalbruken 	<ul style="list-style-type: none"> • Produktivitetsstudier
Reduserte kostnader til statens lokalbruk med redusert arealbruk, nøktern standard og egnet lokalisering	<ul style="list-style-type: none"> • Lokalkostnader per ansatt (både eie og leie) • Arealbruk per ansatt (kontorareal) 	<ul style="list-style-type: none"> • Samlede lokalkostnader • Arbeidsplassrelatert areal per ansatt (formålsbygg) • Areal per bruker • Totalt kvm eid og leid lokaler
Kostnadseffektiv prosjektgjennomføring av statlige byggeprosjekter til avtalt tid og kvalitet		<ul style="list-style-type: none"> • Byggekostnader per kvm BTA fordelt på arealkategori/bygningstype • Samlet avvik mellom prognose for sluttkostnader og styringsramme (for byggeprosjekter) • Samlet avvik kostnadsutvikling fra oppstart OFP til styringsramme er gitt • Tidseffektivitet i byggeprosjekter
Staten tar samfunnsansvar i lokalbruk og byggeprosjekter		
Ivareta statens eiendoms kapital og bevare lokaler med store kulturhistoriske verdier	<ul style="list-style-type: none"> • Gjennomsnittlig tilstandsgrad i eide lokaler • Gjennomsnittlig tilstandsgrad for kulturhistoriske eiendommer 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilstandsgrad i eide lokaler fordelt på ulike kategorier eiendom (UH, fengsler, ect)
Ledende på klima- og miljøvennlige lokaler i Norge	<ul style="list-style-type: none"> • Energiforbruk i kWh 	<ul style="list-style-type: none"> • Klimagassutslipp målt i CO₂ ekvivalenter (byggeprosjekter og eiendomsforvaltning) • Andel lokaler med en miljøsertifisering med høy standard (eks. Breeam, Svanemerking ect) • Andel fossilfrie byggeplasser
Fremme seriøsitet og motvirke arbeidslivskriminalitet		

Figur 7: Styringsindikatorer og statistikk for å indikere måloppnåelse

For målet *Kostnadseffektivt prosjektgjennomføring av statlige byggeprosjektet til avtalt tid og kvalitet* er det ikke definert en styringsindikator. Målet følges opp med en kvalitativ vurdering som suppleres av statistikk. For å få en god vurdering av kostnadseffektiv prosjektgjennomføring anbefales det at dette følges opp med regelmessige gjennomganger for eksempel i form av evalueringer eller ekstern utredning.

For målet *Fremme seriøsitet og redusere arbeidsmarkedskriminalitet* er det ikke definert styringsindikatorer eller statistikk. Måloppnåelse for målet vil vurderes gjennom kvalitative vurderinger årlig og regelmessige evalueringer.



4 Detaljering av styringsindikatorer

Brukertilfredshet med lokalbruken

Formål/ Beskrivelse	<p>Hvordan brukerne, dvs. de virksomhetene som benytter lokalene, vurderer at lokalene tilfredsstillter brukernes behov kan gi en indikasjon på hvor attraktive lokalene oppleves.</p> <p>Brukertilfredshet måles med en enkel felles brukerundersøkelse som sendes til en eller et fåtall representanter for virksomheten i både eide og leide lokaler. Undersøkelsen inneholder et begrenset antall spørsmål knyttet til lokalenes beskaffenhet. (De samme spørsmålene benyttes som et utgangspunkt i Statsbyggs kundertilfredshetsundersøkelsen så spørsmålene kan sammenlignes på tvers). Hvilke spørsmål som inngå må utarbeides nærmere, men et eksempel kan være «<i>hvordan tilfredsstillter lokalene din virksomhets behov?</i>»</p> <p>Målemetode for undersøkelsen må utarbeides nærmere. Utviklingen i indikatoren over tid bør sees i sammenheng med både arealbruk og lokalkostnader</p>
Mål	<p>Mål må utarbeides etter metoden er valgt. I Kundertilfredshetsundersøkelser er veldig god KTI-score ansett å være over 75, og det er ikke ønskelig å ha score under 70. Mål basert på KTI-score bør derfor ikke ligge under 70</p>
Datakilder	<p>Felles målemetode og spørsmål må utformes for lokaler forvaltet av Statsbygg, selvforvaltet av virksomhetene selv og lokaler leid i markedet. Statsbyggs kundertilfredshetsundersøkelse må tilpasses felles spørsmål slik at resultater for lokalenes beskaffenhet kan sammenlignes på tvers</p>
Frekvens på målingen	<p>Årlig</p>
Rapporteringsansvarlig	<p>Samlet rådgivingsmiljø (inkl. samlet fagmiljø for leie i markedet) og Statsbygg leverer data fra egen kundertilfredshetsundersøkelse</p>

Indikatoren skal gi styringsinformasjon til en kvalitativ vurdering av måloppnåelse. Leverandøren vurderer foreløpig at fordelene med indikatoren er at den kan implementeres og vil gi relevant informasjon raskt og uten for store gjennomføringskostnader. Ulempen med indikatoren er at den gir brukernes subjektive vurderinger, samtidig vil endringer over tid gi relevant styringsinformasjon om utviklingen av lokalenes beskaffenhet. Innføringen av indikatorene vil påføre noe ekstra rapportering på virksomheter som i dag ikke er inkludert i Statsbyggs kundertilfredshetsundersøkelse (eksempelvis leide lokaler). Det gjennomføres et utviklingsarbeid for å operasjonalisere indikatoren med felles målemetode, spørsmål og utforming av undersøkelsen.

Leverandøren vurderer at et alternativ kan være å hente inn informasjonen som en del av rapporteringen til statenslokaler.no. eller at ansvaret for innhenting av rapportering fra



leide lokaler legges til et samlet rådgivingsmiljø. Gjennomføringen av dette er avhengig av at anbefalingen fra områdegjennomgangens leveranse 1 om etablering av et faglig rådgivingsmiljø for leie i markedet er implementert. Statsbygg vil kun være ansvarlig for resultatene for lokaler de forvalter selv, og disse resultatene vil som i dag, inngå i etatsstyringsdialogen. Departementene er ansvarlig for resultatene fra indikatoren innenfor sin sektor for selvforvaltet lokaler og lokaler leid i markedet. Utviklingen i indikatoren bør sees i sammenheng med både arealbruk og lokalkostnader.

Lokalkostnader per ansatt

Formål/ Beskrivelse	<p>Lokalkostnader per ansatt kan akkumulert for statlig sivil sektor, gi en indikasjon på økt kostnadseffektivitet hvis denne går ned over tid.</p> <p>Lokalkostnader per ansatt defineres som sum årlige kostnader, dvs. husleiekostnader og andre lokalkostnader som ikke inngår i leieavtalen. Antall ansatte i lokalet defineres som de som lønnes av virksomheten inkludert vikarer og engasjerte. Lokalkostnader blir i dag rapportert i statsregnskapets kontogruppe 63. Lokalkostnader består av husleiekostnader og andre lokalkostnader.</p> <p><i>Husleiekostnader</i> er årlig husleie i kroner inkl. mva kompensasjon (der det er tilfelle) både til Statsbygg og leie i markedet. Hentet fra regnskapstall og gruppert iht. standard kontoplan for statlige virksomheter, konto 630/631</p> <p><i>Andre lokalkostnader</i> er årlige kostnader i kroner eks. mva. Hentet fra regnskapstall og gruppert ihht. Standard kontoplan for statlige virksomheter, konto 632, 634, 636, 639, 660, 663¹⁴. For selvforvaltende lokaler inkluderer dette også kapitalkostnader/avskrivninger (601)</p>
Mål	<p>Reduksjon i totale kostnader til lokalbruken i staten på mellom 12-18 pst. frem til 2030.</p> <p>I statenslokaler.no er lokalkostnader per ansatt pt. (10.05.19) beregnet til 91 802 kr for lokalene som til nå er i databasen</p>
Formel	$\sum \frac{\text{Husleiekostnader} + \text{Andre lokalkostnader}}{\text{Antall ansatte i lokalet}}$
Datakilder	Statsregnskapet / statenslokaler.no
Frekvens på målingen	Årlig
Rapporteringsansvarlig	Statsbygg levere rapportering gjennom informasjon fra Statenslokaler.no

Indikatoren skal gi styringsinformasjon til en kvalitativ vurdering av måloppnåelse. Leverandøren vurderer foreløpige at indikatoren gir god styringsinformasjon på om måloppnåelse og kan gi årlig styringsinformasjon. Videre er fordelene med indikatoren at den er forholdsvis enkel å måle og at den allerede eksisterer som en parameter i

¹⁴ Renovasjon, vann, avløp, o.l. (632), Lys, varme (634), Renhold, vakthold, vaktmestertjenester (636), Annen kostnad lokaler (639), Reparasjon og vedlikehold bygg/lokaler (660/663)



statenslokaler.no. Det vurderes å være lave implementeringskostnader utover det arbeidet som er igangsatt med utvikling av statenslokaler.no. Ulempen med indikatoren er at statenslokaler.no per i dag ikke inneholder en komplett oversikt over statens eide og leide lokaler. Leverandøren vurderer at det innen første rapportering, dvs. for 2020, bør statenslokaler.no inneholde et godt nok utvalg til å gi styringsinformasjon for et representativt utvalg. Departementene er ansvarlig for resultatene per sektor.

Ved innlemming av lokaler inn i husleieordningen vil totalkostnadene endres, men leverandøren vurderer at dette kan korrigeres for i rapporteringen i de tilfellene dette blir aktuelt.

Det rapporteres akkumulert på lokalkostnader per ansatt, men det kan leveres statistikk som rapporterer separat på utviklingen av lokaler leid i markedet, lokaler innenfor husleieordningen og lokaler som statlige virksomheter forvalter selv.

Arealbruk per ansatt (for kontorlokaler)

Formål/ Beskrivelse	Arealbruk per ansatt for kontorareal kan gi en indikasjon på økt kostnadseffektivitet hvis arealbruken går ned. Arealeffektivitet er et virkemiddel som kan gi indikasjon på reduserte kostnader over tid. Indikatoren måler bruttoareal (BTA) for lokaler til kontorbruk med få eller ingen spesialtilpassinger av arealene. Ansatte er de som lønnes av virksomheten, inkludert vikarer og engasjerte. Arealbruk per ansatt blir i dag målt i statenslokaler.no. Indikatoren inkluderer kontorlokaler både fra leide og eide lokaler.
Mål	Reduksjon på 40 pst. arealbruk per ansatt for kontorlokaler innen 2030 ifht. 2019 for statens portefølje som helhet. I statenslokaler.no (per 10.05.19) arealbruk per ansatt (kontorlokaler) rapportert til 37 kvm per ansatt
Formel	$\sum \frac{\text{Kontorareal målt i kmv bruttoareal(BTA)}}{\text{Antall ansatte i lokalet}}$
Datakilder	Statenslokaler.no
Frekvens på målingen	Årlig
Rapporteringsansvarlig	Statsbygg levere rapportering gjennom informasjon fra Statenslokaler.no

Indikatoren skal gi styringsinformasjon til en kvalitativ vurdering av måloppnåelse. En tett oppfølging av arealbruk per ansatt gir incentiver til kostnadsreduksjon og kan gi incentiver til å vurdere andre tiltak som nye arbeidsformer og økt sambruk av lokaler.

I Statsbygg-rapporten «Arealbruk ved staten leie i markedet»¹⁵ blir det beskrevet hva hensikten med rapportering av arealeffektivitet er:

¹⁵ Statsbygg «Arealbruk ved statens leie i markedet» 21.11.2018



«Arealeffektivitet er et mål på hvor godt en virksomhet utnytter sine arealer. Effektive lokaler er funksjonelle, gir lavere kostnader per ansatt og mindre belastning på klima og miljø.»

Leverandøren vurderer foreløpig at indikatoren gir god styringsinformasjon ved å se på utvikling over tid, samt at indikatoren allerede blir målt gjennom statenslokaler.no. Det vil trolig ikke være store tilleggs kostnader ved innføringen av indikatorene utover det utviklingsarbeidet som pågår gjennom statenslokaler.no. Ulempen med indikatoren er at den kun inneholder arealbruk for kontorlokaler og ikke alle lokaler, dvs. også formålsbygg, i statlig sivil sektor.

For formålsbygg kan arealbruk rapporteres som arbeidsplassrelatert areal per ansatt for å gi supplerende statistikk. *Arbeidsplassrelatert areal* er andel arbeidsplassrelatert areal til bruk i formålsbygg, eks. fengsel, campus osv. Arbeidsplassrelatert areal er ikke direkte sammenlignbart med arealbruk per ansatt for kontorlokaler, men utvikling av arealbruk bør over tid reduseres. Leverandøren vurderer videre areal per bruker (eksempel per student eller for per innsatt i fengsel) kan utvikles og benyttes som støttende analyse.

En ytterligere ulempe er at statenslokaler.no er basert på selvrapporing og at den per i dag ikke inneholder en komplett oversikt over statens eide og leide lokaler. Datakvaliteten de første årene vil på bakgrunn av dette trolig være svak. Leverandøren vurderer at innen første rapportering, dvs. for 2020, bør statenslokaler.no inneholde et godt nok utvalg til å gi styringsinformasjon for et representativt utvalg. Departementene er ansvarlig for resultatene per sektor

Arealbruk per ansatt bør sees i sammenheng med lokalkostnader per ansatt og opplevd kvalitet ved lokalene for å gi en mer balansert rapportering av hvor samfunnsøkonomisk effektiv statens lokaler er som innsatsfaktor.

Energiforbruk (kWh)

Formål/ Beskrivelse	Indikatoren kan gi indikasjon på energieffektivisering fra statens lokalbruk ved å måle totalt energibruk målt i kWh fra eksisterende eide og leide lokaler i statlig sivil sektor. Indikatoren kan også gi en indikasjon på energieffektivisering hvis energiforbruk per kvm reduseres. Indikatorene måler faktisk forbruk av energi målt i kWh i eide og leide lokaler i statlig sivil sektor per år.
Mål	Det settes mål for reduksjon i den absolutte energibruken i statens lokaler frem til 2030. For å fastsette målet må det igangsettes en utviklingsarbeid for å få oversikt over dagens samlede energibruk (i eide og leide lokaler).
Datakilder	Faktisk energiforbruk i eide og leide lokaler
Frekvens på målingen	Årlig
Rapporteringsansvarlig	Statsbygg og statlige virksomheter som forvalter eller leier lokaler er ansvarlig for rapportering



Indikatoren skal gi styringsinformasjon til en kvalitativ vurdering av måloppnåelse. Leverandører vurderer at indikatoren kan gi en indikasjon på måloppnåelse hvis det faktiske totale forbruket av energi går ned over tid for statens lokalbruk (både eide og leide lokaler). Mye av energibruken i dagens eiendomsmasse er basert på elektrisitet, blant annet viser Statsbyggs Energirapport fra 2018 at 72 pst. av leverte energivarer er fra elektrisitet, 23 pst. er fjernvarme og kun en pst. er knyttet til fossil-oppvarming.¹⁶ En stor andel av elektrisiteten som produseres i Norge i dag er fornybar, men avhengig av hvilken energimiks som legges til grunn og om det benyttes livsløpsvurderinger eller kun direkte utslipp vil andelen fornybar energiforbruk variere.

Ved økt energieffektivisering i den samlede porteføljen av eksisterende lokaler, utvikling av en større andel nullutslippsbygg og mer energieffektive lokaler vil indikatoren over tid vise en nedgang i det totale energiforbruk noe som kan redusere miljøfotavtrykket fra statens lokaler. I vurderingen av de enkelte energieffektiviseringstiltak må det inngå en vurdering av hvor kostnadseffektivt tiltakene som igangsettes er. Leverandøren anbefaler at indikatoren måler utviklingen for porteføljen som helhet og at departementene er ansvarlig for resultatene per sektor.

Statsbygg måler i dag gradskorrigert, stedskorrigert og arealvektet energiforbruk(kWh) per kvm. Denne indikatoren korrigerer for eksempel for høyt energiforbruk som følge av en unormal kald vinter eller varm sommer. Ulempen med denne måten å måle på er at indikatoren i større grad viser effekten av energieffektiviseringstiltak og ikke nødvendigvis miljøpåvirkning totalt sett. Videre kan for eksempel reduksjon i areal per ansatt føre til at energiforbruk per kvm øker. Leverandøren vurderer på bakgrunn av dette at det er mer hensiktsmessig å måle reduksjon av det totale energiforbruket over hele porteføljen.

Supplerende statistikk for vurdere klima- og miljøvennlige lokaler

Vurdering av måloppnåelse om staten er ledende på klima- og miljøvennlige lokaler må gjøres ved en samlet vurdering av valgte indikator og suppleres med statistikk.

Leverandøren vurderer at måling av reduksjon av klimagassutslipp både fra statlige byggeprosjekter, eide og leide lokaler kan gi supplerende statistikk for å vurdere måloppnåelse. Statistikken vil ikke kunne gi et direkte svar på hvordan de nasjonale klimaforpliktelsene nås mest mulig kostnadseffektivt, men kun gi en indikasjon på redusert CO₂ utslipp over tid fra lokalbruk og statlige byggeprosjekter i statlig sivil sektor. Både utslipp fra kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor vil inngå i tallene. Det vil derfor være vanskelig å holde dette direkte opp mot norske klimaforpliktelser. Leverandøren vurderer derfor at det ikke bør settes måltall knyttet til dette.

Eksempler på statistikk som kan benyttes er:

- For statlige byggeprosjekter kan klimagassutslipp beregnes i tråd med NS 3720 «Metode for klimagassberegninger i bygninger» og måles som klimafotavtrykk per prosjekt og for porteføljen (tonn CO₂ ekvivalenter totalt og per år). Klimagassutslipp per bygd areal (kg CO₂ ekvivalenter/kvm) er også en alternativ metode
- For eiendomsforvaltning kan klimagassutslipp måles som CO₂ ekvivalent utslipp fra eiendommene (både eide og leide) knyttet til energibruk. Det må igangsettes et arbeid for å enes om en felles rapporteringsstandard for klimagassutslipp fra

¹⁶ Statsbygg 2018, «Energirapport 2018 - Energibruk i Statsbyggs bygninger»



eiendomsforvaltningen da dette ikke i dag er regulert gjennom for eksempel Norsk standard

For byggeprosjekter er det etablert en standard metode for måling av klimagassutslipp gjennom NS3720 som er implementert for statlige byggeprosjekter som gjennomføres av Statsbygg. For å gi full effekt, må målinger gjøres også av andre statlige byggherrer og ved byggeprosjekter i regi av private for statlig leietaker. Fordelen med metoden er at statistikken kan sammenlignes med andre store byggeprosjekter utenfor statlig sivil sektor som også er basert på samme metodikk. Ulempen med standarden er at det for eksempel ikke er definert hvilken utslippsfaktor som skal legges til grunn for beregningene. Leverandøren har ikke tatt stilling til eller har mandat til å mene hva som er det riktige, men anbefaler at dette spørsmålet utredes ved innføringen av statistikken.

For å måle klimagassutslipp fra eiendomsforvaltning opplyser Statsbygg at det ikke finnes en etablert standardisert metode som gjør det mulig å sammenligne på tvers av statlig sivil sektor. Statsbygg anbefaler i sin miljøstrategi å måle redusert klimagassutslipp fra eiendomsforvaltning som *CO₂ ekvivalenter utslipp fra eiendomsporteføljen knyttet til energibruk*.¹⁷ For å kunne måle klimagassutslipp fra både eide og leide lokaler må dette gjøres etter samme målemetode, og det må etableres en felles standard. Leverandøren vurderer at dette er et arbeid som må igangsettes hvis statistikken innføres for forvaltning av lokaler.

Klimagassutslipp målt i CO₂ ekvivalenter er en av flere måter å måle klima- og miljøpåvirkning og måling av klimagassutslipp kan gjøres på ulike måter og med ulike forutsetninger. Leverandøren anbefaler derfor at det også suppleres med støttende analyser som hvor stor andel av statens lokaler (eide eller leid) som er miljøsertifisert for eksempel gjennom Breeam-merking (*excellent* eller *very good*), Svanemerking eller en annen form for miljømerking, og andel fossilfrie byggeplasser. Bruk av miljøsertifisering, som Breeam, rapporteres på av blant annet Entra og Obos, som indikatorer for klima- og miljøpåvirkning fra deres portefølje.

Gjennomsnittlig tilstandsgrad (eide og kulturhistoriske eiendommer)

Formål/ Beskrivelse	<p>Indikatoren gir en indikasjon på hvilken tilstand statlige eide lokaler har i snitt og ved å følge utviklingen over tid kan dette gi en indikasjon om statens lokaler bevares og opprettholder sin tekniske verdi. Indikatoren kan også sees i sammenheng brukernes vurdering av lokalenes egnethet.</p> <p>Måler tilstandsgrad i snitt over porteføljen av eide lokaler i statlig sivil sektor, dvs. også det som ligger utenfor dagens husleieordning.</p> <p>Tilstandsgrad måles basert på tilstandsgrad i tråd med Norsk standard 3424. Måling av tilstandsgrad tar utgangspunkt i teknisk verdi av eiendommene.</p> <p>I rapporteringen av indikatorene vil det fremkomme to styringsindikatorer:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Gjennomsnittlig tilstandsgrad for eide lokaler
----------------------------	---

¹⁷ Statsbygg miljøstrategi 2019-2020



	2. Gjennomsnittlig tilstandsgrad for statlig eide kulturhistoriske eiendommer
Mål	Tilstandsgrad uten avvik er TG0 og TG3 benyttes for «store eller alvorlige avvik». Mål for indikatoren kan være at tilstandsgraden i snitt ligger på TG1, for statlige eide kulturhistoriske eiendommer er målet for porteføljen samlet, opprettholdelse av tilstandsgraden, dvs. ikke reduksjon av dagens tilstandsgrad for porteføljen
Datakilder	Statsbygg (innenfor husleieordningen og kulturhistoriske eiendommer) og rapportering fra statlig eide lokaler forvaltet av virksomhetene selv
Frekvens på målingen	Årlig
Rapporteringsansvarlig	Statsbygg og statlige virksomheter med selvforvaltet lokaler er ansvarlig for å levere rapporteringen

Indikatoren skal gi styringsinformasjon til en kvalitativ vurdering av måloppnåelse. Leverandøren vurderer foreløpig at indikatoren kan gi en indikasjon på verdibevaring av lokalene ved å følge med på utviklingen over tid. Indikatoren vil supplere den kvalitative vurderingen av måloppnåelse, blant annet av vedlikeholdsarbeidet som er planlagt og gjennomført. Fordelen med å måle tilstandsgrad er at dette er en standardisert metode som kan gjennomføres også for lokalene som ikke forvaltes av Statsbygg. Ulempen med indikatoren er at det er krevende å gjennomføre en riktig vurdering av tilstandsgraden til alle statlige lokaler basert på standarden i NS 3424 årlig. Det vil potensielt kreve mye ressurser å få gjennomført en fullstendig analyse og det finnes ikke i dag en fullstendig rapportering på tilstandsgrad for selvforvaltet lokaler eller lokaler i Statsbygg. Dette er et utviklingsarbeid som ved innføring av indikatoren må gjennomføres og som leverandører vurderer at vil ha kostnadskonsekvenser for de virksomhetene som i dag ikke gjennomfører en systematisk tilstandsvurdering. Leverandøren vurderer samtidig at det bør forventes at landets største eiendomsforvalter har en komplett oversikt over tilstanden på eide lokaler. Departementene er ansvarlig for resultatene fra egen sektor.

For å supplere informasjonen til indikatoren vurderer leverandøren at de vil være hensiktsmessig å rapportere på ulike kategorier av eiendommer (eks. UH-bygg, fengsel, etc.) som statistikk.

Statsbygg er i gang med et utviklingsprosjekt for å bedre systematikken i vurdering av tilstandsgrad for eiendommer som Statsbygg forvalter. Statsbygg opplyser om at de ønsker å gjennomføre en rullerende vurdering av tilstandsgraden i porteføljen ved å vurdere et representativt utvalg av eiendommer hvert femte år. Første resultater fra dette arbeidet kan inngå som rapportering fra 2020. Leverandøren vurderer at dette er en hensiktsmessig tilnærming til vurdering av tilstandsgrad. Tilnærmingen vil bety at det først vil ta fem år før det foreligger en fullstendig vurdering av alle eiendommer, og nye fem år før hele porteføljen er vurdert. Samtidig vil en fullstendig vurdering av hele porteføljen årlig være svært kostnadskrevende og lite realistisk å gjennomføre.



5 Anbefalt oppfølging og rapportering

Leverandørene anbefaler at målstrukturen innføres fra 2020 og at første rapportering kan skje i Prop. 1 S (2021-2022), eller i et eget dokument som viser resultater for statens lokalbruk og statlige byggeprosjekter i 2021. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil være ansvarlig for sammenstilling av vurderingen av måloppnåelse for helheten av bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor.

I rapporteringen anbefaler leverandøren at det gis en kvalitativ vurdering av måloppnåelsen som støttes opp med analyser fra resultatene av styringsindikatorerne og suppleres med rapportert statistikk. Summen av den kvalitative vurderingen, resultatene fra styringsindikatorerne og rapportert statistikk skal til sammen gi en vurdering av måloppnåelse. Forklaring av avvik og hvilke tiltak som skal gjennomføres for å forbedre måloppnåelse anbefales å inngå som en del av rapporteringen.

Leverandøren anbefaler at Kommunal- og moderniseringsdepartementet er ansvarlig for oppfølging av målstrukturen og for at det gjennomføres en samlet vurdering av måloppnåelse for hele bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor. Den samlede vurderingen vil være en sammenstilling av flere kilder. Statsbygg, som statens viktigste fagmiljø og virkemiddel i bygge- og eiendomsforvaltningen i statlig sivil sektor etter leverandørens vurdering, vil bidra med rapportering og analyser til flere av målene og styringsindikatorerne.

Mål og styringsindikatorer må der det er relevant, følges opp gjennom den ordinære etatsstyringsdialogen mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statsbygg, men da kun for de områdene som ligger innenfor Statsbyggs ansvarsområde. Statsbygg kan ikke styres på resultater som ligger utenfor virksomhetens forvaltningsområde.

Hvert sektordepartement vil være ansvarlig for måloppnåelse og tilhørende tiltak innenfor sin sektor. Leverandøren har ikke vurdert i hvilken grad det bør gis fellesføringer eller rapporteringskrav til virksomhetene underlagt hvert sektordepartementet, men mener prinsipielt at dette bør begrenses.

Flere av styringsindikatorerne, eksempelvis fra statenslokaler.no, skal rapporteres på av Statsbygg eller virksomheter med selvforvaltede lokaler. Ved opprettelsen av et samlet rådgivningsmiljø for statens lokalbruk (anbefaling fra leveranse 1), kan dette miljøet etter få ansvar for å gjøre vurdering av måloppnåelse innenfor sin virksomhet, inkl. innhente nødvendig styringsinformasjon. Etter leverandørens vurdering kan dette gjøre en samlet vurdering av statens lokalbruk enklere.

Leverandøren vurderer at innføring av målstrukturen vil kreve ytterligere detaljering og operasjonalisering av hvordan tilstrekkelig informasjon om måloppnåelse kan utledes. Dette er særlig knyttet til indikatorerne *Brukertilfredshet med lokalbruken* og *Gjennomsnittlig tilstandsgrad*. For indikatorerne *lokalkostnader per ansatt*, *arealbruk per ansatt* og *energiforbruk målt i kWh* vurderer leverandøren at det kun vil være enkelte justeringer og tilpasninger som må gjennomføres før det kan rapporteres på disse styringsindikatorerne. *Lokalkostnader* og *arealbruk per ansatt* vil også være avhengig av utviklingen av rapporteringen fra statenslokaler.no. Videre vil være noe utviklingsbehov tilknyttet statistikken som er foreslått.

For å sikre operasjonalisering og gevinstrealisering av målene anbefaler leverandøren at det utarbeides en handlingsplan eller lignende, for oppfølging av anbefalingene fra områdegjennomgangen og forslag til målstruktur som inneholder konkrete tiltak,



virkemidler eller gjennomføringsplaner. Leverandører vurderer at eier av arbeidet bør være Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men at eksempelvis tiltak kan eies av sektordepartementene, Statsbygg og andre virksomheter med selvforvaltet lokaler. Videre anbefaler leverandøren at mål- og resultatstyringssystemet for Kommunal- og moderniseringsdepartementets etatsstyring av Statsbygg tilpasses den helhetlige målstrukturen for bygge- og eiendomspolitikken, jf. anbefalingen fra leveranse 1 av områdegjennomgangen.

6 Anbefalinger

Nytte av anbefalingene

I områdegjennomgangens leveranse 1 ble det anbefalt å etablere en helhetlig bygge- og eiendomspolitikk med tydelig vektlegging av kostnadseffektivitet. Det ble videre anbefalt å etablere en strategi som inneholdt regjerings mål for lokalbruk og lokalanskaffelser i statlig sivil sektor med tydelig vektlegging av kostnadseffektivitet. Leverandøren har på bakgrunn av dette utarbeidet anbefalt målstruktur som kan inngå i en helhetlig strategi.

I leveranse 1 ble realiserbare målsetninger for økt kostnadseffektivitet tilknyttet lokalbruk og byggeprosjekter spesifisert. Anbefalte mål- og indikatorer for politikkområdet vil være viktige i realisering av kostnadseffektivisering. Anbefalte mål og indikatorer vil skape en felles retning og overbygning for bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor og for realisering av anbefalinger fra områdegjennomgangens leveranse 1 og 2.

Anbefalinger leveranse 2

Samlet har leverandøren følgende anbefalinger:

- Målstruktur, presentert i kapittel 3, anbefales vedtas på egnet måte (eks. fremlegges i forbindelse med Prop. 1 S., egen stortingsmelding eller handlingsplan/strategi). Målstrukturen kan etter leverandørens vurdering tidligst implementeres fra budsjettåret 2020, og første rapportering i 2021
- Det igangsettes et utviklingsarbeid for å detaljere vurderingen av måloppnåelse, styringsindikatorer og forslag til statistikk ytterligere. Det anbefales en vurdering og tilpasninger av styringsindikatorer og statistikk to år etter etablering av målstrukturen
- Det utarbeides en strukturert endringsplan som inkluderer oppfølging av anbefalingene fra områdegjennomgangens leveranse 1 og 2. Det anbefales at Kommunal- og moderniseringsdepartementet får ansvar for utarbeidelse og rapportering på endringsplanen. Endringsplanen kan inngå som en del av en helhetlig strategi for bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor og også inkludere eventuelle andre tiltak

Økonomiske og administrative konsekvenser

I leveranse 1 ble realiserbare målsetninger for økt kostnadseffektivitet tilknyttet lokalbruk og byggeprosjekter spesifisert. Anbefalinger tilknyttet mål- og indikatorer for politikkområdet vil være viktige i realisering av kostnadseffektivisering.

Nye mål og indikatorer for politikkområdet vil ikke ha direkte økonomiske konsekvenser, men vil utgjøre en vesentlig overbygning for å realisere anbefalingene fra områdegjennomgangens leveranse 1 og 2. Det vil være et administrativt arbeid både i departementene, Statsbygg og andre virksomheter med selvforvaltet lokaler i forankring av mål, utvikling av enkelte indikatorer, samt rapportering.



Del 2: Effektivisering av statens prosjektgjennomføring og byggherrevirksomhet

1 Innledning, metode og tilnærming

Mandatet for områdegjennomgangens leveranse 2 tilsa at det skulle gjøres vurderinger og anbefalinger tilknyttet effektivisering av statens prosjektgjennomføring og byggherrevirksomhet. I samråd med prosjektgruppen og prosjektstyret ble det på basis av områdegjennomgangens leveranse 1 valgt fire områder som leveranse 2 skulle vektlegge. Disse områdene ble valgt, da de er viktige områder for å realisere effektiviseringspotensialet lagt til grunn i leveranse 1. Områdene er omtalt i henholdsvis kapittel 2 – 5 og omhandler *Arealeffektivitet, Standardisering og systematisering, Gjennomføringsmodeller* og *Byggherreadministrative ressurser*.

I gjennomføringen av leveranse 2 er det lagt til grunn en tre-steps prosess med en faktabasert nåsituasjonsanalyse, vurdering av endring og tiltak, samt anbefalinger innen de fire valgte områdene. Som nevnt i innledningen er aktiviteter, metode og tilnærming per tema forankret hos prosjektstyret og prosjektgruppen. Gitt kompleksiteten i problemstillingen og omfanget av interessenter er det prioritert å benytte tilstrekkelig med tid og ressurser på første steg.

Leverandørens vurderinger og anbefalinger er gitt basert på et bredt spekter av datakilder og det er gjennomført både kvantitative og kvalitative analyser. Et omfattende materiale i form av faglitteratur, prosjektdokumentasjon og øvrige materiale er benyttet som underlag sammen med leverandørens kunnskap og erfaring på området. Det er benyttet dybdegjennomganger fra leveranse 1 og nye prosjektintervjuer innen de ulike områdene, hvorav noe informasjon fra enkelte områder er benyttet til å danne inntrykk på tvers. Utover dette er det gjennomført en rekke samtaler med representanter for Statsbygg, departementer med underliggende virksomheter og uavhengige eksperter. Erfaringer innhentet fra Danmark, Finland og kommersielle aktører er omtalt.

Fakta grunnlag er hentet fra Statsbyggs erfaringsdatabase for prosjekter avsluttet i perioden 2010 – 2018 og pågående prosjekter i gjennomføringsfasen. Kun prosjekter der nybyggandelen er 70 pst. eller høyere er medtatt i beregningsgrunnlaget for analyser. Resultater og funn fra interne og eksterne sammenlikninger er betraktet som en indikasjon, relevans og mulige årsaker til forskjeller er drøftet. Der ikke annet spesifikt er angitt er alle kostnadstall indeksregulert til prisnivå Q1/2019 ved hjelp av Statsbyggs SBED-indeks. Beregning av gjennomsnittlig kvadratmeterkostnad blir gjort ved bruk av et vektet gjennomsnitt der summen av prosjektenes totale nybyggskostnader dividert med summen av prosjektets bruttoareal.



2 Nåsituasjon, vurderinger og anbefalinger - arealeffektivitet

Areal er den viktigste kostnadsdriveren i et byggeprosjekt, men også helt avgjørende for FDV-kostnadene i bygningens driftsfase. Gode nøkkeltall som grunnlag for målsetninger, krav, føringer, måling og prosesser omkring arealeffektivitet mellom prosjekteier, bruker, byggherre og prosjekterende er derfor av stor betydning. Innledningsvis drøftes arealbruk og arealeffektivitet generelt, men delkapittelet er innrettet mot vurderinger relatert til arealeffektivitet i byggeprosjekter målt som forholdet mellom bruttoareal og funksjonsareal i den enkelte bygning i tråd med avtalt innretning og omfang for leveranse 2 i områdegjennomgangen.

2.1 Beskrivelse av nåsituasjon knyttet til arealeffektivitet

Egnede lokaler er en sentral innsatsfaktor i virksomheter. I tillegg til bruttoareal benyttes ulike arealbegreper som grunnlag for å beskrive arealbruk og arealeffektivitet i den enkelte bygning.

2.1.1 Arealkategorier for bygninger

En rekke ulike arealbetegnelser er i bruk for bygninger. Ved arealplanlegging og byggesaksbehandling er begreper relatert til grad av utnyttning definert i tekniske forskrifter til plan- og bygningsloven og veiledning for beregning og måleregler utarbeidet av Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. For selve bygningen benyttes også en rekke arealbegreper, og disse er noe ulike for boliger og yrkesbygg.

De mest sentrale arealkategoriene som benyttes for yrkesbygg er:

- **BTA** - *Bruttoareal* er areal inkludert yttervegger og summeres for alle plan i en bygning
- **NTA** - *Nettoareal* er arealet mellom omsluttende bygningsdeler
- **KA** - *Konstruksjonsareal* er den delen av BTA (i horisontalt snitt i gulvhøyde) som opptas av bygningsdeler til konstruksjonsformål (søylar, vegger). ($KA = BTA - NTA$)
- **KOA** - *Kommunikasjonsareal* (korridor, trapp, heis mv). ($KOA = NTA - FUA - TEA$)
- **TEA** - *Teknisk areal* er den del av NTA som opptas av tekniske anlegg. ($TEA = NTA - FUA - KOA$)
- **FUA** - *Funksjonsareal* er den delen av NTA som svarer til formål og bruk. Måles som nettoareal. Funksjonsarealet tilsvarer programmert areal, dvs. at nettoarealet for alle programmerte rom/ funksjoner til sammen utgjør funksjonsarealet. ($FUA = NTA - KOA - TEA$)

Dette betyr at bygningers bruttoareal fremkommer som summen av fire arealkategorier:

$$BTA = FUA + KOA + TEA + KA$$

I versjon 2007 av NS3940 «Areal- og volumberegninger av bygninger (NS3940:2007)¹⁸» er disse arealkategoriene med definisjoner og måleregler for de ulike arealkategoriene angitt. Ved revisjon av denne standarden i 2012 ble begrepene BTA og NTA beholdt som en formell del av standarden, mens hovedromfunksjoner fremgår av NS 3457-4¹⁹.

¹⁸ Sist revidert 2012

¹⁹ NS 3457-4 «Klassifikasjon av byggverk. Del 4: Romfunksjoner»



Hovedromfunksjoner inkluderer bl.a. rom for menneskelig arbeid og aktivitet, oppbevaring, kommunikasjon og tekniske rom.

I tillegg til det måleverdig arealet i de ulike arealkategoriene listet ovenfor vil bygninger kunne inneholde tilleggsarealer som ikke inngår i måleverdig bruttoareal. Tilleggsareal vil typisk være innvendig parkeringsareal, arealer med fri høyde lavere enn 1,9 meter samt areal i virtuelle plan i rom med stor takhøyde.

2.1.2 Arealdefinisjoner, målereglar og estimatusikkerhet

Som det fremgår av forrige delkapittel har det de siste årene vært benyttet ulike arealbegreper i Norsk Standard. Gjeldende målereglar for areal i bygninger tar utgangspunkt i at arealer kan adresseres entydig til en funksjon, dette kan imidlertid være krevende i praksis. Nye arbeidsplasskonsepter og planløsningsprinsipper kan påvirke fordeling og grensesnitt mellom arealkategorier. Dette betyr at de tradisjonelle arealdefinisjoner og målereglar utfordres ytterligere, og da særskilt i grensesnittet mellom funksjons- og kommunikasjonsarealer.

Statsbygg har definert som et strategisk mål for perioden 2016-2020 «å bidra til effektiv arealbruk i staten og tilbyr bistand til prosesser for dimensjonering av areal». På denne bakgrunn har Statsbygg adressert fagansvar og igangsatt et internt utviklingsarbeid relatert til arealbruk i bygninger. Dette arbeidet inkluderer definisjon av arealkategorier, prosedyre for arealestimering samt prosedyre og mal for arealrapportering. Statsbygg er også representert i komitearbeid for Norsk Standard der det arbeides med å revidere NS 3940 med definisjoner og målereglar.

Grunnlaget for estimering av arealbruk og arealeffektivitet er ulikt i prosjektets ulike faser. I prosjektets tidlige faser vil grunnlaget for arealanslag være overordnede behovsvurderinger kombinert med erfaringstall for funksjonsareal og arealpåslagsfaktor BTA/FUA fra referanseprosjekter. Etter konseptvalg vil brukermedvirkning, arealveiledere og programmering gjøre anslag for funksjonsarealer sikrere. I forprosjektfase skisseres fysiske løsninger som gir grunnlag for faktiske arealberegninger. Det vil følgelig være større usikkerhet knyttet til arealanslag jo tidligere prosjektet er i sitt utviklingsløp.

2.1.3 Arealbegreper benyttet i prosjekters ulike faser

I tabell 1 er tilnærming til arealbruk og benyttede arealbegreper i prosjektenes faser overordnet skissert. Betegnelser for fasene er basert på rundskriv R-108/19 fra Finansdepartementet, veileder for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase samt Statsbyggs prosjektmodell.



Fase ¹	Konseptfase	Forprosjekt			Gjennomføring	
Fase ²	Forstudie	Prosjekt-avklaring	Forprosjekt		Prosjekt	
Fase ³	Utrede konsept	Avklare oppdrag	Utvikle	Planlegge	Gjennomføre	Avslutte
		B1	B2	B3	B4	B5
		TIDLIGFASE				
Tilnærming til arealbruk	Prosjektutløsende behov beskrives basert på overordnet tilnærming og erfaringstall for ulike arealkategorier Erfaringstall for arealpåslags-faktor	Overordnet rom og funksjonsprogram utvikles Programarealer defineres basert på initial brukermedvirkning Erfaringstall for påslagsfaktor for ulike arealkategorier kombinert med verdier fra utvalgte referanseprosjekter	Byggeprogram med rom- og funksjons program etableres Programskisser eller funksjonsdiagram mer utarbeides Funksjonsareal estimeres basert på skisser, arealveiledere og erfaringstall Erfaringstall for påslagsfaktor	Prosjektet detaljeres ytterligere og detaljerte planløsninger tegnes ut Funksjons- og bruttoareal beregnes basert på utarbeidet forprosjekt-løsning	Detalj-prosjektering og evt. tilpasninger og endringer i byggefase. «som bygget» dokumentasjon utarbeides Funksjons- og bruttoareal beregnes basert på bygd løsning	
Areal-begreper	Prosjekt-utløsende behov [FUA] Bruttoareal [BTA]	Programareal [FUA] Bruttoareal [BTA]	Programmert funksjons- og bruttoareal	Prosjektet funksjons- og bruttoareal	Bygd funksjons- og bruttoareal	

Tabell 1: Leverandørens skjematisk fremstilling av tilnærming til arealbruk med tilhørende arealbegreper benyttet i byggeprosjekters ulike faser. 1) viser til Rundskriv R-108/19: Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten, 2) viser til veileder for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase mens 3) viser til Statsbyggs prosjektmodell

Leverandørens gjennomgang av pågående og gjennomførte byggeprosjekter statlig sivil sektor viser at prosjektutløsende behov målt som funksjonsareal vektlegges i de tidlige prosjektfaser, mens bruttoareal overtar som dominerende arealbegrep i forprosjekt- og gjennomføringsfase.

2.1.4 Dagens praksis i byggeprosjekter i statlig sivil sektor

Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor²⁰ med tilhørende veileder for styring av store statlige byggeprosjektet i tidligfase²¹ fastlegger ansvar, krav og rammer for behovsvurderinger, programmering, prosjektutvikling og prosjektgjennomføring. Utredningsinstruksens²² bestemmelser om forsvarlig utredning, herunder alternativsvurderinger skal følges. I henhold til nevnte veileder for styring av store statlige byggeprosjektet i tidligfase skal oppdragsdepartementet påse at prosjektet er i samsvar med gjeldende normer for effektiv arealbruk og følge opp dette gjennom forprosjektfasen. Bruker er i samme veileder pålagt å bidra til at det oppnås nøkterne og arealeffektive løsninger.

²⁰ Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor, Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017

²¹ Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase, Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017

²² Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>



Effektiv arealbruk sikres best gjennom effektiv porteføljestyring av samlet arealbruk for den enkelte virksomhet med arealstrategier som inkluderer hvordan eksisterende bygningsmasse best kan utnyttes. Arbeidet med campusplaner for universitetene er et godt eksempel på en slik overordnet tilnærming. Porteføljestyring av arealbruk er omtalt i områdegjennomgangens leveranse 1.

Der virksomheten har udekkede behov gjennomføres en forstudie, som for prosjekter over terskelverdi betegnes som konseptvalgutredning, hvor alternative konsepter som kan løse behovet utredes. Brukervirksomhetens utfordringer, udekkede behov, mål og strategier samt prosjektets effektmål vil være viktige premisser i arbeidet med å definere prosjektutløsende behov.

I henhold til nevnte veileder kan behovsvurdering/initial programmering av arealbehov gjøres av bruker selv, av oppdragsdepartement, av engasjert ekstern rådgiver eller av Statsbygg. Det vises her til beskrivelse i HUKI-matrise i områdegjennomgangens leveranse 1, kapittel 7.2.9. Det er ikke utviklet veiledning for brukers medvirkning til programmering eller gjennomføring av byggeprosjekter, leverandøren har i kapittel 10.2.3 i leveranse 1 anbefalt at slik veiledning utarbeides. Det er på denne bakgrunn ingen felles definert prosess eller beste praksis for hvordan programmering av arealbehov og prosess for arealutvikling i byggeprosjekter i statlig sivil sektor utføres. Der eksterne, typisk arkitektkontorer eller rådgivingselskaper, engasjeres til programmeringsbistand vil det enkelte selskaps prosesser og erfaringstall legges til grunn for arbeidet.

I justissektoren er det utviklet arealveiledere for fengselsbygg, domstoler og politihus. Disse veilederne, som omtales nærmere i neste delkapittel, gir tydelige føringer og premisser for programmering og utvikling av funksjonelle lokaler hvor arealeffektivitet er vektlagt. For byggeprosjekter i øvrige sektorer er tilnærmingen i det enkelte prosjekt mer unik. Det legges stor vekt på brukermedvirkning som grunnlag for å utvikle lokaler som på en god måte tilfredsstiller den enkelte brukers vurderte behov.

I prosjektets konseptfase estimeres behovet for funksjonsareal basert på erfaringstall, og bruttoareal fremkommer gjennom en arealpåslagsfaktor som inkluderer kommunikasjonsareal, teknisk areal samt konstruksjonsareal. For prosjekter over 300 mill. kroner bearbeides valgt konsept gjennom en prosjektavklaringsfase og det utvikles et overordnet rom- og funksjonsprogram. Prosjektavklaringsfasen oppsummeres i et beslutningsunderlag «oppstart forprosjekt» (OFP) som forelegges regjeringen for beslutning. Dersom arealbruk endres vesentlig fra konseptvalg til OFP vil dette bli vurdert i denne beslutningsprosessen.

Etter regjeringens OFP-beslutning starter prosjektering og arealer kan beregnes basert på prosjektet løsning med data fra prosjektets BIM-modell. I forprosjektfase vil vesentlige endringer i arealbruk bli håndtert etter prinsippene om kostnadsstyrt prosjektutvikling og besluttede endringer loggført.

For prosjekter over gjeldende terskelverdi vil behovsvurderingen og arealrammer i konseptvalgutredningen kvalitetssikres gjennom KS1 i tråd med rundskriv R-108/19²³, som formelt trer i kraft 21.09.2019.

I Statsbyggs erfaringsdatabase samles i dag oversikt over bruttoareal for gjennomførte prosjekter. I UH-sektoren rapporterer Statsbygg periodisk arealbruk og arealutvikling på prosjektnivå til Kunnskapsdepartementet. For nybyggprosjekter rapporterer videre Statsbygg arealbruk per kontorarbeidsplass periodisk til Kommunal- og

²³ Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten



moderniseringsdepartementet. For prosjektporteføljen forøvrig er det ikke fremlagt dokumentasjon på at det i prosjekter systematisk samles inn og tilgjengeliggjøres erfaringstall knyttet til funksjonsareal, BTA/FUA-faktor, areal per bruker eller arealutvikling gjennom prosjektenes ulike faser.

2.1.5 Tilgjengelige arealdata

Leveransebeskrivelse for områdegjennomgangens leveranse 2 legger til grunn at arealeffektivitet skal analyseres i inntil ti undervisningsbygg hvor Statsbygg har vært byggherre. Analysen er forutsatt utført basert på arealdata mottatt fra Statsbygg. Basert på kriteriene prosjektkategori, størrelse, gjennomføringsmodell og mest mulig sammenlignbar arealsammensetning har Statsbygg plukket ut ti prosjekter som grunnlag for leverandørens analyser. Tilgjengelige arealdata i disse prosjektene fremgår av tabell 2. Ingen av de ti undersøkte prosjektene har gjennomgått prosjektavklaringsfase med OFP-beslutning iht. veileder for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase. Dette da beslutningspunktet OFP ble introdusert etter at prosjektene hadde passert dette stadiet i prosjektutviklingen. Statsbygg har i møte med leverandøren opplyst at det, med unntak for Campus Ås og NHH Nybygg, ikke er gjort endringer i prosjektutløsende behov i prosjektene mellom programmering og prosjektering.

Nr	Prosjekt	Programmert areal		Prosjektert areal FUA + KOA + TEA + KA = BTA					Tilleggs-areal
		FUA (B3)	BTA (B3)	FUA (B4)	KOA (B4)	TEA (B4)	KA (B4)	BTA (B5)	
1	UiO Livsvitenskap	33635	66700	38002	12196	25718	-	81000	6303
2	HVL Kronstad 1	24650	Ikke tilgj.	27949	8117	3158	-	51000	2200
3	HSF Sogndal	4906	Ikke tilgj.	5678	-	-	-	7605	1027
4	NHH Nybygg	9418	17000	8291	3219	1586	-	13146	-
5	KHiB	14681	14500	11889	2655	1287	-	14800	4568
6	Campus Ås	24524	Ikke tilgj.	51540	7915	18290	-	63088	26319
7	HVL Kronstad 2	10304	14941	9212	3228	1232	-	14868	-
8	UiB Odontologi	10463	Ikke tilgj.	Ikke tilgj.	-	-	-	15596	-
9	NTNU Gjøvik	3061	5000	3123	759	375	-	4980	589
10	UiS laboratorium	1374	Ikke tilgj.	Ikke tilgj.	-	-	-	1690	-

Tabell 2: Leverandørens sammenstilling av arealdata for ti utvalgte undervisningsbygg²⁴ B3 refererer til ferdig skisseprosjekt og B4 ferdig forprosjekt i Statsbyggs prosjektmodell, jf. Tabell 1. Alle arealdata er oppgitt i m²

Statsbygg engasjeres som byggherre etter konseptvalg, og registrerer derved ikke arealtall fra konseptvalg. Historisk har ulike arealkategorier vært benyttet, jf. beskrivelse i kapittel 2.1.2. Videre har det vært endringer i prosjektmodellen. Det har heller ikke vært entydig praksis for beregning, kvalitetssikring, rapportering og arkivering av arealdata. Dette medfører at det ikke er tilgjengelig sporbare, komplette og kvalitetssikrede arealdata for alle faser i prosjektene i prosjektutvalget. En mer detaljert gjennomgang og kvalitetssikring av mottatte arealdata ligger utenfor områdegjennomgangens tilgjengelige tids- og kostnadsrammer. Tilgjengeligheten av historiske data i prosjektutvalget legger begrensninger for hvilke kvantitative arealanalyser som kan gjennomføres.

²⁴ Basert på sist mottatt arealoversikt fra Statsbygg datert 12.04.2019



2.2 Vurderinger av nåsituasjon knyttet til arealeffektivitet

2.2.1 Det benyttes et sett av relevante tilnærminger til arealeffektivitet i statlig sivil sektor, det er potensial for ytterligere arealeffektivisering i nye prosjekter

Det å løse brukers behov på en arealeffektiv måte er helt sentralt i prosjektutviklingen. Arealeffektive bygg kan utvikles, slik leverandøren vurderer det, gjennom ulike tilnærminger:

- **Optimalisert funksjonsareal (FUA)** i det enkelte prosjekt basert på arealstrategier og grundige prosesser relatert til behovsvurderinger hos aktuell bruker
- **Funksjonsareal (FUA) per bruker** hvor effektiv utnyttelse av funksjonsarealet vektlegges
- **Arealnorm**, arealveiledning eller standardromkatalog for aktuell bygningstype som grunnlag for arbeidet med programmering og prosjektering i det enkelte prosjekt
- Krav til **maksimalt bruttoareal** for bygning, arealtype eller per funksjon, ansatt, bruker mv
- Arealeffektivitet målt som **forholdet mellom bruttoareal (BTA) og funksjonsareal (FUA)**

Bygninger er en sentral innsatsfaktor i virksomheter. Prosesser, og fremover også digital sensorering, for å kartlegge og analysere virksomhetens reelle areal- og funksjonsbehov er helt sentralt i tidligfase. God praksis er at behovsvurderinger tar utgangspunkt i arealstrategi for virksomheten kombinert med grundige prosjektprosesser hvor behovsvurderinger utfordres og det tilstrebes høy bruksfrekvens, sambruk og flerbruk. Leverandørens vurdering er at gode arealstrategier kan bidra til bedre utnyttelse av eksisterende bygningsmasse og derved reduksjon i nye prosjektutløsende behov.

Prosjektutviklingen drives iterativt med optimalisering av nytte-kostnad. For kontorarealer velges i økende grad en helhetlig tilnærming gjennom nye arbeidsplassløsninger kombinert med organisasjonsutvikling og digitalisering hos bruker. Som underlag for arbeidet med nytt regjeringskvartal har en bredt sammensatt arbeidsgruppe på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet utredet arbeidsformer i fremtidens regjeringskvartal – miljø, teknologi og samhandling²⁵. Denne utredningen beskriver alternative arbeidsplassutforminger, omtaler erfaringer og forskningsresultater i tillegg til å belyse premisser for og vurdering av løsninger.

Rådgivingselskapet Metier gjorde i 2015 på oppdrag fra Kunnskaps- og Finansdepartementet en gjennomgang av arealbruk per student i 36 institusjoner i UH-sektoren. Gjennomgangen viste at arealet per student varierte mellom 3,7 og 48,8 m². Rapporten konkluderer med at areal per student ikke er godt egnet som nøkkeltall ved programmering av nybygg²⁶. Leverandøren samstemmer i at areal per student i bestående bygninger er lite egnet som nøkkeltall, men anser normtall per studentplass differensiert mellom ulike studietilbud som en mulig inngangsverdi for programmering i konseptfase. Leverandørens vurdering er videre at funksjonsareal per bruker er et godt egnet nøkkeltall for effektivisering av bygningens funksjonsareal og benchmarking av arealbruk.

²⁵ Arbeidsformer i fremtidens regjeringskvartal – miljø, teknologi og samhandling. Rapport fra arbeidsgruppe til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

²⁶Nøkkeltallsanalyse – Universitets- og høyskolebygg. Rapport til Kunnskapsdepartementet og Finansdepartementet- Metier 2015



I enkelte sektorer, eksempelvis helse og justis, er det utviklet arealnormer og konsepter som et grunnlag for brukermedvirkning og prosjektutviklingsprosesser. Leverandøren vurderer at utarbeidelse av arealveiledning for de hyppigst forekommende bygningstyper vil være effektiviserende. Denne tilnærmingen drøftes i kapittel 3 standardisering- og systematisering.

For fremtidig statlige kontorlokaler og for kontordelen i bygg til virksomheter med arealkrevende formål er det fastsatt en arealnorm på 23 m² BTA per ansatt. Dersom det er behov for å gå utover normen, må dette begrunnes særskilt i funksjonsbeskrivelsen. Arealnormen gjelder bare ved statlige byggeprosjekter og ikke ved leie i det private markedet. Statsbygg har utarbeidet prosjekteringsanvisning for arealberegning basert på arealnormen²⁷. Periodisk rapporterer Statsbygg faktisk arealbruk per kontorarbeidsplass for nybygg til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Leverandørens vurdering er at arealnormen for kontorer i statlige bygg er av avgjørende betydning for arealeffektiv lokalbruk i statlig sivil sektor.

Hvor effektivt det prosjektutløsende behov kan dekkes i en bygning kan omtales som bygningens arealeffektivitet, uttrykt som forholdet mellom bygningens bruttoareal og funksjonsareal. Ved bruk av nøkkeltall bruttoareal/funksjonsareal kan det stilles krav og arealeffektiviteten i utviklet fysisk løsning vurderes. Arealeffektiviteten kan bedres igjennom iterative prosjektutviklingsprosesser og alternative løsningsvalg kan beskrives og evalueres.

I prosjekter i statlig sivil sektor benyttes alle de fem skisserte tilnærmingene. Leverandørens overordnede vurdering er at alle disse er relevante i arbeidet med arealutvikling og arealeffektive løsninger. Basert på dybdegjennomgang av prosjekter er leverandørens vurdering at det er et potensial for ytterligere arealeffektivisering gjennom å forsterke prosessene og styrke incentivene for prosjektoptimalisering i tidligfase.

2.2.2 Incentivene for arealeffektivitet i statlig sivil sektor er generelt svake, og varierer med prosjekttype, husleiekompensasjon og valgt gjennomføringsmodell

I områdegjennomgangens leveranse 1, delkapittel 7.2.11 drøftes incentiver for kostnadseffektivitet, og derved indirekte også incentiver for arealeffektivitet da arealer er den dominerende kostnadsdriveren i bygninger. Generelt vurderes incentivene for areal- og kostnadseffektivitet i byggeprosjekter i statlig sivil sektor som svake. Incentiver kan knyttes til en eller flere av de sentrale interessentene i et byggeprosjekt: oppdragsdepartement, bruker, byggherre, prosjekterende (arkitekt og rådgivende ingeniører) eller utførende entreprenører.

Det økonomiske incentivet for kostnadseffektivitet påvirkes av graden av husleiekompensasjon for leiekostnaden som følger av investeringen. Brukeren vil primært kunne påvirke funksjonsarealets størrelse og hvilke funksjons- og standardkrav som utgjør det prosjektutløsende behovet. Statsbygg som byggherre har tydelige nøkkeltall knyttet til forutsigbarhet for kostnader på porteføljenivå og for kundetilfredshet. Leverandørens vurdering, gjengitt i områdegjennomgangens leveranse 1, er at mål, styringsindikatorer og incentiver for kostnads- og arealeffektivitet i enkeltprosjekter ikke historisk har vært fremtredende for byggherrerollen. Statsbygg har imidlertid definert strategisk mål og igangsatt utviklingsaktiviteter knyttet til arealbruk.

Vederlagsmodellene i de ulike gjennomføringsmodeller gir entreprenørene ulike incentiver relatert til kostnadseffektivitet og derigjennom indirekte også til arealeffektivisering.

²⁷ https://www.statsbygg.no/files/publikasjoner/prosjekteringsanvisninger/0_Generelle/PA0502arealVolum.pdf



Arkitekter og rådgivende ingeniører kontraheres vanligvis basert på utvalgs- og tildelingskriterier hvor kompetanse, erfaring, oppgaveforståelse og priselementer inngår. Vederlagsmodeller for tidligfaserådgivning og prosjektering er ofte godtgjort per time, eventuelt ved fast pris for tydelig definerte oppgaver. De vanlig benyttede kontraktsbestemmelser og vederlagsmodeller for prosjekterende kontrahert av byggherre gir ikke incentiver for prosjektoptimalisering eller kostnads- og arealeffektivitet. I gjennomføringsmodeller der de prosjekterende er kontrahert av en totalentreprenør vil totalentreprenørens incentiver gi føringer for totalentreprenørens egen styring av prosjekteringsprosessen og derigjennom også for arkitekt og rådgivende ingeniører.

Ved kontrahering av entreprenører til utførelsesentrepriser vil tilbudspris på et detaljpesifisert grunnlag være det eneste eller det dominerende tildelingskriterium. Vederlag baseres på oppgjør etter avtalte enhetspriser med tillegg av godtgjørelse for godkjente tillegg og endringer. Entreprenøren har ingen incentiver for å bidra til optimalisering av løsninger eller kostnads- og arealeffektivisering for prosjektet. I gjennomføringsmodeller hvor løsningsalternativet er konkurranseutsatt, som funksjonsbaserte totalentrepriser eller totalentrepriser med løsningsforslag, er incentivene for å levere areal- og kostnadseffektive løsninger til stede gjennom tilbudskonkurranser. Samspillmodeller vil ha prosesser og ofte også vederlagsmodeller som fremmer kostnads- og derved arealeffektivitet.

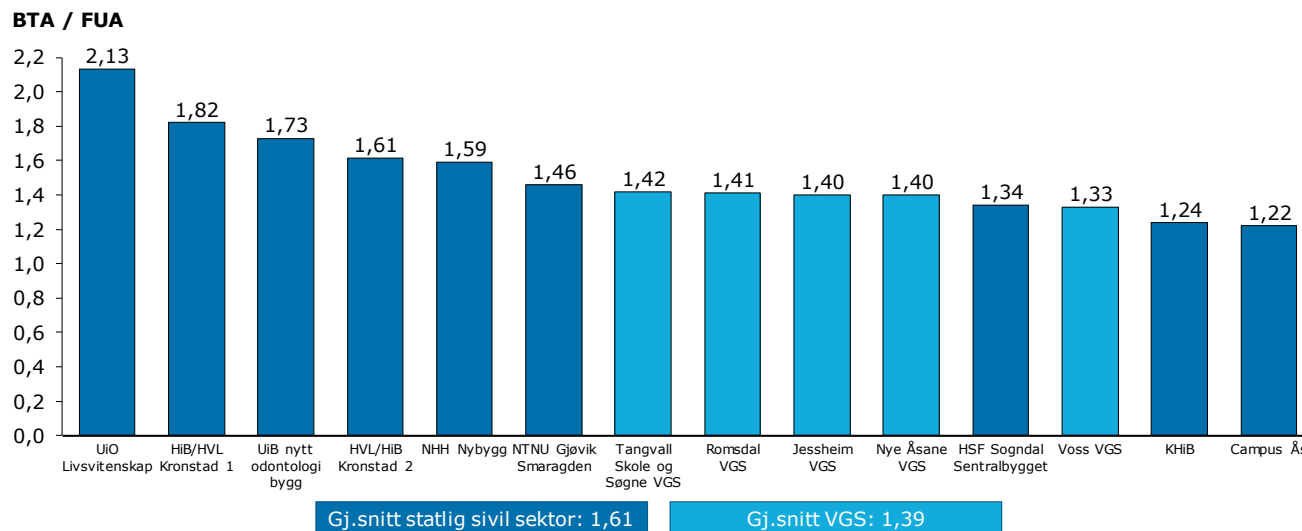
I det kommersielle eiendomsmarkedet er incentiver for arealeffektive løsninger tydeligere. I flerbrukerbygg leier eiendomsselskapet ut til flere leietagere i samme bygg. Leietager betaler for sine arealer samt sin andel av fellesarealer. Rådgivingssselskaper Metier anfører at betalingsvilligheten for fellesarealer hos leietagerne er lav, utbygger har derved incentiver for å maksimere bygningens utleiebare funksjonsareal og begrense fellesarealet²⁸. I et enbrukerbygg vil leietaker derimot dekke hele husleien for bygget. Skillet mellom funksjonsareal og bruttoareal og derved incentivene for arealeffektivitet svekkes, samtidig som en større andel av kommunikasjonsarealet integreres i funksjonsareal, slik at arealene totalt sett brukes effektivt.

Leverandørens erfaring kombinert med samtaler med kommersielle eiendomsutviklere og totalentreprenører tilsier at gjennomføringsmodeller med incentiver for optimalisering dominerer i det kommersielle markedet for næringsbygg, mens det i statlig sivil sektor fortsatt velges prosjektering i regi av byggherre og utførelsesentrepriser eller detaljert beskrevne totalentrepriser i en andel av prosjektvolumet slik tabellene 7 og 8 viser.

2.2.3 Tilgjengeliggjøring av detaljerte arealdata gir verdifull styringsinformasjon

Med bakgrunn i datagrunnlaget for ti undervisningsbygg i statlig sivil sektor presentert i kapittel 2.1.5 er forholdet mellom Bruttoareal og Funksjonsareal illustrert i figur 8. I samme figur er tilsvarende nøkkeltall presentert for fem større videregående skoler. Ut fra tilgjengeligheten av arealdata er prosjekterte arealer lagt til grunn for bygg i statlig sivil sektor, mens det for videregående skoler er benyttet programmerte arealer.

²⁸ Nøkkeltallsanalyse – Universitets- og høyskolebygg. Rapport til Kunnskapsdepartementet og Finansdepartementet- Metier 2015



Figur 8: Arealeffektivitet målt som forholdet mellom bruttoareal og funksjonsareal for 14 nybygg for undervisningsformål. Arealer er ut fra tilgjengelighet av data basert på prosjekterte arealer for statlige undervisningsbygg²⁹, mens det er benyttet programmerte arealer for videregående skoler³⁰

Av figuren fremgår det at det er langt større variasjon i forholdet mellom bruttoareal og funksjonsareal i prosjekter innenfor bygningstype undervisningsbygg i statlig sivil sektor enn for fylkeskommunale videregående skoler. I statlig sivil sektor benyttes primært arealdata for brutto- og funksjonsarealer, jf. kapittel 2.1.3. Kompletterende arealdata knyttet til kommunikasjonsarealer, tekniske arealer, konstruksjonsarealer og tilleggsarealer gir, slik leverandøren det, et faktabasert grunnlag for å drøfte årsaker til variasjoner i BTA/FUA-forholdet.

Ut fra tilgjengeligheten av kvalitetssikrede arealdata finner leverandøren ikke grunnlag for å presentere ytterligere kvantitative analyser. Ut fra datagrunnlaget i kapittel 2.1.5 kan det imidlertid gjøres noen observasjoner:

- For samlet prosjektutvalg øker både funksjons- og bruttoareal fra programmert areal til prosjektert areal
- For samlet prosjektportefølje svekkes arealeffektiviteten målt som forholdet mellom bruttoareal og funksjonsareal fra programmering til prosjektering
- Målereglene for arealer er avgjørende for arealtall. For prosjekt Campus Ås utgjør ikke målbare tilleggsarealer hele 42 pst. av måleverdig bruttoareal
- For de største prosjektene (UiO Livsvitenskap og Campus Ås) utgjør tekniske arealer rundt 30 pst. av bruttoarealet. Arealandelen av bruttoarealet som utgjøres av tekniske arealer er i disse prosjektene derved tre-fire ganger så høy som for de øvrige prosjektene i prosjektutvalget
- Kontrollsummering viser at rapporterte arealtall ikke er kvalitetssikret

Datagrunnlaget er ikke tilstrekkelig til å trekke entydige konklusjoner basert på disse observasjonene. Observasjonene indikerer imidlertid, slik leverandøren vurderer det, at detaljerte og kvalitetssikrede arealtall for FUA, KOA, TEA og KA gir verdifull

²⁹ Basert på sist mottatt arealoversikt fra Statsbygg datert 12.04.2019

³⁰ a) Nye Åsane videregående skole, Åsane kulturhus og bibliotek og Åsane tannklinikk - Rom og Funksjonsprogram – 13. mai 2016, b) Rom- og funksjonsprogram for nye skoler på Tangvall – 3. november 2017, c) Romsdal vgs - Byggeprogram BT2 og BT3 – 31. oktober 2012, d) Arealskjema-byggeprogram Voss VGS – 16.mai 2013, e) Byggeprogram Jessheim VGS – OPS – 01. mars 2012



styringsinformasjon for prosjektoptimalisering, alternativsvurderinger og benchmarking samt nyanserte erfaringsdata til bruk i tidlige faser i nye prosjekter.

I Statsbyggs BIM-manual³¹ stilles det i dag skal-krav til arkitektfaglig modellering av BTA og romarealer for FUA, TEA og KOA i både skisseprosjekt-, forprosjekt og detaljprosjekteringsfasen. Slik leverandøren vurderer det gir dette modelleringskravet et godt grunnlag for krav om periodisk arealuttrekk, kvalitetssikring og rapportering av bygningens samlede BTA, FUA, TEA og KOA basert på data fra prosjektets BIM-modell.

2.2.4 Entydige definisjoner og måleregler er avgjørende for kvaliteten til arealdata

Tydelige definisjoner av måleverdig areal med tilhørende måleregler er avgjørende for korrekte arealangivelser, jf. beskrivelse i kapittel 2.1.2. Det er i dag krevende å kategorisere alle arealer gjensidig utelukkende. Denne utfordringen kombinert med nye planløsningsprinsipper som kan påvirke fordelingen og grensesnittet mellom arealkategorier gir behov for gjennomgang og oppdatering av definisjoner og måleregler. Med dette som bakgrunn er arealstandarden NS3940 under revisjon, og ny utgave forventes å foreligge i løpet av 2019. Arealberegning etter gjeldende og tidligere versjoner av målestandarder kan gi forskjeller, spesielt i fordelingen mellom funksjons- og kommunikasjonsareal. Slik leverandøren vurderer det er det derfor hensiktsmessig å angi hvilke måleregler som er lagt til grunn ved arealberegninger for det enkelte prosjekt.

I områdegjennomgangen er det fra prosjektgruppen reist spørsmål ved hvor egnet nøkkeltallet BTA/FUA er. Leverandørens vurdering er at dette nøkkeltallet er godt innarbeidet i statlig sivil sektor, lett kommuniserbart og gir relevant informasjon. I likhet med mange andre nøkkeltall vil nøkkeltallet BTA/FUA imidlertid måtte fortolkes og kompletteres med ytterligere informasjon.

Leverandørens vurdering er at detaljert og kvalitetssikret arealinformasjon tilfører verdi både i utviklingen av det enkelte prosjekt og som relevant referanseinformasjon for ide- og konseptfase for nye prosjekter. Leverandørens vurdering er at korrekte arealdata fordelt på arealkategoriene bruttoareal, funksjonsareal, kommunikasjonsareal, konstruksjonsareal, teknisk areal samt ikke måleverdig tilleggsareal har vesentlig verdi som styringsinformasjon i skisse-, forprosjekt- og detaljprosjekteringsfasen og på en god måte kompletterer nøkkeltallet BTA/FUA.

2.2.5 Optimalt nivå på forholdet mellom bruttoareal og funksjonsareal samt potensialet for ytterligere arealeffektivisering er svakt drøftet i prosjekters tidlige faser

I programmering og prosjektutvikling søkes brukers behov dekket rasjonelt gjennom tilpasningsdyktige og arealeffektive løsninger. Når nødvendig funksjonsareal er definert søkes en effektiv, helhetlig løsning for summen av funksjonsareal, kommunikasjonsareal, teknisk areal og konstruksjonsareal. Arealbruken må sees i sammenheng med teknologibruk og brukernes arbeidsprosesser. Alle disse tre forholdene er nå i endring samtidig.

Bygninger må utformes med tanke på funksjonalitet, tilpasningsdyktighet, trivsel, lys, utsikt, lesbarhet og romlighet hvor vringlearealer, kommunikasjonsarealer og uformelle møteplasser vektlegges. Videre kan det i bygninger med omfattende tekniske anlegg være formålstjenlig å øke andelen teknisk areal, for eksempel ved teknisk mellometasje, for

³¹ <https://www.statsbygg.no/files/publikasjoner/manualer/StatsbyggBIM-manual-Ver1-2-1-2013-12-17.pdf>



derigjennom å forenkle utforming og føringsveier for tekniske installasjoner, forenkle utskiftninger og minimere driftsforstyrrelser ved endring eller utskifting i anlegget.

I diskusjon om arealeffektivitet er det derfor viktig å poengtere at det ikke søkes lavest mulig BTA/FUA-faktor, men optimal arealeffektivitet i balansen mellom nytte og kostnader. Kvadratmeterprisen kan erfaringsmessig øke i arealeffektive bygg, men samtidig vil erfaringsmessig både de samlede byggekostnadene og FDV-kostnadene blir lavere.

Leverandørens vurdering med bakgrunn i dybdegjennomganger av prosjekter i statlig sivil sektor er at arealbruk, arealeffektivitet og muligheter for ytterligere arealeffektivisering er svakt drøftet i prosjektdokumentasjon i prosjekters tidligfase, herunder ved beslutningspunkt OFP.

2.2.6 Det er en rekke drivere for arealeffektivitet i prosjekters utvikling, alle driverne er påvirkbare i prosjekters tidligfase

En forutsetning for presis oppfølging av arealbruk og arealutvikling i prosjekters tidligfase er som tidligere omtalt entydige definisjoner og målereglar, herunder hvilke arealer som programmeres som funksjonsareal. Pågående utviklingsarbeid i Statsbygg kombinert med revisjon av NS3490 forventes å ytterligere tydeliggjøre forutsetninger for entydig programmering og arealberegning. Gjennom prosjektgjennomganger, nøkkeltallanalyser og intervjuer kombinert med leverandørens erfaringer er følgende drivere for arealeffektivitet målt som forholdet mellom bruttoareal og funksjonsareal identifisert:

- Oppdragsgiver har definert kvantifiserte målsetninger og krav knyttet til kostnader og arealbruk
- Arealeffektivitet følges opp periodisk gjennom nøkkeltall, benchmarking og uavhengige prosjektgjennomganger i prosjektutvikling- og prosjekteringsfasene
- Oppdragsgiver, bruker og byggherre har tydelige incentiver for kostnads- og derved arealeffektivitet
- Det er valgt en gjennomføringsstrategi som vektlegger prosesser for prosjektoptimalisering (nytte/kostnad) i utviklingsfasen og gir prosjekterende og entreprenør incentiver for areal- og kostnadseffektivitet
- Tomtens utforming og topografi samt reguleringsmessige forhold gir premisser for rasjonell utforming av bygningsmassen
- Bygningens valgte geometriske utforming og valgt konstruksjonssystem fremmer arealeffektivitet
- Omfang, utforming og plassering av tekniske installasjoner, bygningens tekniske rom og føringsveier for tekniske anlegg er rasjonell

2.3 Anbefalinger - arealeffektivitet

Nytte av anbefalingene

Tilgjengeliggjøring av konsistente arealdata vil være en viktig forutsetning for ytterligere optimalisering av arealbruk i byggeprosjekter og vurderes å tilføre nytte i tre dimensjoner:

- Tjene som løpende styringsinformasjon for arealutvikling i prosjekters tidligfase, gi grunnlag for alternativsvurderinger og optimalisering som igjen bidrar til bedret kostnadseffektivitet



- Gi grunnlag for benchmarking av arealbruk i det enkelte prosjekt mot relevante prosjekter i og utenfor statens portefølje av byggeprosjekter
- Oppbygging av relevante erfaringsdata vil gjøre arealanslag i ide- og konseptfase bedre i nye prosjekter og derigjennom kostnadsestimater sikrere. Selv om usikkerheten knyttet til arealdata er betydelig i tidlige prosjektfaser, vil systematisk innsamling og bruk av relevante erfaringsdata bedre kvaliteten på beslutningsunderlag ved konseptvalg og OFP

Relevante anbefalinger fra leveranse 1

I områdegjennomgangens leveranse 1 har leverandøren i kapittel 10.1.3 anbefaling knyttet til operasjonalisering av departementenes eierstyring i byggeprosjekter og i kapittel 10.2.3 tre anbefalinger relevante for arealeffektivitet:

- Utarbeide veiledning for bruker knyttet til behovsvurdering og brukermedvirkning
- Innføre krav om ekstern kvalitetssikring før OFP der kostnadsestimat øker mer enn ti pst. utover økning i markedspriser mellom KS1 og OFP, herunder kvalitetssikring av prosjektutløsende behov og egnethet og effektivitet for valgt løsning
- Etablere et transparent regime for nøkkeltall knyttet til areal- og kostnadseffektivitet og gjennomføre eksterne sammenlikninger basert på disse nøkkeltallene

Anbefalinger i leveranse 2

Med bakgrunn i vurderingene i kapittel 2.2 anbefaler leverandøren å beregne, tilgjengeliggjøre og aktivt benytte konsistente, kvalitetssikrede arealdata som styringsinformasjon for prosjektoptimalisering og kostnadseffektivitet. Dette inkluderer:

- Tydeliggjøre arealdefinisjoner, måleregler og etablere rutiner for systematisk beregning, kvalitetssikring og rapportering av arealtall
- Revidere kapittel 5 «beslutningspunkt oppstart forprosjekt» i veileder for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase med krav om at estimert arealeffektivitet angis, drøftes og begrunnes, usikkerhet i arealanslag beskrives, benchmarking mot definerte referanseprosjekter etableres og muligheter for ytterligere arealeffektivisering beskrives. Revidere mal for OFP-rapport tilsvarende
- Stille skal-krav i kontraktsvedlegg til Statsbyggs BIM-manual om periodisk arealuttrekk for prosjektets samlede BTA, FUA, TEA og KOA med tilhørende kvalitetssikring og rapportering av samlede arealtall i skisseprosjekt-, forprosjekt og detaljprosjekteringsfasen
- Periodisk presentere styringsinformasjon til oppdragsdepartement og prosjektråd i form av sporbar og konsistent oversikt over beregnede funksjonsareal, kommunikasjonsareal, konstruksjonsareal, teknisk areal, bruttoareal samt ikke måleverdig tilleggsareal i det enkelte prosjekt i skisse-, forprosjekt- og gjennomføringsfase
- Systematisk registrere bygd («as built») funksjonsareal, kommunikasjonsareal, konstruksjonsareal, teknisk areal samt ikke måleverdig tilleggsareal i tillegg til bruttoarealet for den enkelte bygning i Statsbyggs erfaringsdatabase. Angi hvilke måleregler som er benyttet for arealberegninger i det enkelte prosjekt

Slik leverandøren vurderer det kan disse anbefalingene gjennomføres uavhengig av anbefalinger fra områdegjennomgangens leveranse 1.



Økonomiske og administrative konsekvenser

Anbefalingene i leveranse 2 knyttet til tilgjengeliggjøring av arealdata vurderes å ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser, og disse er ikke utredet i detalj i denne beskrivelsen. Gjennomføringen av anbefalingene vil i betydelig grad påhvile Statsbygg i rollen som byggherre i statlig sivil sektor. Leverandøren vurderer at oppgavene kan løses innenfor gjeldende budsjettammer.



3 Nåsituasjon, vurderinger og anbefalinger - standardisering og systematisering

I statlig sivil sektor gjennomføres et betydelig antall byggeprosjekter med Statsbygg som flergangsbyggherre. I dette delkapittelet drøftes om det finnes et potensial for økt kostnadseffektivitet, redusert gjennomføringstid, bedre kvalitet, økt forutsigbarhet og redusert risiko gjennom ytterligere standardisering og systematisering av prosesser og løsninger. I tråd med avtalt leveranseplan er standardisering av løsninger vektlagt i vurderinger og anbefalinger.

3.1 Beskrivelse av nåsituasjon knyttet til standardisering og systematisering

3.1.1 Kort om bakgrunn og status for standardisering og systematisering i yrkesbyggsegmentet

Byggeprosjekter i yrkesbyggsegmentet har oppsummeringsvis tradisjonelt vært kjennetegnet ved³²:

- Sekvensiell organisering og avgrensede ansvarsområder for aktørene
- Fragmenterte gjennomføringsmodeller med tydelig skille mellom prosjektering og bygging
- Høy grad av skreddersøm med stor variasjon i produkt- og løsningsvalg, lite gjenbruk og repetisjon av løsninger og derved begrensede skalaeffekter
- Analoge og manuelle styrings- og utviklingsprosesser
- Stor grad av fagdelte, manuelle produksjonsprosesser på byggeplass

På denne måten fremstår i stor grad det enkelte prosjekt som en prototype med unik behovsvurdering og rom for individuell tilpasning av arkitektonisk grep, material- og løsningsvalg, standardnivå, miljøkvaliteter og driftskonsept. Kombinert med økende størrelse og kompleksitet i det enkelte prosjekt og stor fragmentering på aktørsiden, både horisontalt og vertikalt i verdikjeden, bidrar denne tilnærmingen til høy ressursbruk og lav kostnadseffektivitet i byggeriet.

Leverandøren er kjent med at mange av de større boligutviklere søker å ta ut skalaeffekter gjennom gjenbruk av standardiserte løsninger i form av egenutviklede konsepter eller byggesystemer.

3.1.2 Betydelige systematiseringstiltak pågår i byggenæringen, digitalisering er en tydelig muliggjører

Mange av de sentrale aktørene på både byggherre, rådgiver og entreprenørsiden arbeider med utvikling og forbedring relatert til systematisering, både i den enkelte virksomhet, i pilotprosjekter, gjennom bransjeinitiativ som BA2015 og Bygg21 og i større utviklings- og FoU-initiativ. Endringer drives både utfra erkjennelse av utfordringer, gjennom økende faglig innsikt og gjennom muligheter den teknologiske utviklingen byr på. I tabellen nedenfor er leverandørens vurdering av sentrale områder der mange av aktørene i byggenæringen driver forbedringsarbeid kort oppsummert.

³² Bygg 21 « Tenk nytt – bruk kjente løsninger - 2019



Perspektiv	Sentrale forbedringsområder
Organisering som utnytter kompetanse og tilrettelegger for tidlig involvering, samhandling og integrerte prosesser	<ul style="list-style-type: none"> • Utvikling og implementering av beste praksis prosjektmetodikk • Økende konsolidering blant prosjekterende og økt spesialisering i entreprenørleddet • Systematisk kompetanseutvikling med vekt på prosjekteierstyring og prosjektledelse • Endrede roller, ansvar og organisering gjennom nye gjennomføringsmodeller
Effektivisering av prosesser	<ul style="list-style-type: none"> • Proessorientering av styringssystemer • Bred involvering i planleggingsprosesser gjennom Involverende planlegging og Lean prosessmetodikk • Produsentene i økende grad involvert i prosjektering og utførelse på byggeplass
Løsninger gjenbrukes og skalaeffekter utnyttes	<ul style="list-style-type: none"> • Konseptualisering av byggeplattformer og løsninger spesielt i boligsegmentet
Digitalisering av prosesser	<ul style="list-style-type: none"> • Bruk av bygningsinformasjonsmodeller (BIM) i prosjektutvikling, prosjektering og bygging • Samtidig prosjektering (ICE) • Virtual Design and Construction (VDC) • Geomatisk scanning ved kartlegging, oppmåling og masseberegning
Automatisert produksjon gjennom maskinell fabrikkproduksjon og robotisering	<ul style="list-style-type: none"> • Prefabrikasjon av komponenter, bygningsdeler og volumelementer i fabrikk • Eksempler på bruk av roboter til enkle arbeidsoperasjoner som hulltaking på byggeplass

Tabell 3: Leverandørens oppsummering av områder der mange aktører i byggenæringen driver forbedringsarbeid

Tiltak på disse områdene har alle som mål å øke forutsigbarhet og kostnadseffektivitet i prosjektgjennomføring. For mange av tiltakene er digitalisering et viktig virkemiddel.

3.1.3 Om begrepene standardisering, systematisering og industrialisert byggeprosess

Det pågår utvikling av byggeprosessene i næringen fra prototyper produsert manuelt på byggeplass i retning av industrialiserte byggeprosesser. Denne transformasjonen skjer i flere dimensjoner. Det forefinnes imidlertid ikke tydelige, omforente og innarbeidede begreper og terminologi relatert til dimensjonene i denne transformasjonen. Temaet inkluderer både produktdimensjonen, prosessdimensjonen og aktørdimensjonen. I tabell 4 er begrepene standardisering, systematisering og industrialisering i byggeprosess illustrert av leverandøren med inspirasjon fra arbeider SINTEF³³ og Bygg21³⁴ nylig har

³³ SINTEF Fagrapport 45 - industrialisering av byggeprosessene -Status og trender - 2017

³⁴ Bygg 21 « Tenk nytt – bruk kjente løsninger - 2019



publisert. Systematisering benyttes av leverandørens som begrep for summen av dimensjonene organisering, flyteeffektivitet, standardisering av løsninger og teknologibruk.

	Standardisering	Systematisering	Industrialisert byggeprosess
Organisering som tilrettelegger for å utnytte kompetanse, tidlig involvering, samhandling og integrerte prosesser		X	X
Flyteeffektivitet gjennom Lean gjennomføringsstrategi og arbeidsprosesser uten stans og ventetid		X	X
Begrense variasjon, standardisere løsninger som gjenbrukes med utnyttelse av skalaeffekter	X	X	X
Teknologibruk med felles digital plattform, digitaliserte prosesser, BIM, 3D-printing		X	X
Automatisering gjennom automatiserte produksjonsløsninger, maskinell fabrikkproduksjon og robotisering			X

Tabell 4: Illustrasjon av begrepene standardisering, systematisering og industrialisert byggeprosess med inspirasjon fra Bygg21³⁵

Bygg21 er et samarbeid mellom byggenæringen og statlige myndigheter ved direktoratet for byggkvalitet etablert for å realisere bygg- og eiendomsnæringens potensiale innenfor produktivitet og bærekraft. Bygg 21 definerer industrialiserte byggeprosesser som et av seks satsingsområder for å redusere byggekostnadene med 20 pst.

3.1.4 Standardisering og systematisering ved gjennomføring av byggeprosjekter i statlig sivil sektor

Statsbygg utnytter sin rolle som flergangsbyggherre gjennom systematiseringstiltak som møter den samlede prosjektporteføljen på en rekke områder.

Statsbyggs interne organisering fokuserer og spesialiserer ressurser mot sektorer. Byggherreavdelingen er sektororganisert mens det i Faglig ressurscenter er definert tre faste tverrfaglige, sektorbaserte grupper. Denne organiseringen gir grunnlag for erfaringstilbakeføring og stor innsikt i brukerbehov. Statsbyggs egne, brede kompetanse engasjeres tidlig i prosjektutviklingen. Valg av gjennomføringsmodell har avgjørende betydning for hvordan det organisatorisk legges til rette for tidlig involvering av utførende kompetanse og erfaring samt for graden av samspill i prosjektets ulike faser. I statlig sivil sektor har det vært en dreining mot gjennomføringsmodeller med tidlig involvering og samspill, dette diskuteres nærmere i kapittel 4 *Gjennomføringsmodeller*.

Statsbyggs styringssystem «Huset» gir støtte og veiledning til gjennomføring av de enkelte prosessene tilhørende byggherreaktivitetene i alle prosjektets faser. På prosjekt Kunsthøgskolen i Bergen ble fire Lean-prinsipper, «flow, takt, pull, zero defects»

³⁵ SINTEF Fagrapport 45 - industrialisering av byggeprosessene -Status og trender - 2017



introdusert³⁶. Prosjektet ble benyttet som en læringsarena for Lean gjennomføring med ekstern prosessfaglig støtte. Prosjektene samlede flyteeffektivitet og forutsigbarhet styres gjennom valg av gjennomføringsstrategi. I områdegjennomgangens leveranse 1, kapittel 6.2.2 er det dokumentert at det tar lang tid fra behov identifiseres til mange av prosjektene ferdigstilles og konsekvenser av svak flyteeffektivitet er drøftet.

Statsbygg opplyser i møte med leverandøren at det de siste tiårene har beveget seg fra detaljspesifikasjoner knyttet til produkter og løsninger i retning mot funksjonskrav i kravdokumenter i prosjekter. Det arbeides etter etablerte prosesser for erfaringstilbakeføring, erfaringsdeling og kvalitetssikring, slik at erfaringer fra tidligere utførte prosjekter tas med i utviklingen av nye. Brukermedvirkning tillegges stor vekt med iterative prosesser i alle prosjektfaser som grunnlag for utarbeidelse av prosjektets rom- og funksjonsprogram. I dette arbeidet benyttes programvaren dRofus. Programmet har funksjonalitet for standardromskatalog, men standardrom er i begrenset grad detaljert ut og benyttet i det enkelte prosjekt. Kravspesifikasjonen tjener som designbasis og utgangspunkt for videre prosjektutvikling og prosjektering i det enkelte prosjekt. Med unntak for justissektoren utvikles i stor grad unike løsninger i det enkelte prosjekt. I liten grad defineres konkrete referansebygg i kravspesifikasjoner for å definere og repetere standardnivå, løsningsvalg eller kvaliteter.

Innenfor digitalisering av prosesser og bruk av bygningsinformasjonsmodeller har Statsbygg tatt en tydelig rolle i næringen som utvikler, pådriver og kravstiller. Det pågår et omfattende digitaliseringsarbeid for å samle, systematisere og utnytte informasjon gjennom strukturerte, digitaliserte prosesser. Eksempler på slike initiativ er «Digital Tvilling» hvor det etableres en virksomhetsarkitektur som tilrettelegger for digitalisering av Statsbyggs kjernefunksjoner. Økt modenhet i bygningsinformasjonsmodell (BIM) vil her være av avgjørende betydning. I initiativ «Digibyg» utnyttes digitale verktøy for å tilgjengeliggjøre informasjon som skaper økt verdi i prosjektprosessene og legger til rette for bedre samhandling. Initiativet «Systematisk Ferdigstilling» utvikles Statsbyggs krav, roller og prosess for systematisk ferdigstilling av alle tekniske installasjoner i bygg basert på veileder utviklet i BA2015 og foreliggende utkast til NS6450 «idriftsetting og prøvedrift av tekniske bygningsinstallasjoner». Det er gjennomført piloter for papirløst byggeprosjekt ved høgskolen i Remmen, og veitrafikkstasjonen på Gol som det første heldigitale byggeprosjektet.

Standardisering er ett av seks identifiserte gevinstområder i Statsbyggs FoU-initiativ «CostDown?StepUp!» hvor målet er 20 pst. kostnadsreduksjon i byggeprosjekter innen 2025. Mulige tiltak for kostnadseffektivisering under temaet standardisering er i utarbeidede gevinstkort i FoU-initiativet beskrevet som:

- Bruke standarder (BA2015 mv.)
- Standardisering av prosess med oppdragsgivende departement
- Læring fra beste praksis
- Standardrom i dRofus
- Kontraktsformer (BVP)
- Modenhetsmåling i BIM

³⁶ Foredrag – Kunsthøgskolen i Bergen – Lean fra byggherrens perspektiv - Building Smart 25.nov 2015



3.1.5 Pågående standardisering og systematisering i justissektoren

I justissektoren er det utviklet eller pågår utviklingsarbeid knyttet til standardisering av fysiske løsninger for lokaler gjennom normer eller konsepter for:

- Fengselsbygninger
- Tinghus
- Politistasjoner

Nye fengselsbygninger fremstår som særlig interessant ut fra et systematiseringsperspektiv. I fire ulike byggeprosjekter de siste tre årene er det testet ut industrialiseringseffekter for fengselsbygg. Slik leverandøren vurderer det fremmer denne tilnærmingen effektivitet og funksjonalitet gjennom flere dimensjoner:

- Detaljert og gjennomarbeidet funksjons- og arealveiledning som forenkler programmering og prosjektering
- Standardiserte krav og fysiske løsninger som gjenbrukes med minimale endringer fra prosjekt til prosjekt
- Høy systematiseringsgrad tilrettelegger for automatisert industriell produksjon
- Skalaeffekter utnyttes gjennom både repetitiv og samtidig bygging av identiske bygg

Statsbygg opplyser i møte med leverandøren at frem til 2015 ble krav, behov og løsninger definert individuelt i det enkelte fengselsprosjekt. Dette har gitt fengselsbygg utformet forskjellig blant annet med tanke på størrelse, utforming, avdelingsstørrelse, antall vaktrom, hensiktsmessig plassering av rom og funksjoner og kompaktet. Disse ulikhetene har igjen lagt premisser og begrensninger for rasjonell drift. Med dette som bakgrunn igangsatte Kriminalomsorgen og Statsbygg i fellesskap et større arbeid med å utvikle en funksjons- og arealveileder med kravspesifikasjon for lukkede fengsler³⁷. Målsetningen med veilederen:

- Redusere gjennomføringstiden fra konseptvalg til ferdigstilling for fengselsprosjekter
- Redusere prosjektkostnadene, og da spesielt planleggings og prosjekteringskostnader
- Redusere driftskostnadene gjennom tilrettelegging for et driftskonsept med optimalisert bemanning

Veilederen beskriver funksjonsarealer, krav og løsninger for bygning og tekniske installasjoner for standardisert forlegningsbygg, M2015. Den beskriver videre bygg til atkomst, mottak, helse, aktivitet- og fritid, lager i tillegg til utendørsanlegg og perimetersikring. Veilederen inneholder standardisert geometrisk layout i form av planløsninger med romarrangement. Basert på dette utviklingsarbeidet ble første versjon av veilederen lansert i juni 2015 og versjon to utgitt i januar 2018. På basis av veiledere er det gjennomført nybyggprosjekter hvor standardisert forlegningsbygg modell M2015 er benyttet på Eidsberg og Ullersmo. Tilsvarende prosjekter er under bygging i Mandal og Froland.

³⁷ FUNKSJONS- OG AREALVEILEDER -KRAVSPESIFIKASJON FOR FENGSELSBYGG Versjon 2.0 – 15.01.2018



I tillegg til veilederen for fengselsbygg er det utarbeidet en arealveileder for tinghus³⁸. Veilederen gir rammer og føringer som skal sikre velfungerende lokaler med realiserbar kvalitet og kostnad. Veilederen gir et felles, omforent grunnlag som definerer standardrom med areal og utforming. Dette letter programmering og prosjektering og fremmer areal- og kostnadseffektivitet. Veilederen er utarbeidet av Statsbygg med bidrag fra domstolene, domstolsadministrasjonen og eksternt arkitektkontor.

Politiet benytter i dag om lag 700.000 m² bygningsmasse. Arbeidsplasskonseptet «Ett politi – Ett konsept» er under utvikling og forventes lansert i 2020. Konseptet vektlegger utforming av funksjonelle og egnede arbeidsplasser som understøtter kjernevirksomheten, tilrettelegging for samhandling, logistikk og trivsel. Konseptet kopler organisasjon, teknologi og sikring med fysisk utforming. Konseptet vil ventelig gjøres gjeldende for alle lokalanskaffelser, både byggeprosjekter og leie i markedet, og består av konseptbeskrivelse, kravspesifikasjoner, romkataloger samt prosessguide for politiets egen aktivitet tilknyttet lokalanskaffelser.

Nytteverdi av arbeidsplasskonseptet er av Politiets Fellestjenester i møte med leverandøren uttalt å være:

- Forenkler prosessen med lokalanskaffelser
- Prosessen med lokalanskaffelse går raskere
- Sikrer at lokalene er velegnet som innsatsfaktor i kjernevirksomheten
- Gir vesentlig areal- og kostnadsreduksjon

3.1.6 Noen erfaringer knyttet til standardisering og systematisering fra andre offentlige byggherrer

Offentlige byggherrer benytter ulike tilnærminger til systematisering for å hente tids- og kostnadsgevinster. I det videre omtales kort tre eksempler på systematiseringstiltak benyttet av offentlige byggherrer:

- Standardromskatalog som grunnlag for programmering og design
- Ambisiøse målsetninger knyttet tid, kostnad og industrialisering
- Gjenbruk av prosjektert løsning

For å øke standardiseringen, overføringsverdi og muligheter for benchmarking mellom prosjekter har Sykehusbygg utviklet en standardromskatalog for sykehusbygg³⁹. Katalogen bygger på etablert system for klassifikasjon av rom i helsebygg. For om lag 130 av de vanligste romtyper som benyttes i sykehusbygg gir katalogen detaljert veiledning knyttet til arealer, bygningsmessige og tekniske krav samt medisinske installasjoner og utstyr.

Katalogen er erfarings- og kunnskapsbasert og tjener som et detaljert og gjennomarbeidet grunnlag som forenkler og effektiviserer programmering i det enkelte prosjekt. Forskriftskrav til det enkelte rom er integrert. Katalogen er tilgjengelig i PDF-format og også tilgjengelig i rom og utstyrsdatabasen dRofus som benyttes som verktøy ved planlegging av sykehusprosjekter. Det legges opp til årlig oppdatering av katalogen samt integrasjon mot BIM-modell og objektbibliotek for utstyr. Som beskrevet tidligere benytter også Statsbygg samme programvare med mulighet for å etablere standardrom.

³⁸ AREALVEILEDER TINGHUS Versjon 9.12.2016

³⁹Sykehusbygg – Standardromskatalog versjon 2.0 -17. november 2018 <http://sykehusbygg.no/sykehusbyggs-standardromkatalog/>



Sykehusbygg har imidlertid detaljert hvert rom og også gjort katalogen tilgjengelig eksternt.

Sykehuset i Vestfold har i prosjekt nybygg for somatikk og sykehuspsykiatri, hvor det etableres nær 45.000 m² nybygg, satt ambisiøse mål «raskere – billigere – bedre». Gjennom industriell byggeprosess er målsetningene:

- 90 pst. av produksjonen skal skje industrielt (off-site)
- 80 pst. standardiserte løsninger (90 pst. av alle rom programmert som standardrom)
- 50 pst. raskere byggetid for konstruksjoner over bakken
- 15 pst. lavere kostnader enn sammenlignbare bygg

Forsvarsbygg har ved bygging av forlegningsbygg på Kolsås gjenbrukt prosjektert løsning og bygger «blåkopi» av tidligere gjennomførte prosjekter på Setermoen og Bardufoss⁴⁰. Denne standardiseringen gir ifølge byggherre både tids- og kostnadsgevinster.

3.2 Vurdering av nåsituasjon knyttet til standardisering og systematisering

3.2.1 Organiseringen av byggeprosjekter i statlig sivil sektor begrenser kontinuitet og tilgangen på relevant kompetanse i tidligfase

Statsbyggs sektororganisering gir verdifull kompetanse og innsikt i brukerbehov, og bidrar til erfaringslæring i byggherreorganisasjonen og hos involverte faglige ressurser. Stans i arbeidet mellom faser i prosjektmodellen kan imidlertid medføre endringer i bemanning i Statsbyggs kritiske byggherreroller og derved tap av informasjon og eierskap til tidligere utførte aktiviteter, vurderinger og anbefalinger i det enkelte prosjekt.

Tidlig involvering av kompetanse fra både prosjekterende og utførende i flyteffektive prosesser reduserer den tradisjonelle fragmenteringen og siloinndelingen og sikrer at prosjektets mest sentrale aktører har et felles helhetsbilde og eierskap. I økende grad involveres entreprenører tidlig i byggeprosjektene i statlig sivil sektor, jf. kapittel 4 om gjennomføringsmodeller. Involvering av entreprenør før startbevilgning og samspill i forprosjektfase har så langt, med unntak for Politiets Nasjonale Beredskapssenter, vært begrenset til prosjekter under terskelverdi. Denne tilnærmingen reduserer verdiuttaket fra nye gjennomføringsmodeller. Alternativer for organisering i enkeltprosjekter med endringer i roller og ansvar drøftes nærmere i kapittel 4.

I statlig sivil sektor håndteres hvert enkelt byggeprosjekt isolert. Kontrahering av prosjekterende og entreprenører skjer i det enkelte prosjekt. Skalaeffekter av at samme aktør bidrar med tilsvarende ytelser i flere prosjekter gjennom rammeavtaler, opsjoner eller samkjøp i samtidig pågående prosjekter utnyttes i liten grad. Leverandøren vurderer at økt bruk av opsjoner i prosjekterings- og utførelseskontrakter kan utredes med tanke på å utnytte skalaeffekter ved at samme aktør gjennomfører tilsvarende leveranser gjentagende, eventuelt ved at leveranser i parallelle prosjekter inkluderes i samme kontrakt. Videre vurderer leverandøren at det bør utredes noe økt gjenbruk av ferdig prosjekterte løsninger, eksempelvis der det er legges til grunn standardiserte løsninger på bygningsnivå som ved forlegningsbygg i fengsler.

⁴⁰ <https://www.bygg.no/article/1389826>



Ett eksempel på skalaeffekt i aktørdimensjonen er pågående arbeid med å inngå et begrenset antall rammeavtaler for SD-anlegg⁴¹ og rådgivning innen automasjon til erstatning for dagens 32 separate leverandøravtaler for SD-anlegg. Statsbygg har en rekke rammeavtaler, disse er i hovedsak knyttet til FDV, prosjektadministrative tjenester som prosjektledelse og byggeledelse samt støtte til virksomhetsnivået.

3.2.2 Prosessene i hver fase for byggprosjekter i statlig sivil sektor er i betydelig grad systematisert og digitalisert, men flyteeffektiviteten i prosjekter over terskelverdi er svak

Byggherrepromessene i hver av fasene i byggeprosjekter er godt beskrevet i Statsbyggs styringssystem «Huset». Statsbygg arbeider målrettet med digitalisering av utviklings- og styringspromessene. Bruken av bygningsinformasjonsmodeller er utbredt, og i økende grad benyttes BIM-modellen som informasjonsbærer for både byggefase og FDV-fase. Videre er arbeidet med systematisk ferdigstilling og innregulering av tekniske anlegg et prioritert satsingsområde i Statsbygg.

I områdegjennomgangens leveranse 1, kapittel 6.2.10 er svak operasjonalisering av oppdragsdepartementets oppgaver og hvordan disse oppgavene best utføres drøftet. Gjennomføring av byggeprosjekter i statlig sivil sektor er basert på et antall sekvensielle faser, jf. tabell 1. Leverandørens vurdering etter prosjektgjennomganger av prosjekter over terskelverdi er at det i mange prosjekter ikke utarbeides en helhetlig og forpliktende gjennomføringsstrategi som inkluderer alle faser og beslutningspunkter. Prosjekter leverandøren har gjennomgått kjennetegnes ved at byggherre får bestilling for arbeid i en fase av gangen, og deretter avventer oppdragsgivers videre saksbehandling og nytt oppdragsbrev for arbeid i neste fase. Flere av de leverandøren har intervjuet peker på at politiske prioriteringer og tidspunkt for beslutninger der det er behov for «friske» penger representerer en usikkerhet knyttet til om prosjekter realiseres og prosjekters fremdrift frem til evt. startbevilgning. Barrierer knyttet til flyteeffektivitet er nærmere omtalt under kapittel 4, gjennomføringsmodeller.

3.2.3 Det benyttes i liten grad standardiserte løsninger i byggeprosjekter i statlig sivil sektor

Forlegningsbygg i nye fengsler bygges med bakgrunn i det detaljert standardiserte konseptet M2015. Tids- og kostnadmessige gevinster av denne tilnærmingen er dokumentert i kapittel 3.2.5. Av det samlede investeringsvolumet for pågående byggeprosjekter og prosjekter avsluttet etter 2010 utgjør volumet av prosjekter hvor utviklet løsning er standardisert og gjenbrukt i nye prosjekter, etter leverandørens beregning, under 1,4 pst. av totalen.

For domstoler og politistasjoner etableres funksjonsbaserte konsepter for løsningsvalg. For prosjektporteføljen for øvrig vurderer leverandøren graden av standardisering av løsningsvalg som lav. Kravspesifikasjon som tjener som designbasis i det enkelte prosjekt systematiserer krav basert på tidligere erfaringer, men gjennom tilnærmingen med unike prosesser med ulike aktører utvikles i stor grad unike løsninger i hvert prosjekt.

Økt bruk av konsepter og standardromskataloger vil, etter leverandørens vurdering, rasjonalisere tidligfasearbeidet og legge til rette for utvikling av egnede og effektive løsninger. Ved behovsvurderinger og programmering i det enkelte prosjekt kan konsepter og standardromskataloger være et modererende startpunkt når det prosjektutløsende behov defineres. Leverandøren vurderer videre at bruken av referanseprosjekter for å definere ønskede løsninger, kvaliteter og standardnivå kan økes.

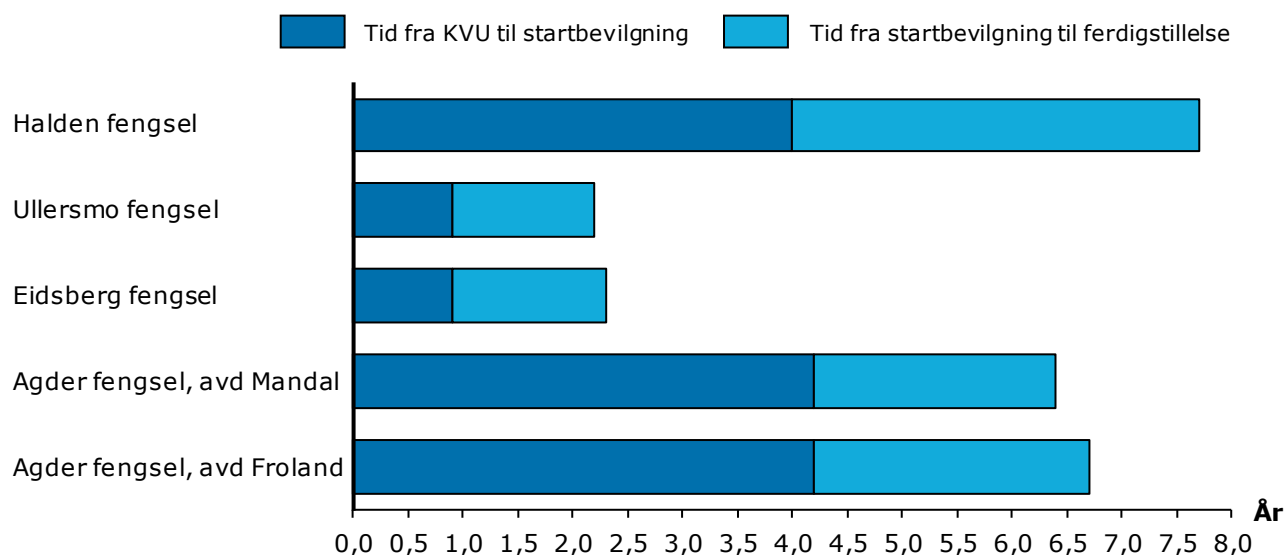
⁴¹ Sentral driftskontroll



Lav grad av standardiserte løsninger fremstår sammen med sen involvering av produsent og svak flyteeffektivitet i tidligfase som tydelige barrierer mot å ta ut betydelige kostnadsgevinstene gjennom økt grad av industrialisering i byggeprosessene i statlig sivil sektor.

3.2.4 Standardisering av løsninger for fengsler gir dokumentert tids- og kostnadsbesparelser

Gjennom funksjons- og arealveilederen for fengselsbygg legges det opp til høy systemiseringsgrad i fengselsbyggprosjekter. For å belyse effekten av systemiseringstiltak knyttet til gjennomføringstid og prosjektkostnader benyttes Halden Fengsel som referanse. Halden Fengsel har 168 fengselsplasser og ble utviklet og bygget på tradisjonelt, unikt vis og ferdigstilt i 2010. I Halden er forlegning bygget som et separat bygg med kun forlegningsplasser. Halden fengsel omtales som et byggeprosjekt med noe høyere standard enn modulfengslene M2015, men er det siste gjennomførte nybyggprosjektet hvor forlegningsdelen av prosjektet enkelt kan separeres. Leverandøren vurderer bruk av Halden fengsel som relevant sammenlikningsgrunnlag når standardforskjeller hensyntas.



Figur 9: Tidslinje fra konseptvalg til ferdigstillelse for fengselsprosjektene Halden, Ullersmo, Eidsberg og Agderfengslene avd. Mandal og Froland

Av figuren ovenfor ser vi at prosjektene Ullersmo og Eidsberg ble gjennomført på svært kort tid. Basert på den da nyutviklede funksjons- og arealveilederen for fengselsbygg og med krav til kort gjennomføringstid i tilbudsforespørsel, ble løsningen for forlegningsbygg med prefabrikkerte romlige bygningsmoduler med høy ferdiggrad levert fra fabrikk. I hvert av disse prosjektene mottok Statsbygg tilbud fra to totalentreprenører. For Agderprosjektene ble areal- og funksjonsveilederen oppdatert til versjon 2 basert på erfaringene fra de to tidligere gjennomførte prosjektene. Her ble imidlertid tilgjengelig tid til detaljprosjektering og bygging i tilbudsforespørselen økt betydelig for reelt å overlate valg av byggemetode til tilbydere for gjennom dette å øke konkurransen i markedet. I Agder har totalentreprenøren som vant konkurransen om forlegningsbyggene valgt å produsere det vesentlige av byggene manuelt på stedet ved hjelp av pre-cut av materialer. I 2018 ble Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet tildelt Bygg21 sin beste praksispris for standardisert- og industrialisert fengselsbygning.

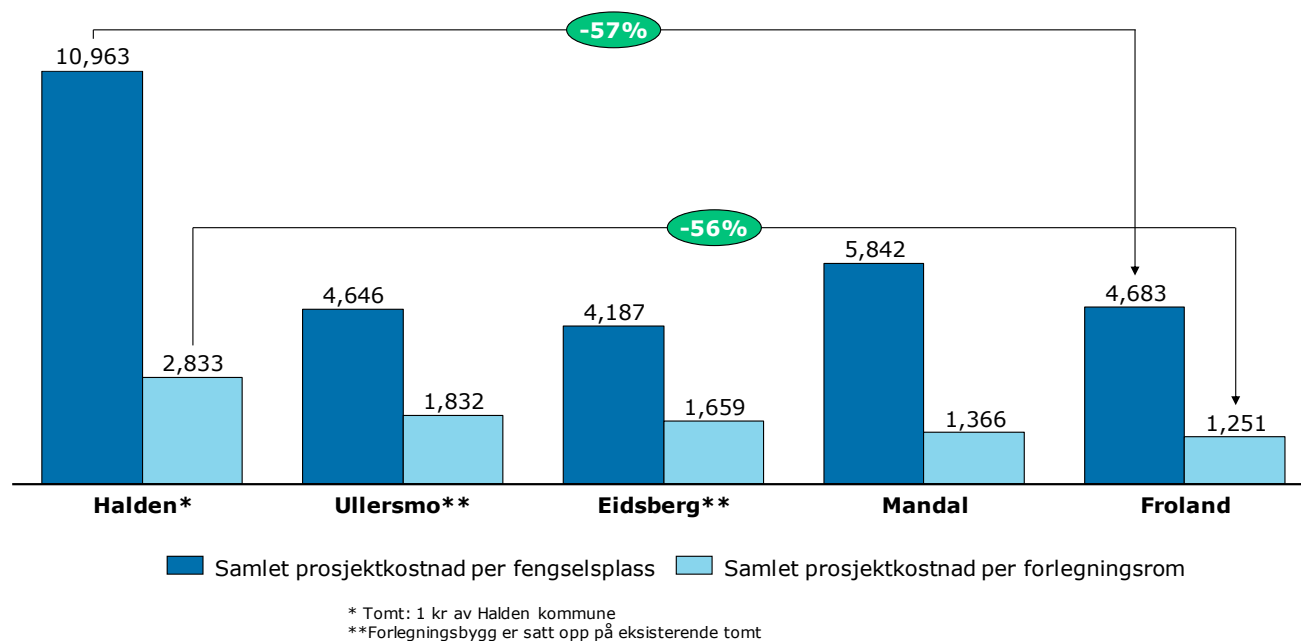
Et totalprosjekt for fengsel med høy sikkerhet inneholder en rekke funksjoner slik tabellen nedenfor viser.



Funksjoner i totalprosjekt for fengsel med høy sikkerhet	Funksjoner for Forlegningsdel
Forlegningsbygg	Forlegningsbygg
Portbygg/Sluse	
Administrasjonsbygg	
Aktivitets- og fritidsbygg	
Særavdeling/Helse	
Utelager	
Utendørsanlegg	
Perimetersikring	

Tabell 5: Funksjoner i totalprosjekt – fengsel med høy sikkerhet

Halden, Mandal og Froland fengsel er nyetableringer, mens Ullersmo- og Eidsbergprosjektene ble gjennomført inne på et etablert, regulert fengselsområde der bestående infrastruktur og tilleggsfunksjoner ble utnyttet. Totalkostnadene per fengselsplass kan derfor ikke sammenlignes direkte. Ser vi derimot kun på forlegningsdel fremgår det av figur 10 at kostnadene per forlegningsplass er redusert med rundt 56 pst. for Froland ved bruk av det standardiserte fengselskonseptet M2015 målt i forhold til det separate forlegningsbygget ved Halden fengsel. I denne sammenlikningen er 2/3 av prosjektkostnadene for forlegningsbyggene M2015 medtatt da to av tre etasjer inneholder forlegningsrom, mens første etasje består av tilleggs- og servicefunksjoner. Kostnadstall for Agderfengslene er basert på Statsbyggs sluttprognoser per 18. mars 2019.

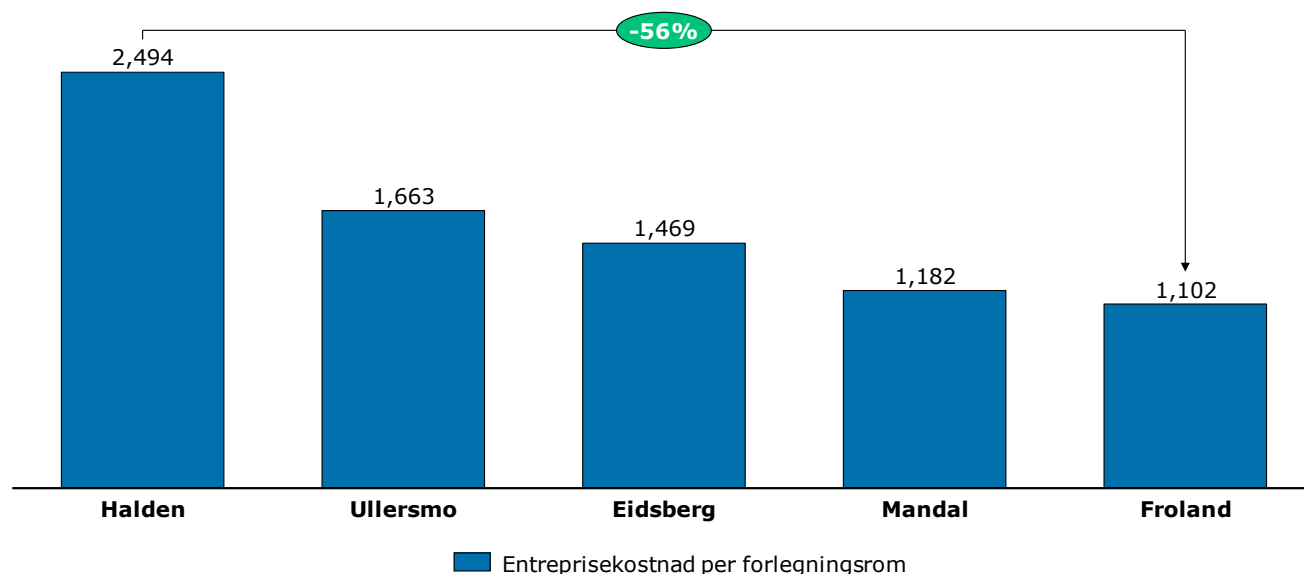


Figur 10: Samlet prosjektkostnad per fengselsplass og prosjektkostnad per forlegningsrom [mill. kroner, prisjustert]. Kostnader til tomt er ikke inkludert i kostnadstallene. For forlegningsbygg M2015 er beregningen foretatt basert på forutsetningen at 2/3 av kostnadene er knyttet til forlegning da 2 av 3 etasjer i de systematiserte byggene inneholder forlegningsrom, mens første etasje inneholder service- og tilleggsarealer

Av figur 10 kan skalaeffekter ift volum kvantifiseres. Samme totalentreprenør utvikler og bygger to identiske forlegningsbygg M2015 i Froland og ett tilsvarende forlegningsbygg i Mandal samtidig. Prosjektkostnaden per forlegningsrom er her redusert med hele 11 pst. ved å bygge to bygg i parallell i forhold til kun ett.



Foruten tomtekostnader vil de tre største kostnadselementene i et byggeprosjekt være entreprisekostnad (konto 1-7 i kontoplan etter NS 3453), prosjekteringskostnader (konto 082) og byggherreadministrative kostnader (konto 083). Figur 11 viser, som forventet, at entreprisekostnaden som inkluderer detaljprosjektering avtar som konsekvens av systematiserte krav og standardisert design.

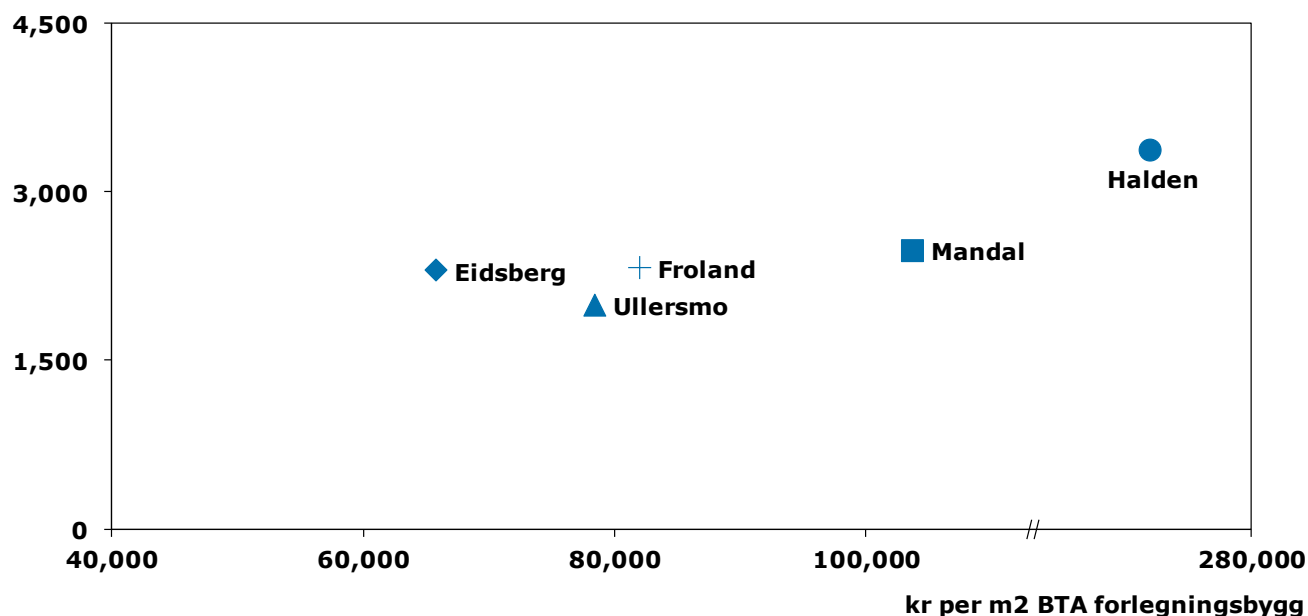


Figur 11: Entreprisekostnad per forlegningsrom [mill. kroner, prisjustert]. Følgende forutsetning er lagt til grunn: for forlegningsbygg M2015 er antatt at 2/3 av kostnadene er knyttet til forlegning da 2 av 3 etasjer i de systematiserte byggene inneholder forlegningsrom, mens første etasje inneholder service- og tilleggsarealer

Av figur 12 fremgår det at prosjekteringskostnadene for de fire forlegningsbyggene utført som modell M2015 på Ullersmo, Eidsberg, Mandal og Froland prosjektert etter funksjons- og arealveilederen for fengselsbygg er redusert med mer enn en tredjedel i forhold til prosjekteringskostnaden i Halden. Som kontraktstrategi for det høyt systematiserte forlegningsbygget M2015 er valgt funksjonsbasert totalentreprise. Konsekvensen av dette valget er at detaljprosjekteringen av tidligere gjennomførte prosjekter med nær identiske utforming og funksjonskrav ikke nyttiggjøres i tilb% fra nye totalentreprenører. I Froland vil detaljprosjekteringen for forlegningsbygg benyttes for to identiske bygg, det kunne derfor forventes at prosjekteringskostnaden var halvert i dette prosjektet i forhold til øvrige prosjekter hvor prosjektert materiale kun anvendes en gang. Av figur 12 fremgår at denne kostnadseffekten ikke er tatt ut i tilbudet som ble antatt i Froland.



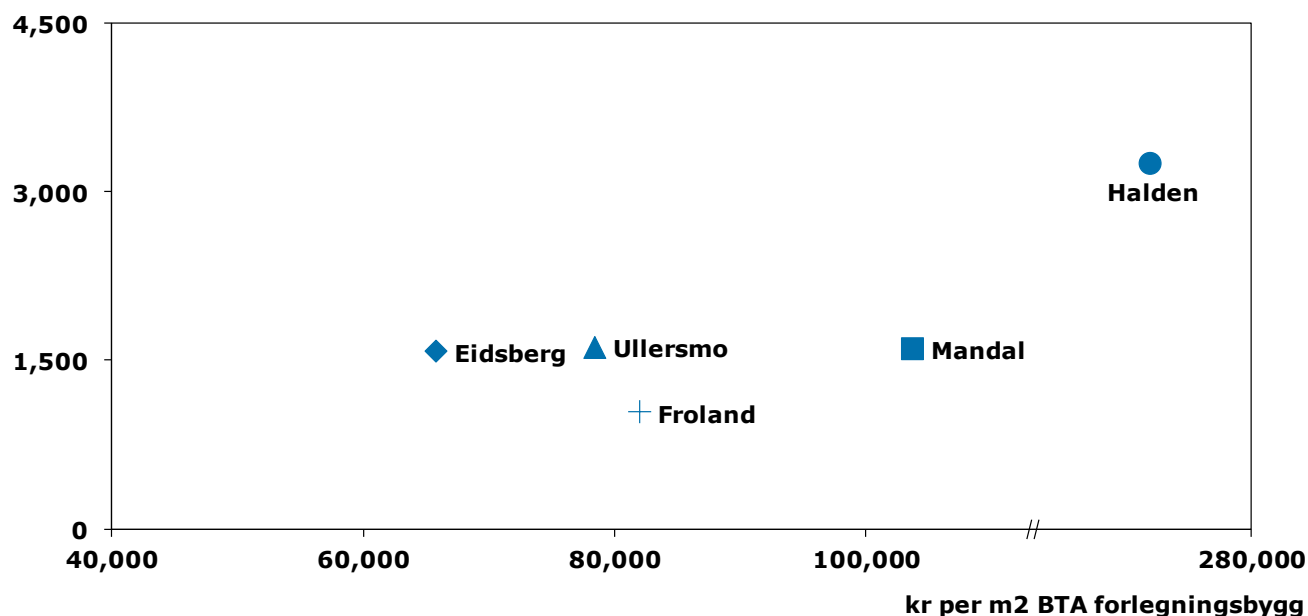
Prosjekteringskostnad , konto 082 iht. NS3453 / kr m2 BTA forlegningsbygg



Figur 12: Prosjekteringskostnader, konto 082 iht. NS3453 som funksjon av m2 per BTA for forlegningsbygg, prisjustert. Kostnader for Halden, Eidsberg og Ullersmo er basert på prosjektets sluttkostnad, mens det for prosjektene Froland og Mandal er sluttprognose per mars 2019

Også for byggherreadministrative kostnader viser systematisering en positiv effekt. Av figur 13 fremgår det at administrasjonskostnader (konto 083) er mer enn halvert ved bruk av konseptet M2015 for forlegningsbygg i forhold til tilsvarende kostnader ved bygging av Halden fengsel.

Byggherreadministrative kostnader, konto 083 iht. NS3453 / kr m2 BTA forlegningsbygg



Figur 13: Byggherreadministrative kostnader, konto 083 iht. NS3453 som funksjon av kr per. m2 BTA for forlegningsbygg, prisjustert. Kostnader for Halden, Eidsberg og Ullersmo er basert på prosjektets sluttkostnad, mens det for prosjektene Froland og Mandal er sluttprognose per. mars 2019



3.2.5 Økt grad av standardisering av løsninger for flere bygningstyper kan gi tids- og kostnadsgevinster

Av kapittel 3.2.4 fremgår en betydelig tids- og kostnadsgevinst gjennom tydelig standardisering av løsninger ved bygging av fengsler. Spørsmålet er om det er andre bygningstyper hvor antall prosjekter tilsier at tilsvarende standardiseringstiltak kan være formålstjenlig. I tabell 6 er prosjektporteføljen i statlig sivil sektor de siste ti år av Statsbygg klassifisert etter bygningstyper⁴². Av oversikten fremgår det at kontor, universitetets- og høyskolebygg samt fengsler utgjør nær 2/3 av prosjektporteføljen.

Bygningstypetabellen NS 3457	Totalt antall byggeprosjekter	Herav nybygg	Total styringsramme (NOK)
11 - Enebolig	1	-	13 578 947
12 - Småhus unntatt enebolig	1	-	4 371 332
129 - Andre småhus unntatt enebolig	6	2	128 086 146
13 - Boligblokk	1	-	60 046 196
18 - Garasje og uthus	2	2	16 488 488
31 - Kontorbygning	45	12	4 362 178 447
312 - Offentlig administrasjonsbygning	7	-	104 348 052
50 - Hotell- og restaurantbygning	1	-	159 621 854
53 - Servicebygg	1	-	25 412 942
61 - Skolebygning	2	-	65 404 243
62 - Universitets- og høyskolebygning	53	26	16 545 054 050
621 - Bygning med integrerte funksjoner, auditorium, lesesal o.l.	7	1	157 065 276
622 - Spesialbygg	3	-	45 014 770
63 - Laboratoriebygning	3	2	210 327 506
64 - Museums- og bibliotekbygning	9	3	1 543 628 419
65 - Idrettsbygning	1	1	72 304 413
664 - Monument	1	-	20 091 940
72 - Bo- og behandlingsbygning	9	3	269 101 438
81 - Fengsel	32	17	3 866 014 027
82 - Beredskapsbygning	4	4	798 882 097
83 - Kontroll- og overvåkingsbygning	5	4	343 484 346
Infrastruktur og utomhus	4	-	182 910 843
Totalt	198	77	28 993 415 774

Tabell 6: Prosjektporteføljen siste 10 år⁴³ fordelt iht. bygningstypetabellen NS 3457

Etter leverandørens vurdering gir både antall prosjekter og volum innenfor bygningstypene 31 kontor og 62 undervisning et grunnlag for økt grad av standardisering av løsninger for disse kategoriene. For bygningstype 83 kontroll og overvåkingsbygning vurderer leverandøren videre at det kan være formålstjenlig å utvikle bygningskonsept som svarer på behovene i endret tjenestestruktur for Statens Vegvesen. Økt bruk av

⁴² Basert på NS 3457-3:2013Klassifikasjon av byggverk - Del 3: Bygningstyper

⁴³ Basert på informasjon mottatt fra Statsbygg



referanseprosjekter og standardromskataloger for å definere arealbruk, standardnivå og løsningsvalg anses også formålstjenlig.

For vellykket implementering av konsepter for utvalgte bygningstyper vurderer leverandøren følgende som viktige suksessfaktorer:

- Nøkkelpersoner hos brukere er involvert i utviklingen av konseptet
- Oppdragsdepartementet/underliggende virksomhet som prosjekteier i aktuelt segment har et tydelig eierskap til konseptet
- Konseptet er relevant ift brukers behov og gir egnede, attraktive og effektive lokaler
- Konseptet er basert på funksjonskrav og er robust, fleksibelt og tilpasningsdyktig
- Positive tids- og/eller kostnadsgevinster kan dokumenteres

Statsbygg fremholder i møte med leverandøren at det er et potensial for tids- og kostnadseffektivisering gjennom økt grad av standardisering av løsninger i prosjektporteføljen. Kostnadseffektivisering gjennom økt standardisering gjort på riktig måte vurderes ikke å være i motsats til innovasjon, men heller å være et godt startpunkt for planlegging og forbedring i tråd med Lean-filosofien. Det understrekes at økt grad av standardiserte løsninger ikke skal gå på bekostning av god arkitektur med stedstilpassede løsninger.

3.2.6 Modenheten knyttet til digitalisering av utviklings- og styringsprosesser vurderes som høy mens graden av automatisering i produksjon er lav

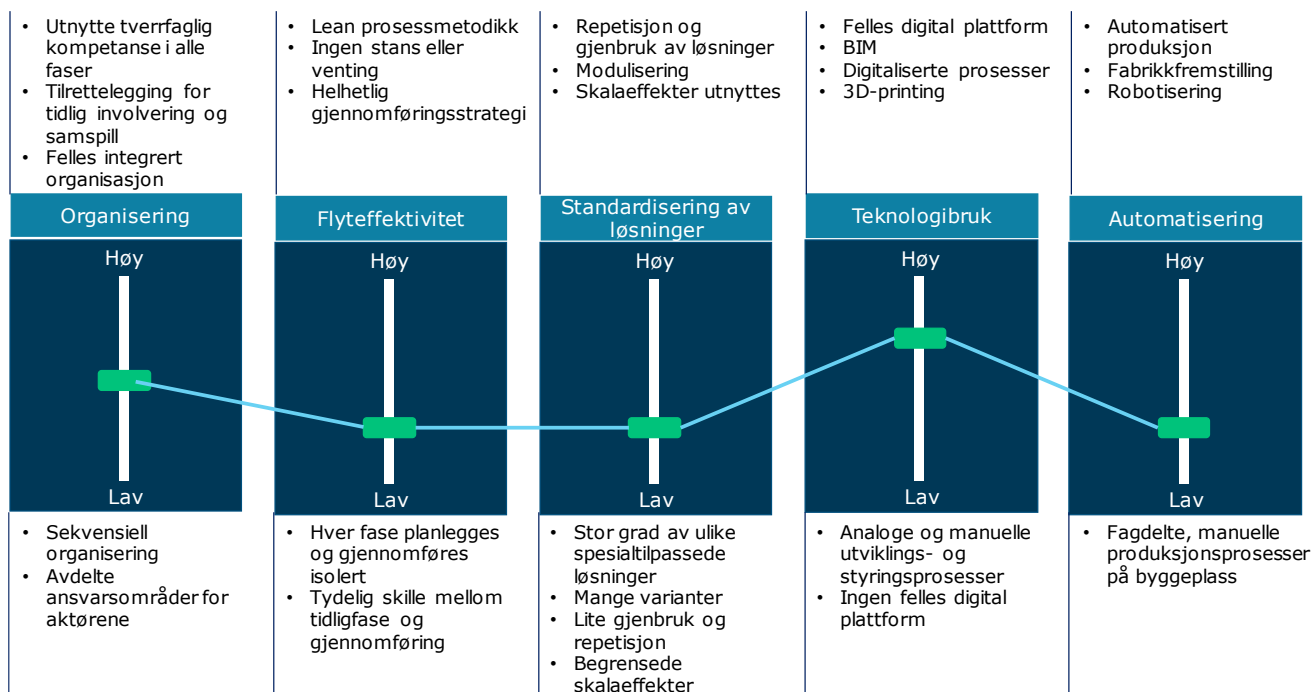
Som en overordnet helhetsvurdering av porteføljen av nylig avsluttede og pågående byggeprosjekter over terskelverdi⁴⁴ i statlig sivil sektor har leverandøren i det videre foretatt en modenhetsvurdering relatert til industriell byggeprosess. Vurderingen tar utgangspunkt i de fem dimensjonene organisering, flyteeffektivitet, standardisering av løsninger, teknologibruk og automatisert produksjon.

Tilnærmingen tar utgangspunkt i erkjennelsen om at byggeprosjekter fortsatt i stor grad gjennomføres som en serie av manuelle prosesser med begrenset bruk av ny teknologi gjennomført av et stort antall aktører med til dels ulike interesser og incentiver. Gjennom en bred involveringsprosess fra byggenæringen har Bygg 21⁴⁵ beskrevet en metodisk tilnærming til hvordan industrialiseringsgraden i byggeprosjekter kan økes gjennom planlegging, organisering og teknologibruk. I dette arbeidet er det presentert en illustrativ, enkel modenhetsmodell til beskrivelse av industriell modenhet. Modenhetsskalaen er ikke en absolutt skala, men utgangspunktet for modellen er at det til enhver tids gjeldende bransjegjennomsnitt i hver av de fem dimensjonene representeres middels modenhet. Modellen er utviklet som et rammeverk for den enkelte aktørs egnevaluering av status og oppnådde forbedringer i egne prosjekter relatert til økt industrialiseringsgrad i byggeprosess. Høy grad av industrialisering av byggeprosess fordrer høy score i alle fem angitte dimensjoner.

Leverandørens modenhetsvurdering av prosjektporteføljen i statlig sivil sektor fremgår av figuren nedenfor.

⁴⁴ Rundskriv R-108/19: Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten

⁴⁵ Bygg 21 «Tenk nytt – bruk kjente løsninger 2019



Figur 14: Leverandørens vurdering av modenhet relatert til industriell byggeprosess i porteføljen av nylig avsluttede og pågående byggeprosjekter over terskelverdi ⁴⁶i statlig sivil sektor⁴⁷

Slik leverandøren vurderer det er det en tydelig bevegelse innen dimensjonen organisering i byggeprosjekter i statlig sivil sektor. I økende grad involveres entreprenører i optimalisering av prosjektet gjennom ulike samspillsmønstre. Det er imidlertid etter leverandørens vurdering potensial for enda tidligere involvering av entreprenør, spesielt i de største prosjektene og også for tettere og mer forpliktende samhandling gjennom etablering av en felles, integrert organisasjon i stedet for separate organisasjoner hos hver av aktørene. Dimensjonen organisering, med tilhørende barrierer for tidlig entreprenørinvolvering, drøftes videre under kapittel 4 gjennomføringsmodeller.

I hver enkelt av fasene i prosjektgjennomføringen vurderes forutsetningene for flyteeffektivitet å være tilstede, og Statsbygg har lagt Lean prosessmetodikk til grunn i gjennomføringsfase i flere prosjekter. For den samlede prosjektgjennomføring fra idefase til avsluttet gjennomføringsfase vurderer leverandøren et potensial for forbedret flyteeffektivitet, der prosjektplanleggingen hensyntar alle faser og beslutningspunkter samt tidslinjene i de politiske budsjett- og beslutningsprosessene. I områdegjennomgangens leveranse 1, kapittel 6.2.1 er tidligfase beskrevet som kjennetegnet av et antall sekvensielle faser hvor oppdragsgiver bestiller et utviklingsarbeid gjennom et oppdragsbrev. Utviklingsarbeidet ressursettes, gjennomføres og oppsummeres i en rapport som oversendes oppdragsgiver. Deretter vil prosjektledelsen avvende oppdragsgivers saksbehandling, kvalitetssikring, budsjettprosess, beslutninger og nytt oppdragsbrev for neste fase. Denne tilnærmingen medfører jevnlig stans og ventetid for prosjektorganisasjonen mellom fasene, selv om det søkes løsninger for å unngå og begrense ventetid mellom fasene i det enkelte prosjekt. Gjeldende fullmakter og bevilgningsregimer kan, slik leverandøren vurderer det, gjennomgås med tanke på muligheten for å øke kontinuiteten mellom prosjektfaser. Flyteeffektivitet drøftes videre i kapittel 4 gjennomføringsmodeller.

⁴⁶ Rundskriv R-108/19: Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten

⁴⁷ Modenhetsvurderingen er basert på modell utviklet av Bygg 21, Bygg 21 «Tenk nytt – bruk kjente løsninger» 2019



I justissektoren er konsepter for standardiserte løsninger utarbeidet og tatt i bruk samtidig som konsepter for andre bygningstyper er under utarbeidelse. For prosjektporteføljen for øvrig utvikles prosjektspesifikke rom- og funksjonsprogram med tilhørende spesifikasjon strukturert der tidligere erfaringer hensyntas. På bakgrunn av kravspesifikasjonen utvikles unike løsninger i det enkelte prosjekt. Leverandørens vurdering er at grad av standardisering, gjenbruk av løsninger og prosjektert materiale samt skalaeffekter knyttet til løsninger er begrenset for samlet prosjektportefølje.

Teknologibruk er slik leverandøren vurderer det den mest modne industrialiseringsdimensjonen i porteføljen av byggeprosjekter i statlig sivil sektor. Langsiktig og målrettet arbeid knyttet til bruk av BIM, digitalisering av prosesser og satsninger som DigiBygg, Digital Tvilling, papirløs byggeplass samt pilotering av ny teknologi vil slik leverandøren vurderer det ytterligere øke modenheten innenfor dimensjonen teknologibruk. Leverandøren vurderer det som verdiskapende å øke teknologibruken ytterligere, at det i dette arbeidet så langt som mulig bør fremmes felles bransjeløsninger med tydelig brukerorientering, at teknologi bør utprøves og videreutvikles gjennom pilotprosjekter og at gevinster av økt teknologibruk bør evalueres og synliggjøres.

Effektivisering gjennom automatisert produksjon i fabrikkannlegg som erstatning for fagdelte manuelle produksjonsprosesser på byggeplass fordrer, slik leverandøren vurderer det, høy grad av standardiserte løsninger, skalaeffekter og tidlig involvering av produsent slik at dennes produksjons- og løsningskonsepter kan legges til grunn for prosjektutviklingen. Leverandøren er bare kjent med høy grad av prefabrikasjon i modulfengslene M2015 på Ullersmo og Eidsberg samt nye boliger på Svalbard. Leverandøren fremmer ingen anbefalinger direkte relatert til automatisering, men legger til grunn at økt modenhet i dimensjonene organisering og standardisering av løsninger vil tilrettelegge for gevinstuttak gjennom økt automatisering.

3.3 Anbefalinger - standardisering og systematisering

Nytte av anbefalingene

Bygg 21 har vurdert industrialisering av byggeprosess som avgjørende for å ta ut estimert gevinstpotensial på 20 pst. kostnadsreduksjon i byggeprosjekter gjennom bedre samhandling, industriell tilnærming, mer bruk av ny teknologi og rett kompetanse i alle ledd. Planlegging og organisering med tanke på økt industrialiseringsgrad vil kunne gi gevinster knyttet til forutsigbarhet og kostnadseffektivitet i alle prosjekter, men gevinstpotensialet og hvor krevende det er å hente ut potensialet vil variere i prosjektporteføljen. Systematisert bygging av forlegningsbygg i fengsler er et segment hvor det er dokumentert betydelige tids- og kostnadsgevinster i gjennomførte prosjekter.

Relevante anbefalinger fra leveranse 1

I områdegjennomgangens leveranse 1 har leverandøren i kapittel 10.1.3 anbefaling knyttet til operasjonalisering av departementenes eierstyring i byggeprosjekter. Leveranse 1 inneholder ikke konkrete anbefalinger relatert til standardisering og systematisering, men anbefalinger knyttet til videreutvikling og tilgjengeliggjøring av prosjektmodell og metodikk for nyttevurdering og gevinstrealisering i kapittel 10.2.3 vil indirekte understøtte perspektiver relatert til standardisering og systematisering.



Anbefalinger i leveranse 2

Med bakgrunn i vurderingene i kapittel 3.2 anbefaler leverandøren å øke bruken av standardiserte løsninger i de bygningstypene statlig sivil sektor hyppigst utvikler og bygger. Dette vil bedre forutsigbarheten i både tidligfase og gjennomføringsfase, øke nytten av lokalene for bruker ved at beste praksis benyttes og samtidig gi tids- og kostnadsgevinster.

Det enkelte oppdragsdepartement er ansvarlig for behovsvurderinger og for prosessen med utvikling av en kostnadseffektiv løsning. En forutsetning for å hente gevinster gjennom standardisering og systematisering er derved et tydelig eierskap til denne tilnærmingen i de respektive oppdragsdepartementer, og at denne tilnærmingen legges som premiss for brukerinvolveringen. Konkret anbefaler leverandøren:

- Definere ambisjon og etablere tilhørende endringskart for systematisk over tid å øke industrialiseringsgraden i byggeprosjekter i statlig sivil sektor med utgangspunkt i prosessmetodikk, veileder, sjekklister og erfaringsdeling i regi av Bygg 21
- Utvikle et arbeidsplasskonsept på funksjonsnivå med arealveiledning for statlige kontorarbeidsplasser hvor økt bruk av standardromkatalog inngår. Konseptet utvikles for å dekke både byggeprosjekter og leie i markedet. Konseptet vil være utgangspunkt for detaljerte, brukerspesifikke behovsvurderinger ved initiering av nye prosjekter. Hente inspirasjon fra pågående prosess med etablering av arbeidsplasskonsept for politiet samt fra utredning om arbeidsplassutforming utført i prosjekt nytt regjeringskvartal
- Utvikle et konsept på funksjonsnivå med arealveiledning for undervisningsarealer i statlige universiteter og høyskoler hvor økt bruk av standardromkatalog inngår. Konseptet vil være utgangspunkt for detaljerte, brukerspesifikke behovsvurderinger ved initiering av nye prosjekter
- Utrede etablering av et konsept på funksjonsnivå for trafikk- og sambruksstasjoner i Statens vegvesen hvor økt bruk av standardromkatalog samt referanseprosjekter for arealbruk, standardnivå og løsningsvalg inngår
- Fortsette pågående arbeid med digitalisering, og i dette arbeidet så langt som mulig fremme felles bransjeløsninger med tydelig brukerorientering, at ny teknologi utprøves og videreutvikles gjennom pilotprosjekter og at gevinster av økt teknologibruk evalueres og synliggjøres
- Utrede muligheter, barrierer og potensielle gevinster ved av økt bruk av opsjoner i kontrakter, kontrakter for prosjektering på tvers av enkeltprosjekter samt økt grad av gjenbruk av allerede prosjekterte løsninger i nye prosjekter

Slik leverandøren vurderer det vil forutsetningene for gjennomføring av anbefalingene angitt i kulepunktene en, to, tre og fire ovenfor bedres vesentlig ved at anbefalingen fra områdegjennomgangens leveranse 1 om etablering av et faglig rådgivningsmiljø for oppdragsdepartementenes prosjekteierstyring er implementert.

I tråd med leveransebeskrivelse er dimensjonen standardisering av løsninger vektlagt i anbefalinger. For anbefalinger relatert til organisering og flyteffektivitet vises til kapittel 4.3.



Økonomiske og administrative konsekvenser

Anbefalingene i leveranse 2 knyttet til standardisering og systematisering vurderes å ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser, og disse er ikke utredet i detalj i denne beskrivelsen. Økt grad av standardisering av løsninger forutsetter et tydelig eierskap til denne tilnærmingen i de respektive oppdragsdepartementer, og at standardiseringen legges som premiss for brukerprosesser. Gjennomføringen av anbefalingene vil i betydelig grad påhvile Statsbygg i rollen som byggherre i statlig sivil sektor. Leverandøren vurderer at oppgavene kan løses innenfor gjeldende budsjettammer.



4 Nåsituasjon, vurderinger og anbefalinger - gjennomføringsmodeller

Prosjektfaget har endret seg betydelig de siste tiårene. Samtidig er erkjennelsen av at dagens tradisjonelle måte å organisere roller og ansvar på i byggeprosjekter skaper utfordringer i mange prosjekter økende i byggenæringen. Mange byggherrer prøver ut nye gjennomføringsmodeller. I dette delkapittelet drøftes gevinstpotensialet og barrierer for økt bruk av nye gjennomføringsmodeller med tidlig leverandørinvolvering i byggeprosjekter i statlig sivil sektor

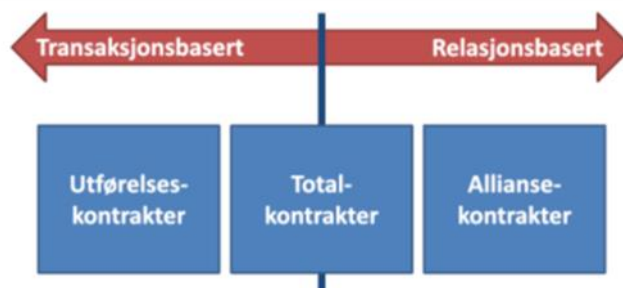
4.1 Beskrivelse av nåsituasjon knyttet til gjennomføringsmodeller

4.1.1 Historisk utvikling i prosjektfaget

Prosjektfaget har utviklet seg betydelig de siste tiårene. I det påfølgende er overordnede utviklingstrekk kort oppsummert med bakgrunn i foredrag fra Professor Ole Jonny Klakegg⁴⁸. Tradisjonelt ble prosjekt sett på som en unik oppgave hvor prosjektstyring med fokus på resultater innenfor tid, kostnad og kvalitet sto sentralt. Fra 1980-tallet ble prosjekt i større grad sett på som en midlertidig organisering og faget prosjektledelse vokste frem. I nyere tid sees prosjekter i økende grad som en måte å skape verdi på, effekten investeringen har vektlegges og eierstyring fokuseres. Prosjektperspektivet er gjennom dette utvidet fra å gjennomføre prosjektene på en god måte til også å velge de riktige prosjektene med størst nytte. Fokus på effekten av prosjektinvesteringen tydeliggjør behovet for aktiv eierstyring. Dette har medført at virksomhetene har introdusert prosjektmodeller som en generisk modell uttrykt ved faser og beslutningspunkter gjeldende for alle prosjekter virksomheten gjennomfører. I utviklingen av prosjektfaget i byggenæringen er det hentet læring og inspirasjon fra andre næringer, og da kanskje spesielt olje- og gassnæringen.

I det enkelte prosjekt utvikles en gjennomføringsstrategi med tilhørende gjennomføringsmodell («project execution model») og kontraktsstrategi innenfor rammene virksomhetens prosjektmodell og eierstyringsprosesser gir.

Gjennom utviklingen i prosjektfaget, summarisk beskrevet ovenfor, er gjennomføringsmodellene i utvikling. Fra transaksjonsorienterte utførelseskontrakter som optimaliserer på den enkelte kontrakt er bevegelsen i retning av et økende antall relasjonsbaserte alliansekontrakter som søker å optimalisere effekten av gjennomført prosjekt. Mellom ytterpunktene transaksjonsorientert og allianseorienterte kontrakter finnes hele spekteret av totalkontrakter slik figuren nedenfor illustrerer.



Figur 15: Illustrasjon av kontraktsformer i spennet mellom transaksjonsbaserte og relasjonsbaserte⁴⁹

⁴⁸ Seminar samspill i praksis i regi av Prosjekt Norge 13. mars 2019

⁴⁹ Foredrag professor Ole Johnny Klakegg NTNU – seminar samspill i praksis i regi av Prosjekt Norge 13. mars 2019



Videre er utfordringer relatert til begrenset tillitt, høye transaksjonskostnader, ulike mål og incentiver med suboptimalisering fra den enkelte aktørs side med stort endringsomfang og høyt konfliktnivå i mange prosjekter en driver som har satt nye gjennomføringsmodeller på agendaen i byggenæringen de siste årene, jf. beskrivelse i områdegjennomgangens leveranse 1, kapittel 7.2.14. Det søkes på denne bakgrunn i økende grad etter egnede gjennomføringsmodeller hvor leverandør involveres tidlig og der det gjerne er felles økonomiske incentiver og modeller for deling av risiko. Utgangspunktet er at aktørenes samlede kompetanse skal utnyttes, at aktørenes individuelle mål skal sammenfalle med prosjektets målsetninger og arbeidet gjennomføres i et klima basert på åpenhet og tillitt.

4.1.2 Begreper og terminologi

Det er ingen omforente og innarbeidede begreper eller terminologi relatert til gjennomføringsmodeller. Bygg21 omtaler gjennomføringsmodell som en «prinsipiell fremstilling av prosjektets valgte gjennomføringsform gjennom kombinasjon av angrepsmåte, kontraheringsform, entreprisemodell og bruk av kontrakter som uttrykker valgt strategi for gjennomføring av et prosjekt»⁵⁰. I forskningsprogrammet OSCAR⁵¹ beskrives gjennomføringsmodell som en kombinasjon av anbuds-, entrepris- og kontrakt og definerer derved ansvars- og rollefordeling i gjennomføringsprosessen. Den beskriver alle aktiviteter som gjennomføres fra initiering til bygg i bruk. Gjennomføringsmodeller struktureres etter ulike faser/steg der leveransemodellen er en del av gjennomføringsmodellen. I det videre omtales kort noen sentrale begreper relatert til nye gjennomføringsmodeller.

Tidlig entreprenørinvolvering («*Early Contractor Involvement*» eller «*Front Loading*») betegner modeller der entreprenørens erfaring og kompetanse, blant annet om byggbarhet, risiko og kostnader utnyttes ved optimalisering av løsning og gjennomføring. Ulike kontraktstyper og kompensasjonsformater kan benyttes. Tilnærmingen med tidlig entreprenørinvolvering er utbredt blant private eiendomsselskaper, men i økende grad også tatt i bruk av offentlige byggherrer.

Best Value Procurement («*BVP*») er et kommersielt konsept utviklet ved Arizona State University i USA benyttet i over 1700 prosjekter de siste 20 årene. Det er drevet omfattende følgeforskning som dokumenterer gevinster i form av færre endringer, lavere konfliktnivå, raskere fremdrift og betydelige kostnadsreduksjoner. Direktoratet for forvaltning og ikt er engasjert i norske pilotprosjekter sammen med blant annet Nye Veier AS og Omsorgsbygg KF. BVP-tilnærmingen er todelt. Gjennom anskaffelsesfasen vektlegges kontrahering av leverandør med de beste forutsetninger for å levere et prosjekt som møter definerte behov og samtidig håndtere byggherrens risiko proaktivt og transparent. I prosjekterings- og byggefase vektlegger BVP-filosofien byggherren som bestiller og tilbyr rammebetingelser og incentiver for å utvikle løsning og prosess som møter definert behov. I det enkelte prosjekt kan BVP-tilnærmingen velges kun for anskaffelsesfasen eller for både anskaffelse og gjennomføring. Det vurderes om konseptet skal endre betegnelse til «*Best Value Projects*».

Mange i næringen benytter begreper som *samspill*, *samspillsentrepriser* og *samspillsmodeller*. I et mastergradsarbeid på NTNU⁵² er samspillselementer kartlagt i et antall samspillsprosjekter. Det er identifisert et trettitalls samspillselement gruppert innenfor de seks kategoriene: anskaffelse, fordeling av ansvar og risiko, prosess, konflikthåndtering, workshop og involvering i samspillsavtalen og målpris.

⁵⁰ Bygg 21 Veileder for fasenormen «Neste Steg» -Et felles rammeverk for norske byggeprosesser. November, 2015

⁵¹ Forskningsprosjektet OSCAR Delprosjekt 2 Gjennomføringsmodell- og prosesser. Mai 2017

⁵² Suksess i Samspillsprosjekter – Jenny Wøien 2016)



Samspillelementene kan igjen grupperes i harde elementer direkte regulert i anskaffelse og kontrakt og i myke relatert til relasjoner og tillitt mellom aktørene. Begrepet samspill benyttes i næringen om hele spekteret fra der kun ett samspillelement benyttes til der hele spekteret utnyttes, og er derved alene lite beskrivende for valgt gjennomføringsmodell.

Integrated Project Delivery «IPD» på norsk omtalt som Integreert Prosjekt Leveranse er en fullverdig alliansemodell hvor primæraktørene arbeider i en integrert organisasjon med felles mål og delt økonomisk risiko der digitale løsninger benyttes i samhandlingen. Nybygg for psykiatri og somatikk på sykehuset i Vestfold er et pågående pilotprosjekt i denne gjennomføringsmodellen. Nye Veier AS har også tatt modellen i bruk i flere prosjekter og har utviklet egne tilhørende kontraktsbestemmelser.

4.1.3 Tilnærming til gjennomføringsmodeller i offentlige byggeprosjekter i andre nordiske land

I Finland benytter den statlige byggherren Senaattii det som betegnes som «Alliance-model» i sine prosjekter. Dette er å anse som en relasjonsbasert alliansekontrakt, jf. figur 15. Modellen er basert på tidlig involvering av entreprenør med basis i at byggherre har fastsatt prosjektkostnad tidlig. Entreprenøren bistår med sin kompetanse og erfaring i kostnadsstyrt prosjektutvikling i tidligfase i en konsulentrolle. Etter investeringsbeslutning utløses opsjon på entreprenøroppdrag. Senaattii opplyser i intervju med leverandøren at erfaringene med denne samspillsformen er gode, og at omforente kontraktbetingelser («terms and conditions») er under utarbeidelse på bransjenivå i Finland.

Bygningsstyrelsen i Danmark har hatt byggherreansvar for 47 ferdigstilte og pågående byggeprosjekter etter 2010. 11 av disse prosjektene er gjennomført som *OPP - Offentlig Privat Partnerskap*, tilsvarende den norske OPS-modellen, der en entreprenør har totalansvar for utvikling, bygging, drift samt finansiering⁵³. OPP-modellen er benyttet for bygningstypene arkiv, kontor, politistasjon og rettsbygninger. For byggeprosjekter i statlig regi lanseres ny overordnet anskaffelsesstrategi i første kvartal 2019. Anskaffelsesstrategien skal bidra til kostnadseffektivitet, lave transaksjonskostnader, budsjettsikkerhet samt riktig risikoeksponering⁵⁴⁵⁵. Strategien har fire sentrale emner: rammeavtaler på entreprenørytelser, færre kontrakter, tidlig involvering av entreprenør samt dialog før, under og etter tilbud. Fagorganiserte delentrepriser vil ikke lengre bli benyttet. Bygningsstyrelsen vektlegger markedsdialog og avholder en serie entreprenørmøter for å få markedets kommentarer og innspill til anskaffelsesstrategien. Strategien vektlegger prosesser med lave transaksjonskostnader for valg av et kvalifisert prosjektteam hos erfaren entreprenør i en samarbeidsform basert på dialog, tillitt og åpenhet. Gjennomføringsmodellen er benevnt «New Partnering» og har hentet inspirasjon fra Alliancemodellen i Finland. Formen omtales som «omvendt konkurranse» ved at sluttkostnaden defineres tidlig. Bruker, byggherre og entreprenør vil deretter i fellesskap utvikle og optimalisere prosjektet innenfor gitt styringsramme. Tilnærmingen svarer til «kostnadsstyrt prosjektutvikling» slik dette er definert i kapittel 7.2.13 i områdegjennomgangens leveranse 1.

4.1.4 Dagens praksis knyttet til kontraktsstrategier for byggprosjekter i statlig sivil sektor

Gjennom strukturerte og dokumenterte prosesser utvikles og kvalitetssikres kontraktsstrategier for det enkelte byggeprosjekt. I arbeidet med kontraktsstrategien

⁵³ www.bygst.dk

⁵⁴ www.bygst.dk

⁵⁵ Kunngjøring: Bygningsstyrelsen inviterer byggebranchen til leverandørmøde om ny udbudsstrategi. 21. februar 2019



velges gjennomføringsmodell, men selve begrepet gjennomføringsmodell benyttes ikke i rundskriv, instruks eller veiledninger i statlig sivil sektor.

Frem til 2015 var kvalitetssikring av kontraktsstrategi en del av KS2. I rammeavtalen fra 2015 ble det åpnet for kvalitetssikring av kontraktsstrategi i KS1 for å muliggjøre tidlig entreprenørinvolvering. I rundskriv R-108/19 «Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten»⁵⁶ gjeldende fra 21.09.2019 er det gitt nye føringer for utvikling av kontraktsstrategi i det enkelte prosjekt for bedre å kunne imøtekomme ulike prosjekters behov og modenhet. Det stilles her krav om at konseptvalgutredningen (KVU) inneholder en vurdering av kontraktsstrategi med hovedvekt på om prosjektet egner seg for bruk av kontrakter med tidlig involvering av leverandør. Dersom tidliginvolvering anbefales, skal kontraktsstrategien utvikles for å muliggjøre dette. Forslag om tidliginvolvering kan også fremmes på et senere tidspunkt. Rundskrivet åpner for at KVU med tilhørende KS1 kan deles inn i to trinn om ønskelig, der trinn 1 omhandler selve konseptvalget og trinn 2 skal klargjøre forutsetningene for det valgte konseptet og omhandler føringer for forprosjektfasen. Det er videre åpning for å fremskynde kvalitetssikring av kontraktsstrategidelen av KS2 og gjennomføre denne separat i løpet av forprosjektfasen. I de tilfellene hvor kontraktsstrategien ikke er valgt samtidig med konseptvalget eller kvalitetssikret i løpet av forprosjektfasen, skal det ved ferdigstillelse av forprosjektfasen foreligge en utredning av minst to prinsipielt ulike kontraktsstrategier.

I veileder nr 7 «kontraktsstrategi» for statlig kvalitetssikringsordning⁵⁷ beskrives prosess og det gis veiledning for anskaffelser, kontraktsstrategi, kontraktstyper, kompensasjonsformat samt incentiver og sikringsmekanismer.

Statsbyggs veileder for utarbeidelse av kontraktsstrategi i byggeprosjekter angir at prosjektets kontraktsstrategi skal beskrive hvordan anskaffelse og kontrahering skal gjennomføres i prosjektet samlet, og for hver enkelt kontrakt⁵⁸. I tillegg skal strategien beskrive hvordan man fordeler oppgaver, ansvar og usikkerhet mellom kontraktene. Strategien må være forankret i prosjektets mål og rammebetingelser, kompetanse og ressursituasjon, markedssituasjonen, tomtens og byggets egenart og usikkerhetsbildet i prosjektet. Veilederen benytter terminologien entrepriseform og omtaler alternativene på følgende måte:

- **Byggherrestyrte entrepriser** som generalentreprise, hovedentreprise og delte entrepriser. Felles for alle disse formene er at det vesentligste av tegninger, beskrivelser og beregninger leveres av byggherren, som overfor entreprenøren sitter med risikoen for feil i prosjekteringsmaterialet og risikoen for at valgte løsninger er egnet. Byggherren må inngå egen kontrakt med de prosjekterende. Ansvaret til de prosjekterende er begrenset til uaktsomhet og er samtidig beløpsbegrenset
- **Totalentrepriser** der totalentreprenøren påtar seg hele eller vesentlige deler av prosjekteringen og utførelsen av et bygg- eller anleggsarbeid for byggherren. Byggherrens ansvar og risiko for det prosjekterte er derfor i utgangspunktet mindre enn ved byggherrestyrte entrepriser, og koordinerings- og kontrollbehovet reduseres
- **Samspillkontrakter** (partnering) har vært gjennomført med utgangspunkt i begge de to ovennevnte entreprisemodellene. Samspill er betegnelsen på en

⁵⁶ Rundskriv R-108/19: Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten

⁵⁷ https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1263838555/Veileder_nr7_kontraktstrategi.pdf

⁵⁸ Veileder for utarbeidelse av kontraktsstrategi i Statsbyggs byggeprosjekter



samarbeidsform i et bygge- og anleggsprosjekt som har fokus på dialog, tillit og åpenhet. Så vel prosjekterende som entreprenører involveres tidlige i prosjektet, og tanken er at de skal få et "eierforhold" og god kjennskap til de valgte løsningene. Entreprenørens kompetanse brukes i tidlig for å finne frem til mer kostnadseffektive løsninger. Det brukes incitament med deling av over- og underskudd for å understreke samarbeidstanken. Tankene bak samspillmodellen lar seg best forene med entreprisemodellen totalentreprise. Byggherren bør i liten grad ha valgt løsninger før kontrakt inngås

I Statsbyggs erfaringsdatabase klassifiseres prosjekter etter de tre ovennevnte entrepriseformene omtalt i veilederen. I tillegg benyttes:

- **Totalentreprise med løsningsforslag** der leverandørgrupperinger konkurrerer på eget utviklet løsningsforslag basert på prosjektets rom- og funksjonsprogram
- **Regningsarbeid** der byggarbeider oppgjøres etter regning med basis i avtale timerater og påslagsprosent for materialer

Entrepriseform for Statsbyggs portefølje av ferdigstilte prosjekter for perioden 2015-2018 fremgår av tabellen nedenfor.

Entrepriseform	Antall prosjekter	Samlet styringsramme [NOK]	Andel av styringsramme [pst.]
Totalentreprise (TE)	34	3 908 083 356	39,8 pst.
Byggherrestyrte utførelsesentrepriser	6	3 590 470 546	36,6 pst.
Samspill	5	1 445 769 003	14,7 pst.
Uspesifisert	3	221 898 774	2,3 pst.
TE med løsningsforslag	3	632 252 246	6,4 pst.
Regningsarbeid	1	14 949 708	0,2 pst.
Samlet portefølje	52	9 813 423 634	100 pst.

Tabell 7: Fordeling av Statsbyggs portefølje av ferdigstilte byggeprosjekter for perioden 2015-2018 på de benyttede entrepriseformene

For prosjekter avsluttet i perioden 2015-2018 utgjorde volumet innenfor entrepriseformene totalentrepriser og byggherrestyrte utførelsesentrepriser mer enn 76 pst. av samlet styringsramme. De største og mest komplekse prosjektene avsluttet i denne perioden er gjennomført som byggherrestyrte utførelsesentrepriser. Entrepriseformene samspill og totalentreprise med løsningsforslag utgjorde 15 pst. av antallet og 21 pst av volumet.

Fordelingen mellom entrepriseformer for porteføljen av pågående byggeprosjekter i forprosjekt- og gjennomføringsfase ser annerledes ut slik tabell 8 viser. Fortsatt benyttes byggherrestyrte utførelsesentrepriser i flere av de største prosjektene, men volummessig dominerer to prosjekter: UiO Livsvitenskap og nytt Regjeringskvartal. I disse to prosjektene er det valgt totalentrepriser med samspill i detaljprosjekteringsfasen etter at forprosjekt er ferdigstilt på tradisjonelt vis. Entrepriseformene samspill og totalentreprise med løsningsforslag utgjør 24 pst. av antallet og 58. pst av volumet.

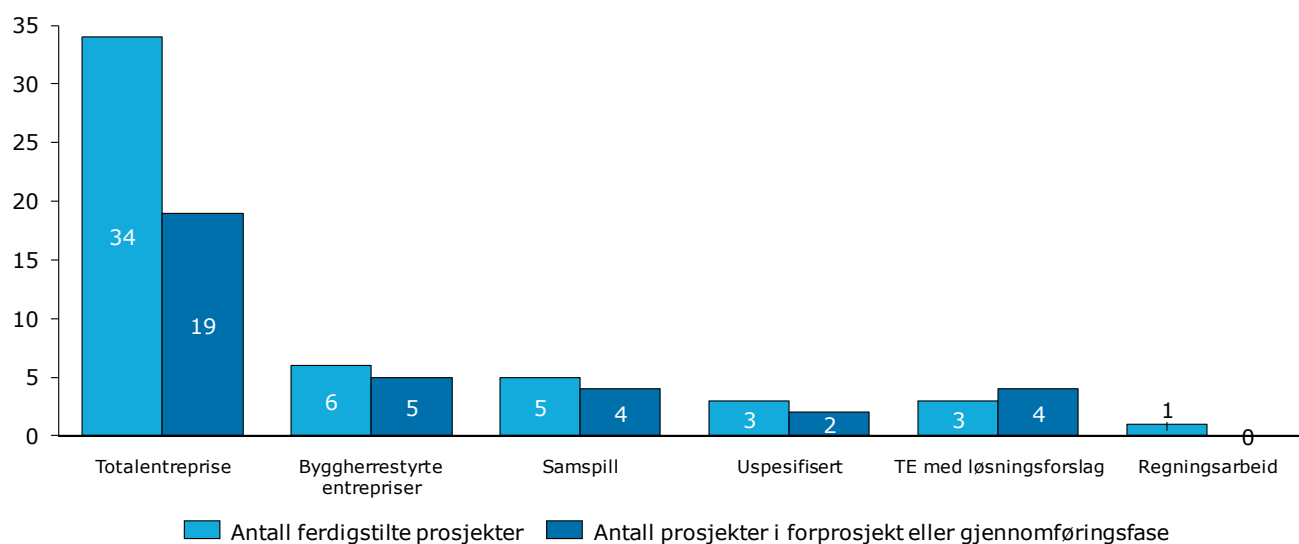


Entrepriseform	Antall prosjekter	Samlet styringsramme [NOK]	Andel av styringsramme [pst.]
Totalentrepriser (TE)	19	4 534 390 683	9,1 pst.
Byggherrestyrte utførelsesentrepriser	5	14 545 307 121	29,2 pst.
Samspill	4	27 948 685 000	56,2 pst.
TE med løsningsforslag	4	841 000 000	1,7 pst.
Uspesifisert	2	1 880 500 000	3,8 pst.
Samlet portefølje	34	49 749 882 804	100 pst.

Tabell 8: Fordeling av Statsbyggs portefølje av prosjekter i forprosjekt og gjennomføringsfase på de fire benyttede entrepriseformene (2019 – 2024)

Av figur 16 fremgår at totalentrepriser som entrepriseform er nær halvert i antall i porteføljen av pågående prosjekter sett i forhold til porteføljen av prosjekter avsluttet i perioden 2015-2018. For hver av de øvrige entrepriseformer er antallet i pågående og avsluttede prosjekter på samme nivå.

Antall prosjekter



Figur 16: Sammenstilling av antall prosjekter gjennomført i entrepriseformene: byggherrestyrte entrepriser, totalentrepriser, totalentreprise med løsningsforslag og samspill for porteføljen av prosjekter ferdigstilt i perioden 2015-2018 og for porteføljen av pågående prosjekter

4.1.5 Erfaringer i fem utvalgte prosjekter i statlig sivil sektor med ulike gjennomføringsmodeller

For å få innsikt i erfaringer med gjennomføringsmodeller hvor leverandør involveres tidlig er det foretatt en detaljert gjennomgang av fem utvalgte pågående og gjennomførte prosjekter. Prosjektene hvor Statsbygg har vært byggherre er valgt etter innspill fra Statsbygg ut fra hvilke prosjekter som best gir innsikt i erfaringer med tidlig entreprenørinvolvering og samspill i byggeprosjekter i statlig sivil sektor. Prosjektutvalget fremgår av tabellen nedenfor.



Prosjekt	Prosjekttype/ Byggherre/ Bygningstype	Entrepriseform	Ferdigstilt år	Styrings- ramme [mill. kroner]	Antall Entreprise- kontrakter
NTNU Gjøvik	Kurant/ Statsbygg/ Undervisning	Åpen totalentreprise- konkurranse med løsningsforslag basert på fast kontraktssum satt av byggherre og fem definerte kvalitetskriterier	2017	224	1
UiO Livsvitenskap	Over terskelverdi, utenfor husleie- ordningen/ Statsbygg/ Undervisning	Totalentrepriser uten involvering i forprosjektfase, samspill i detaljprosjekteringsfase basert på definert inngangskostnad og fast dekningsbidrag	2024	4.965	6
SVV Steinkjer – kontor	Kurant/ Statsbygg/ Kontor	Totalentreprise med samspill i forprosjektfase og målpris med incentiv i gjennomføringsfase	2016	175	1
NHH rehab Hovedbygg	Ordinært innenfor husleieordningen/ Statsbygg/ Undervisning	Totalentreprise med samspill i forprosjektfase og fast pris i gjennomføringsfase	2021	528	1
Politiets Nasjonale Beredskapssenter	Ordinært utenfor husleieordningen/ Justisdepartementet Beredskapsbygning	Totalentreprise med samspill i forprosjektfase og målpris med incentiv i gjennomføringsfase	2020	2.768	1

Tabell 9: Prosjektdata i fem utvalgte prosjekter med ulike gjennomføringsmodeller Styringsramme er indeksregulert til Q1/2019

Smaragdbygget ved NTNU Gjøvik ble gjennomført som åpen konkurranse for totalentreprise med løsningsforslag, og gjennomført med kun en leverandørkontrakt. Konkurranses grunnlaget var funksjonsbasert med detaljert rom- og funksjonsprogram og fast kontraktssum definert av byggherre («design to cost»). Tildelingskriterier var 70 pst. løsningsforslag og 30 pst. kvalitet basert på tydelig definerte mål knyttet til arkitektonisk utforming, bruk av tomt, arealeffektivitet, miljø mv.

I prosjekt UiO Livsvitenskap gjennomføres prosjektering i regi av byggherre. Prosjektet var planlagt gjennomført med byggherrestyrte utførelsesentrepriser og forprosjekt ble utarbeidet basert på denne tilnærmingen. KS2 anbefalte tidlig entreprenørinvolvering og annen vederlagsmodell. Statsbyggs prosjektledelse revurderte kontraktsstrategien og etter markedsdialog gjennomføres prosjektet med seks totalentrepriser med samspill i detaljprosjekteringsfasen. Kontrahering av totalentreprenører er gjort i åpen konkurranse hvor dekningsbidrag på inntakskostnad definert av byggherre, kompetanse og erfaring i tilbud team samt oppgaveforståelse relatert til fem definerte prosjektstrategier var tildelingskriterier. Detaljprosjekteringsfasen gjennomføres som samspill der prosjekteringsgruppen kontrahert av byggherre prosjekterer for alle totalentreprenørene. Etter samspillsfase overtar totalentreprenør ansvar for prosjektert materiale. Vederlagsmodellen er basert på at totalentreprenørens dekningsbidrag ligger fast, og derved gir incentiv for økt dekningsgrad gjennom kostnadseffektivisering.



Prosjekt rehabilitering og utvidelse av administrasjonsbygg for Statens Vegvesen på Steinkjer er gjennomført med kun en leverandørkontakt, totalentreprise med samspill i forprosjektfase og målpris med incentiv i utførelsesfasen. Tildelingskriterier var 50 pst. pris i form av påslagsprosenter og timerater og 50 pst. kvalitet/kompetanse for tilbudt team. All prosjektering er gjort i regi av totalentreprenøren. Samspill i forprosjektfasen gjennomført med åpen bok der byggherre har fullt innsyn i mengder og enhetspriser i entreprenørens kalkyle. Vederlagsmodell for gjennomføringsfasen ga totalentreprenøren rett på halvparten av eventuelle besparelser ift definert målsum.

Prosjekt NHH rehabilitering av hovedbygg gjennomføres som totalentreprise med samspill i forprosjektfase og fast pris i utførelsesfasen. Statsbygg kontraherte prosjekteringsgruppe (PG) for utarbeidelse av skisseprosjekt med opsjon for forprosjekt og detaljprosjektering. I forprosjektfase ble både PG og Totalentreprenør (TE) godtgjort etter medgått tid. PG ble tiltransportert TE for detaljprosjektering. TE overtok ansvar for prosjektert materiale ved kontraktsinngåelse gjennomføring. Kontrakt for gjennomføring er NS8407 med Statsbyggs standard totalentreprisetillegg. Samspill i forprosjektfasen gjennomført med åpen bok der byggherre har fullt innsyn i mengder og enhetspriser i entreprenørens kalkyle. Skole i drift var en viktig premiss som ble hensyntatt i planlegging og kalkyle.

Prosjekt Politiets Nasjonale Beredskapssenter på Taraldrud gjennomføres med Justisdepartementet selv som prosjekteier og formell byggherre, og med eksternt innleid prosjektledelse. Prosjektets omfang, funksjon, investeringskostnad og levetidskostnad er søkt optimalisert innenfor en definert økonomisk ramme. Totalentreprenør er engasjert tidlig etter forhandling og har deltatt aktivt gjennom samspill i tidligfase. Aktørene er samlokalisert i en integrert organisasjon. Entrepriseform i gjennomføringsfasen er totalentreprise med målpris og bonus/malus.

Prosjekt	Gevinst av valgt gjennomføringsmodell
NTNU Gjøvik	<ul style="list-style-type: none"> • Kort gjennomføringstid • Lav kvadratmeterpris • Alternative fysiske løsninger presentert og evaluert • God forutsigbarhet
UiO Livsvitenskap	<ul style="list-style-type: none"> • Reduserte entreprisekostnader, vederlagsmodellen gir totalentreprenør incentiver for optimalisering av arealbruk, løsninger og produksjonsprosess • Økt forutsigbarhet for kostnader - sikrere kostnadsestimater • Redusert usikkerhet gjennom bearbeiding i samspill i detaljprosjekteringsfase og derigjennom totalentreprenørens innsikt i og eierskap til prosjekterte løsninger
SVV Steinkjer – kontor	<ul style="list-style-type: none"> • Lavere totalkostnader, men besparelsen er ikke kvantifisert • Økt forutsigbarhet for kostnader - sikrere kostnadsestimater, markedsrisikoen redusert, entreprenøren sentral i kostnadsestimeringen i samspillsfase • Usikkerheten er redusert gjennom grundige forundersøkelser og totalentreprenørens bidrag til utvikling av løsninger og byggherrens bidrag • Bedre løsning - hele bygget er oppgradert utfra innspill fra entreprenør, byggherrens utgangspunkt var delrehabilitering rom for rom
NHH rehab Hovedbygg	<ul style="list-style-type: none"> • Lavere totalkostnader, men besparelsen er ikke kvantifisert • Sikrere kostnadsestimater, markedsrisikoen er redusert, entreprenøren sentral i kostnadsestimeringen i samspillsfase • Usikkerheten er redusert gjennom grundige forundersøkelser og totalentreprenørens bidrag til utvikling av løsninger og byggherrens bidrag • Risiko overført fra byggherre til Totalentreprenør • Totalentreprenørens eierskap og innsikt i prosjektets forutsetninger og løsninger gjennom deltagelse i samspillsfasen



Prosjekt	Gevinst av valgt gjennomføringsmodell
	<ul style="list-style-type: none">Få grensesnitt
Politiets Nasjonale Beredskapssenter	<ul style="list-style-type: none">Aktiv eierstyring fra oppdragsdepartementet og omfattende brukerinvolveringGjennomføringsstrategi basert på flyteeffektivitet har gitt rask og forutsigbar gjennomføringSamlokalisert og integrert organisasjonOptimalisering med tanke på nytte innenfor definert økonomisk rammeUsikkerheten er redusert gjennom totalentreprenørens kostnadsestimering og bidrag til utvikling av løsninger og byggbarhetBruker gjennomfører et eget mottaksprosjekt som inkluderer gevinstrealisering ift prosjektets effektmål

Tabell 10: Gevinster av valgt gjennomføringsmodell vurdert i forhold til tradisjonell prosjektering i bygherreregulering og utførelsesentrepriser. Oppsummert av leverandør basert på vurderinger fra prosjektledelsen i det enkelte prosjekt

4.2 Vurdering av nåsituasjon knyttet til gjennomføringsmodeller

4.2.1 En rekke ulike varianter av gjennomføringsmodeller med tidlig involvering og samspill prøves nå ut i byggenæringen, erfaringer fra de mange ulike variantene er vanskelig tilgjengelig

Basert på utviklingen i prosjektfaget og omtalte utfordringer i dagens prosjektgjennomføring utprøves i dag et stort antall varianter av nye gjennomføringsmodeller. Det benyttes ulike utvalgs- og tildelingskriterier, mange varianter av kommersielle modeller og kontraktsformater slik at pågående prosjekter er basert på mange ulike varianter av risikodeling og kompensasjonsformater. Få av prosjektene med nye gjennomføringsmodeller i regi av norske offentlige byggherrer er sluttført og evaluert, effekten er derfor i begrenset grad dokumentert i norske byggeprosjekter.

Leverandørens overordnede vurdering er at modeller med involvering av entreprenør i prosjektutviklingen og/eller definerte samspillsfaser kan grupperes i noen hovedkategorier:

- Samspillsfase etter kontraktsinngåelse i rene utførelsesentrepriser med modell for gevinstdeling mellom totalentreprenør og byggherre for avtalte kostnadsreduserende tiltak. Leverandøren er kjent med at denne modellen er blitt benyttet i enkelte statlige infrastrukturprosjekter
- Konkurranser der et antall prekvalifiserte tilbydergrupperinger konkurrerer om løsningsforslag innenfor definerte areal- og kostnadsrammer i prosjektutviklingsfasen med opsjon på toparts totalentreprisekontrakt i detaljprosjekterings- og utførelsesfasen. Konkurransfasen kan være uten økonomisk kompensasjon fra byggherre, eller med et på forhånd definert fastbeløp i premiering til en eller flere av de innleverte tilbud. Denne entreprisformen benytter ikke samspill, men totalentreprenør involveres tidlig med konkurransemessige incentiver for optimalisering. Totalentreprise med løsningsforslag er en entreprisform i denne kategorien benyttet i statlig sivil sektor
- Samspill i detaljprosjekteringsfase godtgjort etter medgått tid avløst av totalentrepriseavtale med målpris og incentiver. Modellen benyttes nå i flere byggeprosjekter over terskelverdi i statlig sivil sektor



- Samspill i prosjektutviklings- og/eller forprosjektfase godtgjort etter medgått tid som avløses av en tradisjonell toparts totalentreprisekontrakt med fast pris i detaljprosjekterings- og utførelsesfasen. Modellen er benyttet i flere kurantprosjekter
- Samspill i prosjektutviklings- og/eller forprosjektfase godtgjort etter medgått tid som avløses av en toparts totalentreprisekontrakt med målpris og incentiver (bonus/malus) i detaljprosjekterings- og utførelsesfasen. Modellen er benyttet i flere kurantprosjekter
- Alliansemodell med samhandling i både prosjektutviklings- og forprosjektfase godtgjort etter medgått tid og flerparts solidarisk samarbeidskontrakt med målpris og incentiver (bonus/malus) i detaljprosjekterings- og utførelsesfasen. Integrrert Prosjekt Leveranse (IPL) er eksempel på denne modell i denne kategorien. Statsbygg har i sin virksomhetsplan for 2019 mål om å initiere to pilotprosjekter i denne kategorien

Innenfor disse seks kategoriene finnes som nevnt en rekke ulike varianter. En variant av alliansekontrakt er OPS-modellen (Offentlig Privat Samarbeid) der en kontraktspart har ansvar for finansiering, prosjektutvikling, bygging samt forvaltning, drift og vedlikehold i en avtalt periode. Leverandøren er ikke kjent med at denne gjennomføringsmodellen er benyttet for byggeprosjekter i statlig sivil sektor, men modellen er benyttet i statlige infrastrukturprosjekter samt kommunale og fylkeskommunale byggeprosjekter.

Et overordnet mål med nye gjennomføringsmodeller er å ensrette de kommersielle interessene til partene i byggeprosjekter for derigjennom å øke verdioptimaliseringen (nytte-kostnad) i prosjektutviklingsfasen. Det er derfor av stor betydning at konkurranseformen og kontrakt legger til rette for en god prosjektutviklingsprosess. Prosessledelsen i tidligfase må inkludere usikkerhetsstyring der prosjektøkonomi basert på gjentagende estimeringsprosesser inngår. Kommersiell modell med eventuelle incentiver må fremme at partene arbeider for felles prosjekt mål – prosjektets beste. Vellykket gjennomføring forutsetter et det etableres en reell samarbeids- og ledelseskultur basert på åpenhet, tillitt og god dialog.

I all hovedsak er NS8407 «alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser» benyttet som kontraktsvilkår for detaljprosjekterings- og gjennomføringsfasen i nye gjennomføringsmodeller. NS 8407 er innarbeidet og kjent i byggenæringen, men standardens innretning er i retning av varsling, ansvar og sanksjoner. I de enkelte prosjekter søkes det gjennom vesentlige endringer og tillegg til standarden å legge til rette for samarbeid. Nye Veier AS som har tatt i bruk gjennomføringsmodellen Integrrert Prosjekt Leveranse (IPL) har utviklet komplette kontraktsvilkår for denne samarbeidsformen fra grunnen av.

I byggenæringen opplever leverandøren mange gode intensjoner og positiv vilje til nytenking omkring endrede roller og samarbeid gjennom nye gjennomføringsmodeller. Mangel på felles terminologi, stor variasjon i tilnærming, et begrenset antall avsluttede prosjekter samt manglende benchmarking av resultateffekter for alternative gjennomføringsmodeller gjør imidlertid evaluering og erfaringstilbakeføring krevende.

4.2.2 Omfanget av entreprenørinvolvering og samspill øker i statlig sivil sektor, men det er potensial for tidligere involvering i prosjekter over terskelverdi

Kapittel 4.1.4 omtaler hvilke gjennomføringsmodeller som benyttes i byggeprosjekter i statlig sivil sektor og det har vært en tydelig bevegelse fra transaksjonsorienterte modeller i retning av mer relasjonsorienterte kontrakter. Vurdering av hvilken gjennomføringsmodell som ansees best egnet gjøres i arbeidet med prosjektets



kontraktsstrategi, der Statsbyggs interne prosjekteier og prosjektleder er sentrale premissgivere. Leverandøren opplever betydelig engasjement og innsikt hos Statsbyggs prosjekteiere og prosjektledere involvert i nye gjennomføringsmodeller. I møte med leverandøren opplyser Statsbygg at de opplever begrenset nysgjerrighet rundt nye gjennomføringsmodeller fra oppdragsdepartementenes side.

Det er i de mest komplekse prosjektene med stor usikkerhet verdien av tidlig entreprenørinvolvering er størst. Nye gjennomføringsmodeller som totalentreprise med løsningsforslag og totalentrepriser med samspill i forprosjektfase er benyttet i en rekke mindre prosjekter. For samspillsprosjekter har Statsbygg utarbeidet egen veiledning⁵⁹ for hvordan byggherreperspektivet best håndteres i slike modeller. Med unntak av Politiets Nasjonale Beredskapssenter er leverandøren ikke kjent med byggeprosjekter over terskelverdi med entreprenørinvolvering i forprosjektfase i statlig sivil sektor. Liten forutsigbarhet relatert til fremdrift oppleves å representere en barriere for tidlig entreprenørinvolvering i prosjekter over terskelverdi. I store, komplekse prosjekter i tidligfase som UiO Livsvitenskap, RKV og Campus NTNU legges det opp til totalentrepriser med samspill i detaljprosjekteringsfasen. Leverandøren vurderer at tilrettelegging for entreprenørinvolvering i forprosjektfase også i de største prosjektene kan være formålstjenlig.

Gjennomførte prosjekter hvor Statsbygg har vært byggherre evalueres gjennom sluttrapport og oppdatering i erfaringsdatabase. Leverandøren vurderer at prosjekter hvor nye gjennomføringsmodeller er benyttet bør evalueres systematisk med tanke på modellens egnethet, suksessfaktorer og gevinstpotensial.

Statsbygg har i sin virksomhetsplan for 2019 satt mål om å initiere to BVP (Best Value Procurement) prosjekter og to IPD (Integrated Project Delivery) prosjekter. Statsbygg opplyser i møte med leverandøren at det er lite sannsynlig at prosjekter med karakteristika egnet for IPD vil ha oppstart i løpet av året. Ambisjonen om IPD-pilotering står imidlertid fast, men vil bli realisert senere.

Kurantprosjekt beredskapslager for Sysselmannen på Svalbard er besluttet gjennomført med BVP-tilnærming for både kontraherings- og gjennomføringsfase. Gjennomføringsmodell er valgt basert på bygningstype, fremdriftskrav, prosjektets modenhet og kundens positive tilnærming. Byggherreteamet har vært på BVP-opplæring, og støttes av ekstern fasilitator, coach fra BVP-organisasjonen i Nederland samt jurist fra Direktoratet for forvaltning og ikt. To andre byggeprosjekter er nå til evaluering som mulige BVP-piloter.

4.2.3 Barrierer knyttet til anskaffelses- og kontraktsbestemmelser, kultur, kompetanse og statens prosjektmodell begrenser bruken av nye gjennomføringsmodeller

Prosjektgjennomganger kombinert med leverandørens erfaring tilsier at det eksisterer barrierer som er til hinder for å ta i bruk nye gjennomføringsmodeller. Kort oppsummert er de viktigste identifiserte barrierene samt muligheter for å håndtere disse:

- Nye og derved ukjente gjennomføringsmodeller oppleves av sentrale interessenter å introdusere ny usikkerhet i prosjektgjennomføring i statlig sivil sektor der forutsigbarhet for kostnader er helt sentralt

⁵⁹ Statsbygg: Veileder for samspill 20.12.2016



Systematisk evalueringer av gjennomførte prosjekter med dokumentering av gevinster og ny tilnærming, vil etter leverandørens vurdering, kunne motivere for endring

- Byggenæringens kultur og tradisjon har utviklet kompetanse og erfaring hos aktørene basert på transaksjonsorienterte kontrakter med fokus på enkeltkontraktens spesifikasjoner, grensesnitt og risikodeling. Det hersker tvil om aktørene med denne bakgrunnen reelt evner å operere i et samarbeidsklima preget av tillitt, åpenhet og transparens

Evaluering av prosjekter gjennomført i nye gjennomføringsmodeller vil sammen med beskrivelse av integrerte prosesser og tydeliggjøring av hva som ligger i relasjonskompetanse vil, slik leverandøren vurderer, kunne fremme bruken av relasjonskontrakter. Økt grad av samordning mellom toneangivende byggherrer vil øke forutsigbarheten hos tilbydere

- Næringens fragmenterte selskapsstruktur der ingen aktører besitter både prosjekterings- og utførelseskapasitet i eget selskap gjør at flere bedrifter blir involvert uavhengig av gjennomføringsmodell slik at muligheten for divergerende mål og incentiver blant aktørene derved består

Kontraksstrukturer og kontraksbestemmelser som forener aktørene mot felles mål og med delt økonomisk risiko og felles incentiver er slik leverandøren vurderer det et startpunkt. Forpliktende og suksessfullt samarbeid i felles kontrakter vil over tid bringe utførende og prosjekterende nærmere hverandre. Kombineres dette med en langsiktighet i overordnet anskaffelsestrategi hos de viktigste kundene vil, slik leverandøren vurderer det, selskapsstrukturer som kombinerer prosjektering og bygging bli mer forretningsmessig interessant

- Aktørene i byggenæringen har utviklet styringssystem og kompetanseprogrammer relatert til transaksjonsorienterte gjennomføringsmodeller og mangler i stor grad prosessveiledning for nye arbeidsformer

Tydeligere konseptualisering av et antall gjennomføringsmodeller kombinert med overordnede anskaffelsesstrategier med grad av samordning hos de dominerende byggherrer som tydeliggjør utviklingsretning for kontraksstrategier vil, slik leverandøren vurderer det, gi aktørene i næringen motivasjon for målrettet forretnings og organisasjonsutvikling

- Det mangler kontraksbestemmelser med tilhørende kommersielle vilkår for alliansekontrakter omforent i næringen. Dette gjelder entreprisekontrakter, men også vederlagsmodeller for arkitekter og rådgivende ingeniører med tydelige incentiver for prosjektoptimalisering og kostnadseffektivitet

Utarbeidelse av omforente kontraksbestemmelser gjennom standardiseringsarbeid eller tilsvarende vil øke forutsigbarheten og begrense dagens behov for inngående analyse av de mange og varierende bestemmelser som legges til grunn i enkeltprosjekter. Slik leverandøren vurderer det er mange totalentreprenører positive til etablerte incentiver i nye gjennomføringsmodeller, mens vederlagsmodeller som gir arkitekter og rådgivende ingeniører hensiktsmessige incentiver for prosjektoptimalisering og kostnadseffektivitet i mindre grad er tilgjengelig

- Usikkerhet rundt reell forhandlingsadgang i lov og forskrift om offentlige anskaffelser er en begrensning i kontraheringsprosesser for tidlig entreprenørinvolvering



Beskrivelse av god praksis i form av veiledning hvor erfaringer fra gjennomførte anskaffelser er evaluert vil kunne redusere usikkerheten rundt anskaffelsesprosedyrer

- Statens prosjektmodell med kvalitetssikringsordningen for statlige investeringsprosjekter over terskelverdi uttrykkes å være til hinder for flyteffektiv gjennomføringsstrategi, kontinuitet mellom prosjektfaser og forutsigbarhet for byggestart. Leverandøren erfarer at de sentrale aktørene involvert i byggeprosjekter i statlig sivil sektor har ulike vurderinger av i hvilken grad statens prosjektmodell med tilhørende kvalitetssikringsordning representerer en reell barriere knyttet til flyteffektivitet i prosjektgjennomføringen

Utarbeidelse av overordnet, helhetlig gjennomføringsstrategi som inkluderer alle faser og beslutningspunkter i det enkelte prosjekt hvor forutsigbarhet, kontinuitet og flyteffektivitet i prosjektarbeidet vektlegges, vil slik leverandøren vurderer det, øke kontinuiteten og planpålitelighet innenfor rammen av gjeldende prosjektmodell. En felles gjennomgang der Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statsbygg identifiserer barrierer som oppleves å begrense flyteffektiviteten i dag vil kunne sikre felles forståelse for tiltak som bedrer flyteffektiviteten innenfor rammene av gjeldende prosjektmodell. I dette kan justering av fullmakter eller bevilgningsreglement vurderes som grunnlag for bedret kontinuitet. Slik gjennomgang kan videre identifisere anbefalinger til tilpasninger for bedret flyteffektivitet i Statens prosjektmodell samt veileder for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase

- For arkitekter og rådgivende ingeniører fremstår statlige formålsbygg attraktive. I et godt marked vil entreprenører etter leverandørens erfaring vurdere sannsynligheten for forutsigbar byggestart når det etterspørres erfarne entreprenørressurser til tidligfase prosjektoptimalisering. Usikkerhet rundt kontinuitet i prosjektarbeidet og tidspunkt for byggestart kan begrense interessen fra entreprenører til å delta med høyt kvalifiserte ressurser i tidligfase

Kombineres helhetlig gjennomføringsstrategi i enkeltprosjekter med overordnede tiltak for bedret flyteffektivitet slik som beskrevet over relatert til statens prosjektmodell vil kontinuiteten i prosjektgjennomføringen og derved attraktiviteten hos entreprenører for ressursbidrag i tidligfase kunne bedres. Tydelige prosjektprioriteringer ved OFP vil videre kunne øke sannsynligheten for startbevilgning i rimelig tid etter fullført forprosjekt

Det understrekes at barrierene beskrevet over er relatert til introduksjon av nye gjennomføringsmodeller, og ikke representerer generelle barrierer mot måloppnåelse i byggeprosjekter.

4.2.4 Nye gjennomføringsmodeller har potensial for økt forutsigbarhet, reduserte investeringskostnader og kortere gjennomføringstid

Best Value Procurement er som nevnt en metode for anskaffelse og prosjektstyring utviklet ved Universitetet i Arizona. De siste 15 årene er det gjennomført mer en 1700 prosjekter globalt, hovedsakelig innenfor bygg og anlegg, basert på metoden. I Nederland er det gjennomført omlag 300 BVP-prosjekter etter 2010. Den offentlige byggherren Rijkswaterstaat rapporterer følgende gevinster⁶⁰:

- 15 pst. lavere kostnader

⁶⁰ Viel Sørensen Direktoratet for forvaltning og ikt – presentasjon «Best Value Procurement»



- Prosjekttiden redusert med 25 pst
- Halvert behov for ressurser til oppfølging i gjennomføringsfasen
- Lavt konfliktnivå

Nye Veier AS igangsetter bare prosjekter med kostnadsreduksjon på min 20 pst. i forhold til tidlig kostnadsestimat. Nye Veier opplyser i intervju med leverandøren at kostnadsreduksjonen i hovedsak fremkommer gjennom tidlig leverandørinvolvering og dennes aktive bidrag til optimalisering av fysisk løsning.

Vurdering av kvantitative forskjeller knyttet til fremdrift og kostnader ved bruk av ulike gjennomføringsmodeller i et gitt prosjekt er krevende. Tidlig i prosjektet velges en kontraktsstrategi og prosjektets resultater for tid og kostnader er knyttet til valgt modell. Resultater for alternativ gjennomføringsmodeller er følgelig sjelden kjent. Ved bygging av et stort hotell og konferansesenter er det imidlertid dokumentert 30 pst. kostnadsreduksjon⁶¹ gjennom tidlig entreprenørinvolvering og omfattende prosjektoptimalisering basert på «design to cost» målt i forhold til laveste tilbudspris i detaljpesifisert totalentreprisekonkurranse i samme prosjekt.

I regi av Bygg 21 er det med omfattende involvering fra byggenæringen gjennomført et omfattende utredningsarbeid som grunnlag for råd og anbefalinger knyttet til utvikling og effektivisering av måten byggeprosjekter gjennomføres på. Gjennom bedre samhandling, industriell tilnærming, mer bruk av ny teknologi og rett kompetanse i alle ledd anslås at byggekostnadene kan reduseres med 20 pst⁶².

Som omtalt i kapittel 3.1.4 har Statsbyggs i FoU-initiativet «CostDown?StepUp!» mål om 20 pst. kostnadsreduksjon i byggeprosjekter gjennom økt systematisering, teknologibruk, kompetanseutvikling og nye gjennomføringsmodeller.

Leverandøren vurderer potensialet for kostnadsreduksjon i byggeprosjekter i statlig sivil sektor som betydelig. I områdegjennomgangens leveranse 1 ble potensialet anslått til 20 pst. Nye gjennomføringsmodeller med tidlig involvering og verdiskapende samspill i tidligfase vurderes sammen med økt systematiseringsgrad å være muliggjørere for gevinstuttak gjennom industriell byggeprosess.

4.2.5 De ulike gjennomføringsmodellene legger i ulik grad til rette for felles målsetninger, kompetansetilførsel, samhandling, innovasjon og delt økonomisk risiko

I figur 15 er spennvidden mellom rent transaksjonsbaserte gjennomføringsmodeller og fullintegreerte alliansemodeller illustrert. Det foreligger ingen omforente, helhetlige modeller egnet for å beskrive i hvilken grad de ulike gjennomføringsmodellene i spennet mellom rent transaksjonsorientert til fullverdig alliansemodell legger til rette for blant annet kompetansetilførsel, samhandling, risikodeling og incentiver. Leverandøren vil i det påfølgende kort diskutere seks identifiserte dimensjoner aktuelle for å differensiere mellom de ulike kategorier av gjennomføringsmodeller. Dimensjonene er definert med inspirasjon fra bla. Jenny Wøiens matergradsarbeid «suksess i samspillselementer»⁶³ og kronikk av Morten Aagaard «samspill som gjennomføringsmodell – utfordringer!»⁶⁴:

⁶¹ Kronikk «jeg og du og vi to» <http://www.bygg.no/article/1256535>

⁶² <https://www.bygg21.no/artikler/nyheter/--bygg21s-anbefalinger-vil-redusere-byggekostnadene/>

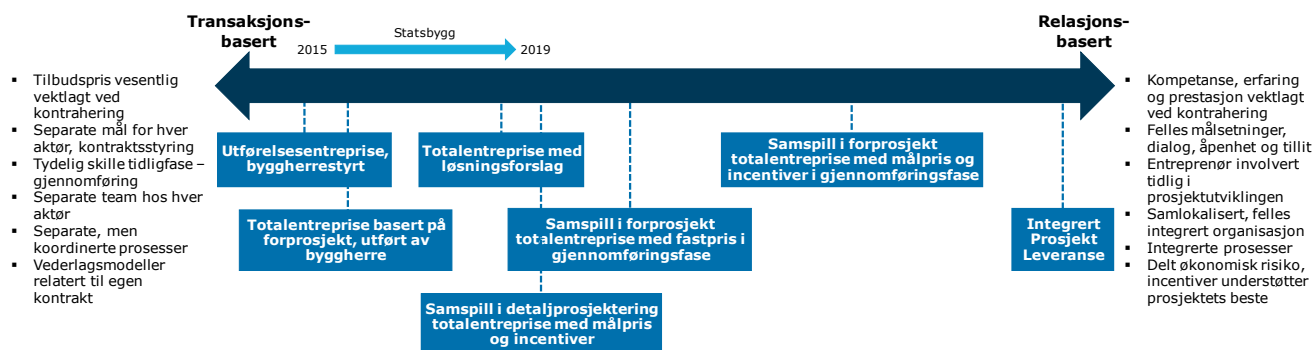
⁶³ Jenny Wøien «suksess i samspillselementer. Mastergradsarbeid NTNU juni 2016

⁶⁴ Advokat Morten Aagaard. Kronikk bygg.no 29.oktober 2018



- I hvilken grad *kompetanse*, erfaring og prestasjoner med prosjektprosesser basert på tillitsbasert samhandling hos det prosjektteamet entreprenøren tilbyr evalueres og vektlegges i anskaffelsesprosessen
- Hvilken samarbeidskultur og hvilke prinsipper for *ledelse* som legges til grunn for prosjektarbeidet, herunder i hvilken grad prosjektet gjennomføres med felles målsetninger for alle primære aktører i en kultur preget av dialog, åpenhet og tillitt
- Tidspunkt for reell *involvering* av entreprenør og omfanget av verdiskapende samspill, samt hvilke aktører som involveres tidlig og er omfattet av målpris og bonus/malus
- Hvordan prosjektet *organiseres* i spennet mellom separate team hos hver av aktørene, samlokalisering av aktørenes prosjektteam eller en samlet integrert prosjektorganisasjon hvor alle primære aktører tilfører relevante ressurser inn i felles prosjektorganisasjon
- I hvilken grad *prosessene* i prosjektets ulike faser tilrettelegger for innovasjon gjennom integrerte prosesser med utnyttelse av avanserte digitale verktøy som samtidig prosjektering (ICE) og Virtual Design and Construction (VDC) i samhandling fundert på Lean arbeidsmetodikk

I hvilket omfang kontraktsvilkår og *vederlagsmodeller* har økonomiske *incentiver* som understøttet prosjektets beste, delt økonomisk risiko for prosjektets resultater og med mekanismer for løpende konflikthåndtering.



Figur 17: Leverandørens illustrasjon av ulike gjennomføringsmodellers vurderte modenhet i spennet mellom transaksjons- og relasjonsbaserte modeller. Vurderingen er basert på dimensjonene vektlegging av prosjektteamets kompetanse, grad av dialog, åpenhet og tillitt, tidspunkt for reell involvering av entreprenør, grad av integrert felles prosjektorganisasjon, grad av integrerte prosesser samt økonomiske incentiver som understøtter prosjektets beste. Bevegelsen i retning relasjonsbaserte gjennomføringsmodeller i Statsbyggs prosjektportefølje siste fem år er illustrert.

Figur 17 illustrerer leverandørens prinsipielle vurdering av i hvilken grad de ulike gjennomføringsmodeller legger til rette for optimalisering og kostnadseffektivitet gjennom de seks omtalte dimensjoner relativt til hverandre. Enkeltprosjekter kan ha særskilte anskaffelses- eller kontraktsbestemmelser som påvirker modenheten.

I statlig sivil sektor vil det, etter leverandørens vurdering, være hensiktsmessig med et spekter av ulike gjennomføringsmodeller egnet for ulike prosjekter med ulike mål og rammebetingelser. I det pågående arbeidet med overordnet anskaffelsesstrategi i Statsbygg vil, slik leverandøren vurderer det, en tydelighet knyttet til tilnærming og utviklingsretning for gjennomføringsmodeller være viktig. Slik tydelighet gir grunnlag for utvikling av interne, relevante kapabiliteter i oppdragsdepartementer og i byggherreorganisasjonen og ikke minst et grunnlag for målrettet utvikling hos de leverandører som ønsker å være tilbydere i byggeprosjekter i statlig sivil sektor.



For staten som helhet vil, etter leverandørens vurdering, en større grad av samordning mellom statlige byggherrer knyttet til terminologi, anskaffelses- og kontraktsbestemmelser, gjennomføringsmodeller og utviklingstiltak redusere usikkerhet, bedre effektiviteten og gi retning for målrettet utvikling og effektivisering hos de enkelte aktørene i byggenæringen.

I kapittel 4.1.4 er den tydelige bevegelsen i retning av økt bruk av mer relasjonsbaserte gjennomføringsmodeller i prosjektporteføljen i statlig sivil sektor de siste fem årene drøftet. Denne bevegelsen er illustrert i figur 17 basert på endringer i sammensetning av entreprisformer i prosjektporteføljen. Leverandørens vurderer at ytterligere bruk av relasjonsbaserte gjennomføringsmodeller, og da spesielt i prosjekter over terskelverdi, vil være i statens interesse. Endring av gjennomføringsmodell er imidlertid ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for økt forutsigbarhet, redusert risiko, økt nytte og lavere kostnader. Leverandøren vil på denne bakgrunn ikke fremme anbefalinger direkte knyttet til omfang av prosjekter gjennomført i ulike modeller. Anbefalingene er innrettet mot å bedre forutsetningene for suksess i relasjonsbaserte gjennomføringsmodeller samt pilotere og evaluere relasjonskontrakter.

4.3 Anbefalinger - gjennomføringsmodeller

Nytte av anbefalingene

I områdegjennomgangens leveranse 1, kapittel 10.3 har leverandøren indikert muligheter for 15-20 pst. kostnadseffektivisering i ikke igangsatte prosjekter eller prosjekter i utrednings- eller avklaringsfase. Beregnet med utgangspunkt i dagens investeringsnivå vurderer leverandøren at kostnadene kan reduseres årlig med omtrent 1,2 mrd. kroner innen 2030. Endrede gjennomføringsmodeller vil, slik leverandøren vurderer det, være av helt avgjørende betydning for slikt gevinstuttak.

Relevante anbefalinger fra leveranse 1

I områdegjennomgangens leveranse 1 har leverandøren i kapittel 10.1.3 anbefaling knyttet til operasjonalisering av departementenes eierstyring i byggeprosjekter, og i kapittel 10.2.3 to anbefalinger direkte relatert til gjennomføringsmodeller:

- Utvikle og implementere prosjektstrategier for raskere gjennomføring, økt nytte og reduserte kostnader, herunder økt bruk av nye gjennomføringsmodeller
- Utarbeide en overordnet anskaffelsesstrategi for porteføljen av byggeprosjekter som øker forutsigbarheten i leverandørmarkedet, øker anskaffelsenenes attraktivitet og reduserer markedsusikkerhet

Videre har leverandøren i leveranse 1, kapittel 10.1.5 anbefalt å etablere et eget rådgivningsmiljø som bl.a. gjennom metode- og fagansvar vil støtte oppdragsdepartementene med utvikling og implementering av prosjektmetodikk, prosjektstrategier og gjennomføringsmodeller.

Anbefalinger i leveranse 2

Med bakgrunn i vurderingene i kapittel 4.2 anbefaler leverandøren å øke bruken av relasjonskontrakter i statlig sivil sektor, herunder involvere totalentreprenører i tidligfase også i prosjekter over terskelverdi. For å kunne realisere betydelige kostnadsgevinster gjennom nye gjennomføringsmodeller anbefaler leverandøren bedre samordning av statens samlede bygge- og anleggsaktivitet, utvikling av standardiserte kontrakts- og vederlagsmodeller samt systematisk kompetanseutvikling. Videre anbefales at det for



nybyggprosjekter over terskelverdi ved konseptvalg er utredet om involvering av entreprenør i forprosjektfase er formålstjenlig for å fremme innovasjon, redusere gjennomføringstid og kostnader samt øke endringstakten. Konkret anbefaler leverandøren:

- Videreutvikle styrende dokumenter, verktøy, veiledere og kompetansetiltak for oppdragsdepartement og byggherre til også å dekke gjennomføringsmodeller med tidlig entreprenørinvolvering og samspill i alle prosjektfaser
- Ta initiativ til å gjenoppta standardiseringsarbeidet i regi av Standard Norge og delta aktivt i arbeidet med å utvikle kontraktsbestemmelser og vederlagsmodeller for relasjonskontrakter omforent i bygge- og eiendomsnæringen
- Utrede alternative vederlagsmodeller for arkitekter og rådgivende ingeniører med incentiver for prosjektoptimalisering og kostnadseffektivitet gjennom dialog med bransjeorganisasjoner og økt grad av samordning mellom statlige byggherrer
- Ta initiativ til bedre samordning av statens samlede anskaffelses- og gjennomføringsstrategi for bygge- og anleggsprosjekter gjennom felles terminologi og høyere grad av samordning av anskaffelses- og kontraktsbestemmelser samt gjennomføringsmodeller for statlige byggherrer
- Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statsbygg utreder i fellesskap hvilke barrierer som er reelt begrensende for kontinuitet i prosjektgjennomføringen i prosjekter over terskelverdi og gjennomfører tiltak som bedrer flyteffektiviteten innenfor rammen av rundskriv R108/19 Statens prosjektmodell. Videre utredes om tilpasninger i nevnte rundskriv samt veileder for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase for å fremme kontinuitet i prosjektgjennomføringen anbefales
- Utvikle metodikk for å gjennomføre systematiske evalueringer av erfaringer med ulike gjennomføringsmodeller, herunder hvordan gevinstpotensial estimeres
- At det ved konseptvalg for nybyggprosjekter over terskelverdi i statens prosjektmodell de neste tre årene alltid foreligger en vurdering av om gjennomføringsmodell med involvering av entreprenør i forprosjektfase anses formålstjenlig for å fremme innovasjon, redusere gjennomføringstiden, bedre kostnadseffektiviteten og forsterke endringstakten

Slik leverandøren vurderer det vil forutsetningene for gjennomføring av anbefalingene angitt i kulepunktene en, fem og seks ovenfor bedres vesentlig ved at anbefalingen fra områdegjennomgangens leveranse 1 om etablering av et faglig rådgivningsmiljø for oppdragsdepartementenes prosjekteierstyring er implementert. For anbefalinger relatert til byggherreressurser relevant for nye gjennomføringsmodeller henvises til kapittel 5.3.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Anbefalingene i leveranse 2 knyttet til gjennomføringsmodeller vurderes å ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser, og disse er ikke utredet i detalj i denne beskrivelsen. Gjennomføringen av anbefalingene vil i det vesentlige påhvile Statsbygg i rollen som byggherre i statlig sivil sektor. Leverandøren vurderer at oppgavene kan løses innenfor gjeldende budsjettammer.



5 Nåsituasjon, vurderinger og anbefalinger - byggherreadministrative ressurser

I dette delkapittelet drøftes ressursbehovet relatert til byggherreadministrative oppgaver og potensialet for reduksjon av andelen av prosjektkostnaden som medgår til byggherreadministrative oppgaver.

5.1 Beskrivelse av nåsituasjon knyttet til byggherreadministrative ressurser

5.1.1 Kostnadselementer i byggherreadministrasjon

Prosjektleder, i veileder for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase omtalt som byggherre, utøver prosjektledelse og utfører de daglige, operative oppgavene i prosjektavklarings-, forprosjekt- og gjennomføringsfasen. Byggherrerollen ivaretar krav til byggeprosjektet som følger av byggherreforskriften og plan- og bygningslovgivningen. Videre vil byggherre stå for offentlige anskaffelser og være kontraktspart for eksterne leverandører. Instruks for bygge- og leiesaker angir at Statsbygg normalt ivaretar byggherreansvaret på vegne av staten, og har ansvar for anbudsprosedyrer, kontraktsinngåelse og gjennomføring av fastsatte planer innenfor det bevilgede beløp. Ressurssettingen i byggherreorganisasjonen vil variere mellom prosjekter og i prosjektenes ulike faser. Basert på kontoplanen i NS3453⁶⁵ vil kostnader for å ivareta byggherreadministrative oppgaver konteres på konto 083 i prosjektregnskapet. Kostnader tilknyttet ansatte i Statsbygg føres i sin helhet på konto 0831, eksterne ressurser tilknyttet byggherrerollen konteres på kontoene 0832-0836, mens øvrige byggherrekostnader bokføres på konto 0839 slik tabellen under spesifiserer.

Konto i NS 3453	Administrasjonsressurs	
0831	Byggherrens egen administrasjon	Statsbyggs egne ansatte
0832	Prosjektledelse	Eksterne ressurser som bistår Statsbygg i utøvelsen av byggherrerollen
0833	Byggeplassledelse og byggeplasskontroll	
0834	Spesielle konsulenter: juridisk bistand, usikkerhetsanalyse	
0835	Kostnader for kontroll: tredjepartskontroll, uavhengig kontroll	
0836	Sikkerhet, helse og arbeidsmiljø: koordinator i prosjekterings- og utførelsesfase	
0839	Øvrig administrasjon	

Tabell 11: Kostnadselementer i konto 083 Administrasjonskostnader basert på NS3453 «Spesifikasjon av kostnader i et byggeprosjekt»

5.1.2 Byggherreressurser i Statsbygg

Byggherreavdelingen i Statsbygg har per mars 2019 om lag 140 ansatte, og leier i tillegg inn om lag 50 årsverk utenfra. Det er definert syv ulike kritiske roller i byggherreorganisasjonen slik tabell 12 under viser. For kritiske roller er det en intern målsetning å holde andelen innleide under 20 pst.

⁶⁵ NS3453:2016 Spesifikasjon av kostnader i et byggeprosjekt



Kritiske roller	Øvrige roller
Byggherredirektør	Kvalitetsleder
Avdelingsdirektør	Fremdriftsplanlegger
Prosjektdirektør/prosjektleder	SHA-leder i store prosjekter
Prosjektøkonom/prosjektstyrer	Miljørådgiver
Kontraktsansvarlig	
SHA-leder	
Kommunikasjonsleder	
Internt mål i Statsbygg: < 20 pst. innleie i kritiske roller	

Tabell 12: Ulike roller i Statsbyggs byggherreorganisasjon

I Byggherreavdelingen i Statsbygg drives strukturert og omfattende kompetanseutvikling, og månedlig allokteres avdelingens ressurser til enkeltprosjekter utfra vurderte behov. Per mars 2019 anslås det at 3,5 årsverk medgår til den interne prosjekteierrollen, mens det er om lag 55 prosjektdirektører og prosjektledere. Både egne ansatte og innleide bekler prosjektdirektør og prosjektlederroller. Fullmaktsmatrisen er rollebasert, og kompletteres med særskilt avtale om fullmakter godkjent av Direktoratet for økonomistyring for innleide.

I tillegg til byggherreavdelingens egne ansatte hentes betydelig bidrag til byggherrevirksomheten fra øvrige avdelinger i Statsbygg. Faglig ressursenter bistår bl.a. med estimeringsressurser, prosjekteringsledere samt arkitekt-, bygg- og installasjonsteknisk fagekspertise basert på prosjektspesifikke ressursavtaler, kostnader for disse konteres på konto 0831 i det enkelte prosjekt.

5.1.3 Rutiner for ressurssetting i byggherreorganisasjonen i enkeltprosjekter

Statsbygg opplyser i møte med leverandøren at det tidligere i enkeltprosjekter var begrenset fokus på byggherreadministrative kostnader og konteringsprinsipper for disse. En periode hadde Statsbygg et internt mål om at kostnadene for byggherrens egen administrasjon (konto 0831) ikke skulle overstige 3,5 pst. av styringsrammen i det enkelte prosjekt. I dag legges det vekt på at budsjett for byggherreadministrasjon bygges opp nedenfra i det enkelte prosjekt gjennom vurdert ressursbehov i spesifikke roller.

Intern prosjekteier i Statsbygg følger prosjektet gjennom alle dets faser. Det søkes også kontinuitet for prosjektleder, men at det her skjer noen skifter utfra samlet ressursallokering, stans i enkeltprosjekter og den enkelte ansattes kompetanse og preferanser. Byggherreoppgaver i enkeltprosjekter der Statsbygg er byggherre ressurssettes med prosjektledelse og prosjektøkonomer fra Byggherreavdelingen, tekniske fagekspertiser fra faglig ressursenter, relevant kompetanse fra andre organisasjonsenheter i Statsbygg og med eksternt innleide.

Det er ikke fastsatt mål, normer eller nøkkeltall for byggherrebemanning i enkeltprosjekter. Det gjøres unike vurderinger i det enkelte prosjekt der prosjekteiers og prosjektleder erfaring og vurderinger knyttet til bemanningsbehov står sentralt i behovsvurderingen. Budsjettforslag fremlegges for estimeringskomite eller internt prosjektråd, og besluttes formelt av Statsbyggs ledelse som ledd i godkjenning av estimat for totalprosjektet.



5.1.4 Tilgjengelige kostnadsdata

Leveranseplan for områdegjennomgangens leveranse 2 legger til grunn at kostnadsdata knyttet til konto 083 Administrasjon fra Statsbygg vil utgjøre datagrunnlag for analyser relatert til intern og ekstern ressursbruk tilknyttet byggherreadministrative oppgaver.

Statsbygg innførte i 2017 nye rutiner knyttet til kontering av byggherreadministrative kostnader. Ved denne omleggingen ble sum av påløpte byggherreadministrative kostnader i pågående prosjekter overført i tråd med ny konteringspraksis for konto 083, men uten at detaljer knyttet til enkeltressurser eller faser ble spesifisert i nytt system.

Leverandøren har i møter med Statsbygg gjennomgått hvordan historisk praksis og omlegging til nye rutiner kan ha påvirkning på datakvalitet. Basert på møte med Statsbygg 5. april 2019 kan påliteligheten av rapporterte kostnadsdata oppsummeres som følger:

- Det er begrensede muligheter for detaljert nedbryting av kostnadsdata på fagområder og prosjektfaser i enkeltprosjekter startet før 2017. Dette har medført at de planlagte detaljerte analysene i fem utvalgte prosjekter for fordeling av administrasjonskostnader mellom faser samt fordeling mellom ledelse og fagspesialister ikke har vært mulig å gjennomføre fullt ut
- Krav om timeføring på konto 0831 for all prosjektbistand i det enkelte prosjekt for alle Statsbyggs ansatte ble innført i 2017. Også før 2017 ble alle timer registrert av Statsbyggs ansatte kontert på konto 0831, men det kan være ressursbistand som ikke er synliggjort som prosjektkostnad. Med andre ord kan ikke kostnader relatert til byggherrens egen administrasjon (konto 0831) være lavere enn i datagrunnlaget benyttet i analysene, men i prosjekter startet før 2017 kan reelle prosjektkostnader mangle

Frem til 2017 var det noe ulik praksis i de enkelte prosjekter hvor kostnader knyttet til ekstern bistand til utøvelse av byggherrerollen ble kontert, men samtidig ble det ikke regnskapsført andre kostnader enn slik bistand på kontoene 0832-0839. Med andre ord kan ikke kostnader relatert til ekstern bistand til byggherrerollen (kontoene 0832-0839) være lavere enn i datagrunnlaget benyttet i analysene, men i prosjekter startet før 2017 kan eksterne byggherreadministrative kostnader være kontert på andre kontoer enn 083.

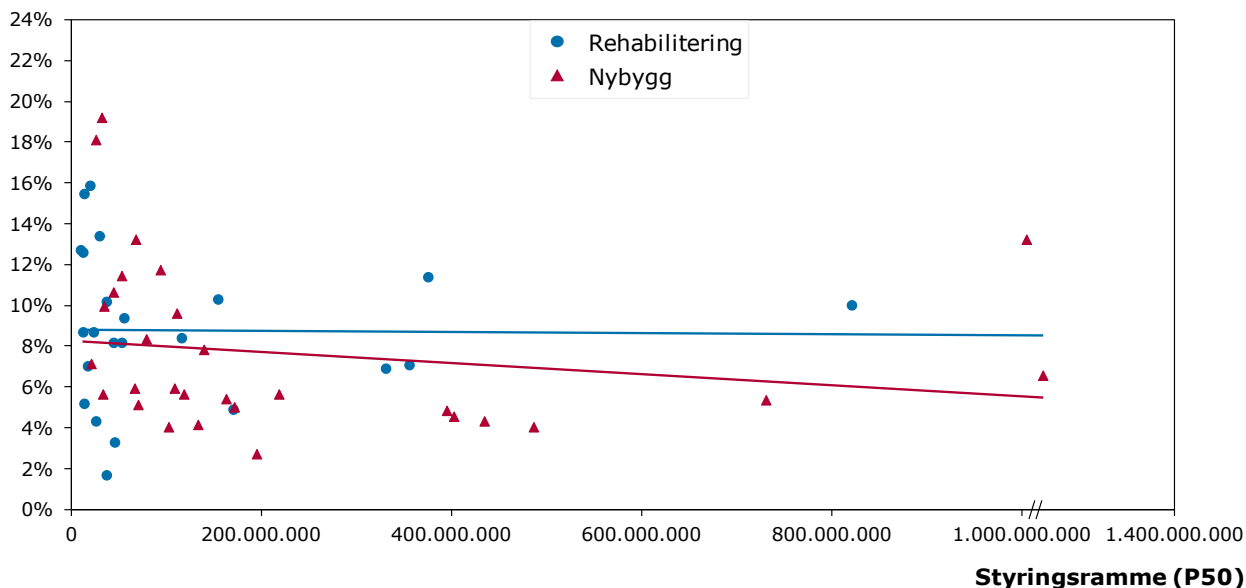
Av tabell 13 fremgår at kostnader kontert på konto 083 i snitt utgjør 7,41 pst. av samlet styringsramme for porteføljen av 52 byggeprosjekter avsluttet i perioden 2015-2018. Tilsvarende viser prognose for 20 byggeprosjekter som nå er i gjennomføringsfase, og hvor samtlige byggherreadministrative er kontert iht. ny rutine at konto 083 i snitt utgjør 8,67 pst. av samlet styringsramme. Dette indikerer at de faktiske byggherreadministrative kostnadene på porteføljenivå kan være i størrelsesorden 15 pst. høyere enn kostnadsnivået benyttet i analyser gjengitt i kapittel 5.1.5. For enkeltprosjekter er det videre eksempler på at eksterne kostnader for byggeplassoppfølging og byggeplasskontroll i form av roller som byggeledere eller byggherreombud er kontert på andre kontoer enn 083.

5.1.5 Byggherreadministrative kostnader utgjør mellom 2 og 19 pst. av prosjekters sluttkostnad

Slik det fremgår av figur 18, hentet fra områdegjennomgangens leveranse 1, varierer andelen byggherreadministrasjon (konto 083) utgjør av prosjektets styringsramme fra under 2 pst. til over 19 pst. for byggeprosjekter i statlig sivil sektor, med et gjennomsnitt på porteføljenivå på 7,41 pst., hvorav den samlede ressurskostnad for ansatte i Statsbygg utgjør drøyt halvparten. Kostnader før konseptvalg er ikke inkludert i disse tallene.



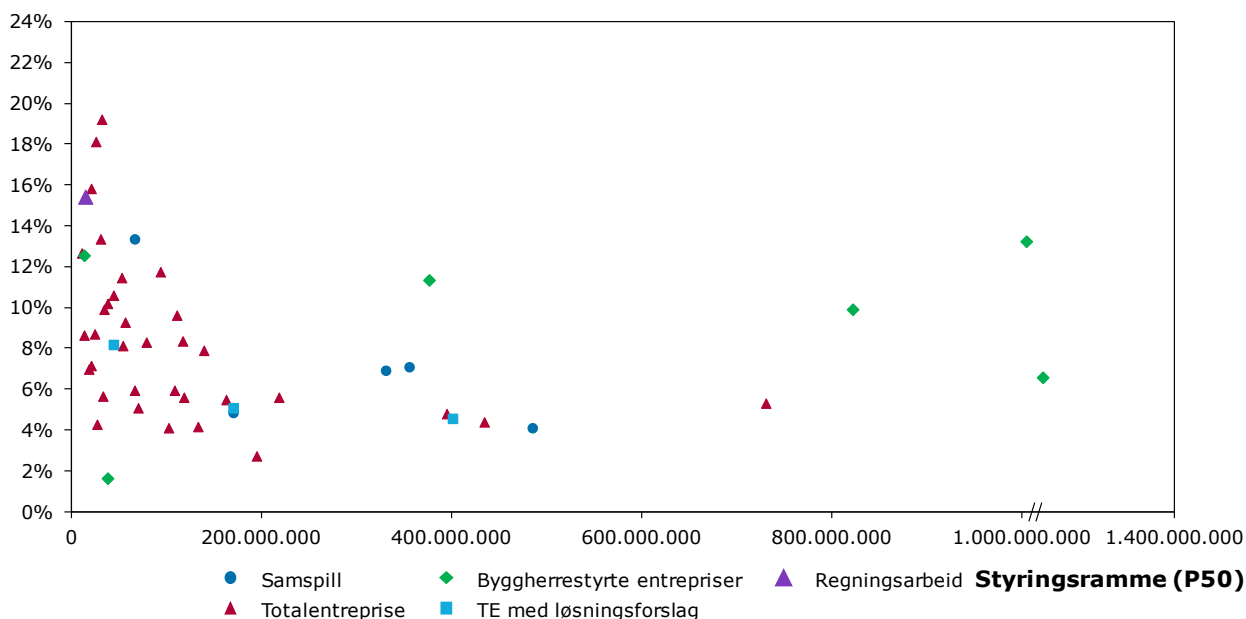
Byggherreadministrative kostnader, konto 083 iht. NS3453 / Styringsramme (P50)



Figur 18: Andel av prosjektets styringsramme som utgjøres av administrasjon for ulike prosjektstørrelser, basert på Byggherreadministrative kostnader, konto 083 iht. NS3453 / Styringsramme (P50) for 52 prosjekter ferdigstilt av Statsbygg i perioden 2015 – 2018

Som omtalt under delkapittel nye gjennomføringsmodeller gjennomfører Statsbygg byggeprosjekter i fem ulike entreprisformer: byggherrestyrte utførelsesentrepriser, totalentrepriser, totalentreprise med løsningsforslag, samspill og regningsarbeid. I figur 19 er andel av styringsrammen som utgjøres av byggherreadministrative kostnader markert med valgt entreprisform for det enkelte prosjekt. De største prosjektene er gjennomførte med delte byggherrestyrte entrepriser, mens totalentrepriser dominerer for prosjekter med sluttkostnad under 200 mill. kroner.

Byggherreadministrative kostnader, konto 083 iht. NS3453 / Styringsramme (P50)

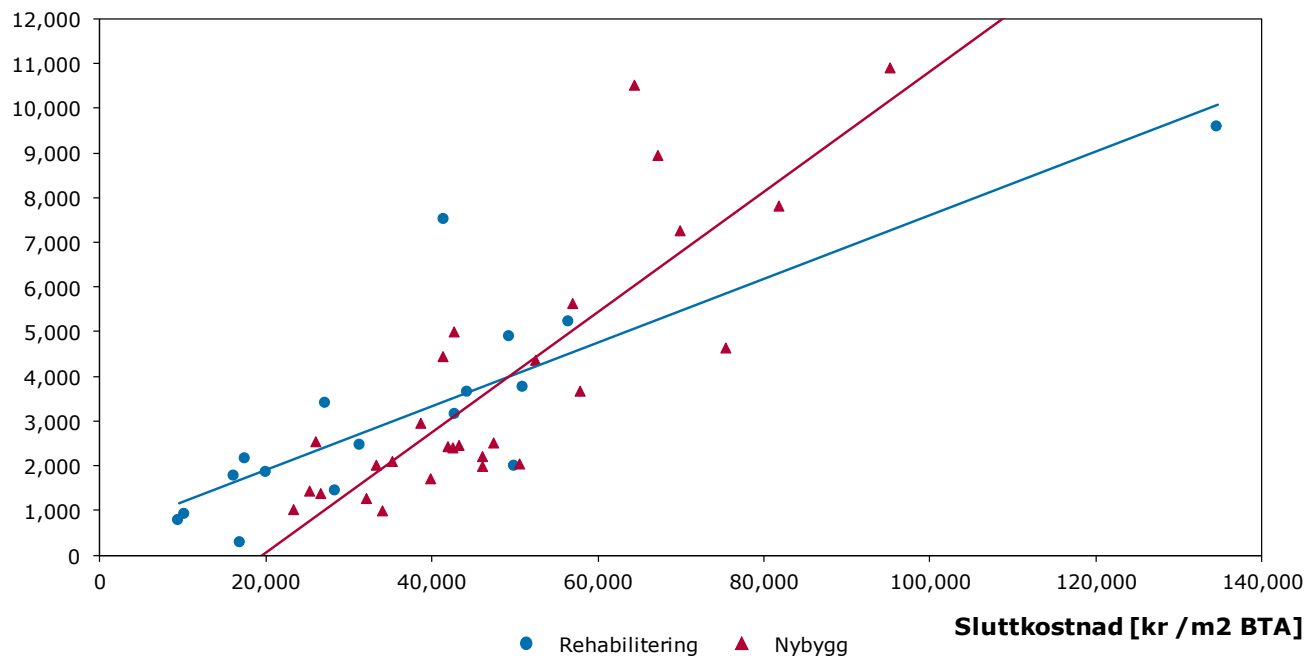


Figur 19: Andel av prosjektets styringsramme som utgjøres av administrasjon for ulike prosjektstørrelser, basert på Byggherreadministrative kostnader, konto 083 iht. NS3453 / Styringsramme (P50) for de 49 prosjektene ferdigstilt av Statsbygg i perioden 2015 – 2018 hvor BTA fremgår av erfaringsdatabasen



I figur 20 er byggherreadministrative kostnader (konto 083) målt som kr/m² BTA angitt sammen med sluttkostnad (kr/m² BTA) for det enkelte prosjekt. Som det fremgår av figuren varierer den byggherreadministrative kostnaden fra under 1.000 til 11.000 kr m²/BTA når vi ser bort fra ekstremverdien på 31.000 kr/m² BTA for påbygg til Bodø Fengsel. Figuren viser som forventet en klar korrelasjon ved at byggherreadministrative kostnader øker med økende kompleksitet uttrykt gjennom økende kvadratmeterpris i det enkelte prosjekt.

Byggherreadministrative kostnader, konto 083 iht. NS3453 per kr/m² BTA



Figur 20: Kostnaden til Byggherreadministrative kostnader, konto 083 iht. NS3453 sett i sammenheng med det enkelte prosjekts sluttkostnad / [kr/m² BTA] for 45 prosjekter ferdigstilt av Statsbygg i perioden 2015 - 2018

Ses det på porteføljen av slutførte prosjekter i perioden 2015-2018 gjennomført med de ulike entreprisformene Statsbygg benytter er det markante forskjeller i hvor stor andel av sluttkostnad som utgjøres av administrasjon. For utførelsesentrepriser utgjør administrasjon i snitt 9,29 pst. av sluttkostnad, mens administrasjon for totalentrepriser med løsningsforslag i gjennomsnitt utgjør 4,49 pst. I tabellen under fremgår samlet administrasjonsandel samt kostnader til Statsbyggs egne ansatte for porteføljen av prosjekter ferdigstilt i periode 2015-2018 gjennomført med ulike entreprisformer. Som det fremgår av kapittel 5.1.3 kan det være mangler ved datagrunnlaget i enkeltprosjekter som påvirker beregnede nivåer ved så begrensede porteføljer.



Entrepriseform	Antall prosjekter/samlet styringsramme [mill. kroner]	083 - Administrasjon	0831 – Byggherrens egen administrasjon
Totalentreprise	34 / 3.908 mill. kroner	6,46 pst.	4,27 pst.
Byggherrestyrte entrepriser	6 / 3.590 mill. kroner	9,29 pst.	3,56 pst.
Samspill	5 / 1.445 mill. kroner	6,05 pst.	4,06 pst.
Uspesifisert	3 / 221 mill. kroner	8,82 pst.	2,60 pst.
TE med løsningsforslag	3 / 632 mill. kroner	4,49 pst.	3,52 pst.
Regningsarbeid	1 / 14 mill. kroner	8,82 pst.	2,35 pst.
Samlet portefølje	52 / 9 810 mill. kroner	7,41 pst.	3,87 pst.

Tabell 13: Byggherreadministrative kostnader (konto 083) som andel av prosjektets sluttkostnad fordelt på prosjektporteføljen innenfor de ulike entrepriseformer. 52 prosjekter ferdigstilt av Statsbygg i perioden 2015 – 2018

I tillegg til ressurssetting fra Statsbyggs side vil andelen byggherreadministrative kostnader også påvirkes av andelen innleie samt omfanget av reise- og oppholdsutgifter for byggherresressene.

5.2 Vurdering av nåsituasjon knyttet til byggherreadministrative ressurser

5.2.1 Det er større variasjon i andelen av prosjektkostnaden som medgår til byggherreadministrative oppgaver enn forventet

Av nåsituasjonsbeskrivelsens fremgår at andelen av prosjektets styringsramme som medgår til byggherreadministrative oppgaver varierer fra 2 til 19 pst. Variasjon utfra prosjektets karakter, beliggenhet og kontraktsstrategi er påregnelig. Variasjonen er imidlertid større enn forventet fra leverandørens side, også for prosjekter av samme karakter og størrelse slik figur 19 viser. Analysene viser at andelen av prosjektets sluttkostnad som medgår til byggherreadministrasjon er noe lavere for porteføljen av nybygg enn for rehabiliteringsprosjekter slik figur 18 illustrerer. Dette er som forventet utfra større usikkerhet og derved økt behov for oppfølging, avklaring, tillegg og endringer knyttet til tilstand på bestående bygg. Videre viser analysene som forventet at byggherrekostnadene relativt sett er høyere for byggherrestyrte entrepriser hvor byggherre svarer for mer av risikoen, prosjekteringsansvar ovenfor utførende, koordinering og grensesnitt, jf. figur 19 samt tabell 13. Figur 20 illustrerer som forventet at byggherreadministrative kostnader øker med økende kompleksitet uttrykt gjennom økende kvadratmeterpris i det enkelte prosjekt. Leverandøren forventet at ressursbruken til byggherreoppgaver relativt sett skulle avta i store prosjekter og prosjekter med få leverandørkontrakter. Portefølyeanalyser supplert med dybdegjennomganger av prosjekter leverandøren har gjort i områdegjennomgangens to faser verifiserer ikke dette bildet.

Leverandøren vurderer de samlede byggherreadministrative kostnader i statlig sivil sektor (konto 083) som betydelig høyere enn tilsvarende gjennomsnitt for private yrkesbygg. Et gjennomsnitt for bygningstypene kontor, videregående skole, hotell og boligblokk i Norsk Prisbok viser at konto 083 utgjør 1,63 pst. av prosjektkostnaden. Bruken av kostnadstall basert på Norsk Prisbok er drøftet i områdegjennomgangens leveranse 1.

Mer omfattende eier- og brukerprosesser i statlig sivil sektor, andre funksjonskrav kombinert med begrenset systematiseringsgrad og kontinuitet i tidligfase i store prosjekter



kan forklare noe av forskjellen. Videre vil kontraksstrategier med delte entrepriser og prosjektering i regi av byggherre fordre økte ressurser. Leverandøren erfarer også at Statsbygg driver omfattende oppfølging av aktivitetene på byggeplass, herunder fremdrift, seriøsitet, SHA, miljø og kvalitet.

5.2.2 Oppfølging i gjennomføringsfase med utstrakt bruk av eksterne dominerer byggherreadministrativ ressursbruk

For mer i detalj å belyse ressurssetting av byggherreroller i enkeltprosjekter er det valgt ut fem byggeprosjekter hvor Statsbygg har vært byggherre. Prosjektene er valgt etter dialog med Statsbygg på bakgrunn av kriteriene høy og lav andel byggherrekostnad og ulike entreprisformer. Tabellen nedenfor beskriver disse prosjektene overordnet.

Prosjekt	Prosjekttype	Bygningstype	Entrepriseform	Ferdigstilt år	Styringsramme [mill. kroner]	Konto 083 Administrasjon [mill. kroner]	Konto 083 Administrasjon [pst. av styringsramme]
NTNU Gjøvik	Kurant	Undervisning	TE m/løsningsforslag	2017	224	11,5	5,2 pst.
Kunsthøgskolen i Bergen	Over terskelverdi, utenfor husleieordningen	Undervisning	Delte Entrepriser	2017	1026	145,7	14,2 pst.
Fram-senteret	Kurant	Kontor	Samspill	2018	496	19,8	4,0 pst.
SVV Steinkjer - kontor	Kurant	Kontor	Samspill	2016	175	8,6	4,9 pst.
Arendal Politistasjon	Kurant	Beredskapsbygning	TE m/løsningsforslag	2016	174	6,5	3,8 pst.

Tabell 14: Prosjektdata for fem utvalgte prosjekter

I hvert av disse fem prosjektene er byggherreadministrative kostnader søkt synliggjort samlet og fordelt på fasene før oppstart forprosjekt, forprosjekt og prosjektgjennomføring. Videre er kostnader forsøkt fordelt mellom ledelsesressurser, fagressurser og ressurser for oppfølging på byggeplass. Basert på mottatt data var det ikke mulig å gjennomføre disse analysene helhetlig for alle prosjektene, slik det er beskrevet i kapittel 5.1.4.

Tabell 15 viser kostnader for administrasjonskostnader (konto 083) for prosjekt Smaragdbygget ved NTNU Gjøvik.



Rolle	Σ alle prosjektfaser	Før oppstart forprosjekt	Forprosjekt	Gjennomføring
Intern Prosjekteier i Statsbygg	358 184	16 512	53 268	288 404
Prosjektleder	4 080 153	421 472	784 035	2 874 645
Fagressurser	1 709 408	558 096	542 228	609 085
Eksterne fagressurser	1 469 127	-	213 023	1 256 105
Andre interne ressurser (SHA, PØ, OR, Adm. støtte, etc.)	980 657	60 717	151 777	768 163
Interne reiser og utlegg	94 976	901	6 608	87 467
Byggeleder	2 872 214	-	-	2 872 214
Totalt	11 564 719	1 057 697	1 750 939	8 756 083
Andel		9,1 pst.	15,1 pst.	75,7 pst.

Tabell 15: Nedbryting av konto 083 på roller og faser for kurantprosjekt Smaragdbygget NTNU Gjøvik gjennomført som totalentreprise med løsningsforslag

Samlede prosjektadministrative kostnader utgjør for dette prosjektet 11,5 mill. kroner svarende til 5,2 pst. av projektkostnaden. Dette er lavere enn gjennomsnittet på 7,41 pst. for prosjektporteføljen som helhet, men høyere enn snittet på 4,49 pst. for porteføljen av prosjekter med samme entrepriseform, jf. tabell 13. Administrasjonskostnadene samlet fordeler seg med:

2,0 pst. av styringsrammen til prosjektledelse og intern prosjekteierstyring i Statsbygg.

1,7 pst. av styringsrammen til fagressurser tilknyttet byggherrerollen.

1,3 pst. av styringsrammen til eksternt byggeplassledelse og byggekontroll.

Av tabell 15 fremgår at mer enn 2/3 av Statsbyggs egen byggherreadministrative ressursbruk er knyttet til gjennomføringsfasen. Når eksterne ressurser til byggeplassledelse legges til betyr dette at mer enn 3/4 av de samlede byggherreadministrative kostnadene er relatert til gjennomføringsfase.

De prosjektadministrative kostnadene for prosjekt Kunsthøgskolen i Bergen er, som det fremkommer av tabell 16, nær 146 mill. kroner svarende til 14,2 pst. av projektkostnaden. Dette er betydelig høyere enn gjennomsnittet for porteføljen av prosjekter med tilsvarende kontraktsstrategi på 9,29 pst. slik tabell 13 viser. Det er sammensatte årsaker til dette kostnadsnivået. Det er valgt byggherrestyrte entrepriser som kontraktsstrategi, videre er forprosjekt omarbeidet for å redusere kostnadene, det er et betydelig omfang av eksternt innleie, prosjektet har vært pilot for Lean gjennomføring og 75 av Statsbyggs medarbeidere ført timer knyttet til byggherreoppgaver på dette prosjektet.



Rolle	Σ alle prosjektfaser	Før oppstart forprosjekt	Forprosjekt	Gjennomføring
Intern Prosjekteier i Statsbygg	540 075			540 075
Prosjektleder	12 822 022			12 822 022
Fagressurser	3 540 948			3 540 948
Andre interne ressurser (SHA, PØ, OR, Adm. støtte, etc.)	13 080 013			13 080 013
Konverterte timekostnader som ikke kan fordeles på roller og faser	22 540 513	9 949 918	3 839 354	8 751 242
Eksterne ressurser	93 246 505	1 409 499	1 572 325	90 264 681
Totalt	145 770 075	11 359 416	5 411 679	128 998 980
Andel		7,8 pst.	3,7 pst.	88,5 pst.

Tabell 16: Nedbryting av konto 083 på roller og faser for Kunsthøgskolen i Bergen gjennomført som delte entrepriser utenfor husleieordningen

Datagrunnlaget gir ikke grunnlag for detaljert fordeling av kostnader mellom roller og faser. De samlede byggherreadministrative kostnadene fordeler seg med om lag 36 pst. for Statsbyggansatte og 64 pst. for eksterne. Videre viser datagrunnlaget at nærmere 9/10 av de samlede byggherreadministrative kostnadene er relatert til gjennomføringsfase.

Analyse av de fem prosjektene beskrevet i tabell 14 viser følgende vektet ressursfordeling for byggherreadministrative oppgaver:

- Statsbyggs ansatte står for 49 pst., mens eksterne utgjør 51 pst. av samlet byggherreadministrativ kostnad
- 81 pst. av byggherreadministrative kostnader er relatert til gjennomføringsfasen
- Prosjektledelse og intern prosjekteierstyring i Statsbygg utgjør til sammen 13 pst. av de samlede byggherreadministrative kostnadene i disse fem prosjektene

Leverandøren vurderer ressursandelen benyttet i gjennomføringsfase som høyere enn forventet, dette gjelder både Statsbyggs ressursbruk og kostnader til eksterne leverandører for byggeplassledelse og byggeplasskontroll. På den annen side vurderes at andelen som benyttes til prosjektledelse og intern prosjekteierstyring er lavere enn forventet og kan vurderes økt for å styrke ledelsesressursene, spesielt i tidligfase. Leverandørens vurdering av fremtidig ressursbehov i byggherreorganisasjonen utdypes i det påfølgende

5.2.3 Kompetanse- og ressursbehovet i byggherreorganisasjonen vil endres med nye gjennomføringsmodeller

Et sentralt element i nye gjennomføringsmodeller er tidlig involvering av entreprenører for å dra veksler på deres kunnskap og erfaring om bl.a. løsninger, byggbarhet, risiko og kostnader. I samspillmodeller med tidlig involvering reduseres omfanget av transaksjonene med spesifikasjoner, krav og anskaffelser i regi av byggherre. I de mest modne gjennomføringsmodellene vil en integrert organisasjon erstatte separate organisasjoner hos byggherre, prosjekterende og utførende. Mens det i tradisjonelle, fragmenterte modeller dras veksler på teknisk fagkunnskap innenfor de samme



fagområder i tre separate organisasjoner hos både byggherre, prosjekterende og entreprenør vil det meste av denne fagkunnskap i integrerte modeller samles ett sted. Eksempelvis vurderer prosjektledelsen for UiO Livsvitenskap at det vil være marginalt behov for bruk av Statsbyggs tekniske fagekspertise i samhandlingsfasen under detaljprosjektering i dette prosjektet. Basert på data fra enkeltprosjekter kan kostnadene for fagressurser tilknyttet byggherrerollen anslås til mer enn 100 mill. kroner årlig. Leverandøren vurderer det som hensiktsmessig å analysere fremtidig kompetanse- og kapasitetsbehov i byggherreorganisasjonen innenfor tekniske fagdisipliner gitt de betydelig endringer som følger av nye kontraktsstrategier, nye gjennomføringsmodeller med samspill og integrerte organisasjoner samt pågående digitalisering.

Tradisjonell prosjektgjennomføring er rolle og oppgaveorientert. Ledelse er innrettet mot tilrettelegging for og gjennomføring av prosesser. I nye gjennomføringsmodeller vil byggherrens ledelsesressurser i større grad være direkte involvert i primæraktivitetene og ressursbruken knyttet til oppfølging og kontroll vil avta. Deltagelse i samspill fordrer annen kompetanse, personlige egenskaper og verktøy enn i transaksjonsorienterte modeller. Ved samspill vil relasjonskompetanse være av avgjørende betydning for graden av suksess. Relasjonskompetansen defineres av Martinsen⁶⁶ som kunnskap, ferdigheter, evner og holdninger som bidrar til god samhandling. Leverandøren vurderer at Statsbyggs kompetanse og kapasitet for aktiv prosjektledelse i tidligfase kan styrkes, hvor bl.a. relasjonskompetanse og maksimering av prosjektets forhold mellom nytte og kostnader vektlegges.

Leverandøren vurderer videre at for samlet prosjektportefølje vil behovet for ressurser knyttet til byggherrens byggeplassledelse og byggeplasskontroll avta som konsekvens av nye kontraktsstrategier, kontraheringsformer og gjennomføringsmodeller. Tidlig involvering av totalentreprenør vil øke dennes eierskap til og derved redusere usikkerheten ved at løsninger og produksjonsmetoder er bearbeidet i tidligfase. Videre vil prosesser rundt mengdeoppgjør, tillegg og endringer avta, transaksjonsomfanget mellom byggherre og totalentreprenør være lavt samtidig som byggherren i alliansekontrakter ikke svarer for grensesnittet mellom prosjektering og bygging. Samtidig må byggherren sørge for relevant oppfølging og kontroll, herunder oppfølging av viktige områder som kvalitet, HMS og seriøsitet. Av tabell 13 fremgår at byggherreadministrative kostnader er lavere i entreprisformer med samspill enn i mer tradisjonelle utførelses- og totalentrepriser. Leverandøren vurderer at denne kostnaden kan reduseres ytterligere med tidligere entreprenørinvolvering og økt erfaring med nye gjennomføringsmodeller.

Oppgaver og kompetansebehov i oppfølgingsroller vil på nevnte bakgrunn, slik leverandøren vurderer det, endres noe. Innleide byggherreadministrative ressurser kompletterer Statsbyggs ansatte i prosjektledelsen. De innleide fyller viktige roller og kan tilføre relevant kompetanse og erfaring, men vil samtidig kunne ha incentiver i sin vederlagsmodell for omfattende oppfølging og kontroll og derved økt ressursbruk til oppfølging av byggeplassproduksjon.

Slik leverandøren vurderer det er ikke beste praksis knyttet til ressurssetting i byggherreroller i enkeltprosjekter for alternative gjennomføringsmodeller tydelig definert.

⁶⁶ Øyvind Lund Martinsen (red) Perspektiver på ledelse. 4 utg. 2015 Gyldendal Forlag



5.3 Anbefalinger - byggherreadministrative ressurser

Nytte av anbefalingene

Anbefalingene legger til rette for at statlig sivil sektor har riktig kapasitet og kompetanse for å løse byggherreoppgavene fremover gitt økt systematiseringsgrad, endrede kontraktsstrategier samt ytterligere digitalisering av utviklings- og styringsprosesser.

Med økt systematiseringsgrad, bruk av gjennomføringsmodeller med tidlig involvering og samspill samt ytterligere vektlegging av kontrahering av riktige samarbeidspartnere vil andelen av prosjektporteføljens kostnad som medgår til byggherreadministrative oppgaver etter leverandørens vurdering kunne reduseres. I porteføljen av pågående prosjekter utgjør samlede byggherreadministrative kostnader (interne og eksterne) 8,67 pst. av prosjektporteføljens samlede styringsramme. Leverandørens vurdering er at denne kostnaden på sikt gjennom nye kontraktsstrategier, økt standardisering samt digitalisering bør kunne reduseres med 20 – 30 pst., tilsvarende i størrelsesorden 2 pst. av prosjektporteføljens samlede styringsramme.

Relevante anbefalinger fra leveranse 1

I områdegjennomgangens leveranse 1 har leverandøren i kapittel 10.1.3 anbefaling knyttet til operasjonalisering av departementenes eierstyring i byggeprosjekter i tillegg til både indirekte og direkte anbefalinger knyttet til byggherreadministrative ressurser. Anbefalinger i kapittel 10.2.3 knyttet til utvikling og implementering av prosjektstrategier for reduserte kostnader og overordnet anskaffelsesstrategi gir føringer for nødvendig kompetanse og kapasitet i byggherreorganisasjonen. Videre var anbefalingen i leveranse 1:

- Etablere separat byggherreorganisasjon for store enkeltprosjekter av langvarig karakter og med høy kritikalitet for å styrke prosjekteierstyringen og øke prosjektets attraktivitet blant næringens dyktigste prosjektfolk

Anbefalinger i leveranse 2

Med bakgrunn i vurderingene i kapittel 5.2 anbefaler leverandøren å utvikle relasjonskompetanse og styrke prosjektledelsen i tidligfase samtidig som omfanget av faglig ressursstøtte i byggherreorganisasjonen og ressursbruken til byggherrens byggeplassledelse og byggeplasskontroll kan begrenses. Konkret anbefaler leverandøren:

- Definere og utvikle kompetansetiltak relatert til ledelse og samhandling i relasjonskontrakter, med vektlegging av relasjonskompetanse og ferdigheter innenfor prosessledelse og fasilitering
- Styrke Statsbyggs kapasitet- og kompetanse for prosjektledelse i tidligfase med vektlegging av samspill, alternativsvurderinger og prosjektoptimalisering samtidig som byggherrens ressursbruk til byggeplassledelse og byggeplasskontroll reduseres
- Utvikle en kompetansestrategi med minimum fem års horisont for hvilke kunnskapsområder Statsbygg skal besitte i egen organisasjon relatert til byggherrerollen. Vurdere innenfor hvilke kunnskapsområder det er sannsynlig å kunne utvikle og vedlikeholde ønsket kompetansenivå i interne fagmiljøer over kritisk størrelse. Dette sett i lys av tilgjengelig kompetanse i markedet og kapasitetsbehovet gitt endringer i kontraktsstrategier og gjennomføringsmodeller med økt bruk av integrerte organisasjoner



- Gjennomgå rutiner og definere beste praksis knyttet til bemanning og ressursbruk i form av roller, kompetanse og kapasitet dekket med interne og eksterne ressurser i byggherreorganisasjonen i enkeltprosjekter fordelt på tidligfase og gjennomføringsfase gitt endringer i systematiseringsgrad, kontraktsstrategi og gjennomføringsmodeller
- Synliggjøre reduksjon i bemanning og byggherreadministrative kostnader for Statsbyggansatte og eksternt innleide i byggherreadministrative roller over tid for samlet prosjektportefølje som følge av endrede kontraktsstrategier og gjennomføringsmodeller, for eksempel i Statsbyggs årsrapport. Måles som andel byggherreadministrative kostnader (konto 083 iht. NS3453) av samlede prosjektkostnader på porteføljenivå, splittet mellom tidligfase og gjennomføringsfase

Slik leverandøren vurderer det kan disse anbefalingene gjennomføres uavhengig av anbefalinger fra områdegjennomgangens leveranse 1.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Anbefalingene tilknyttet byggherreadministrative ressurser i leveranse 2 vurderes å ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser, og disse er ikke utredet i detalj i denne beskrivelsen. Gjennomføringen av anbefalingene vil i det vesentlige påhvile Statsbygg i rollen som byggherre i statlig sivil sektor. Leverandøren vurderer at oppgavene kan løses innenfor gjeldende budsjettammer.



Del 3: Statsbyggs tilknytningsform med spesiell vektlegging av avhending

1 Innledning, metode og tilnærming

I leveranse 1 av områdegjennomgangen ble det vurdert at dagens tilknytningsform hadde en rekke fordeler blant annet knyttet til en mer forretningsmessig innretning på Statsbygg enn et ordinært forvaltningsorgan. I følge Kommunal- og moderniseringsdepartementet er det det særlig at nettobudsjettering av forvaltningsbedriften som gir mulighet for å håndtere eiendom og lokaler i en lengre tidshorisont enn statsbudsjettets ettårige perspektiv, sammen med fullmakter gitt av Stortinget som er begrunnelsen for opprettelsen av Statsbygg som forvaltningsbedrift. På bakgrunn av en samlet vurdering i områdegjennomgangens leveranse 1, ble det ikke anbefalt å endre tilknytningsformen for Statsbygg fra forvaltningsbedrift.

Kapittel 2 gir en omtale og vurdering av Statsbyggs tilknytningsform, i tillegg er forenklinger og tilpasninger i økonomimodellen omtalt i del 4. Avhending ble videre vurdert å være et område som kunne ha potensielle fordeler ved en annen tilknytningsform og det ble derfor anbefalt å se nærmere på i leveranse 2, dette er omtalt i kapittel 3 og 4. Kapittel 5 angir leverandørens anbefalinger knyttet til avhending. Det er vurdert fullmaktstrukturer og generelle føringer knyttet til avhending, men det er ikke gjennomført en evaluering og fullstendig kartlegging av prosessene og metodene for avhending i Statsbygg eller oppnådde gevinster er gode.

I arbeidet med leveranse 2 har leverandøren både gjennomført dokumentstudier av bakgrunn for opprettelsen av forvaltningsbedriften, samt gjennomført intervjuer med Statsbygg, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Finansdepartementet og Direktoratet for økonomistyring. I tillegg er det gjennomført samtaler med Freja Ejendommer, det danske Finansministeriet, Bygningsstyrelsen, Oslo kommune og Forsvarsbygg for innhenting av erfaringer fra organisering av avhending i disse virksomhetene. Videre er det sett på erfaringer fra omleggingen av Statens kartverk fra forvaltningsbedrift til bruttofinansiert forvaltningsorgan. Vurdering av tilknytningsform og juridiske konsekvenser av dette er vurdert.

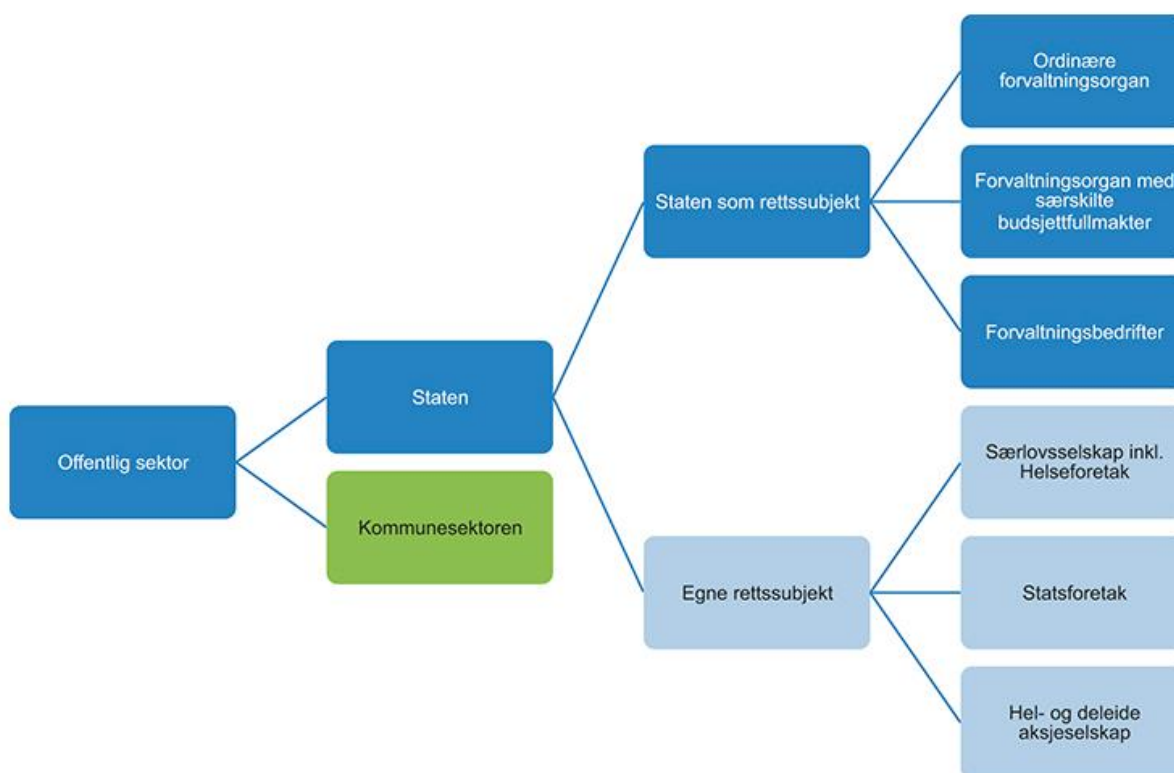


2 Forvaltningsbedrift som tilknytningsform

Statens virksomhet kan i utgangspunktet tenkes organisert som et forvaltningsorgan eller forvaltningsbedrift innenfor staten som rettssubjekt eller som et eget rettssubjekt. En hovedregel er at forretningsmessig virksomhet organiseres som selskap, mens virksomheter som har myndighetsutøvelse som hovedansvar, organiseres som forvaltningsorgan.

Innenfor staten er de viktigste organisasjonsalternativene de ordinære forvaltningsorganer, samt forvaltningsbedriftene og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.

Børmer-utvalget⁶⁷ oppsummerer de ulike tilknytningsformene i innenfor staten i figuren under.



Figur 21: Inndeling av offentlig sektor og statlige virksomheter etter organisasjonsformer⁶⁸

Forvaltningsorganer (inkl. forvaltningsbedrifter) kan i de fleste tilfeller instrueres av overordnet departement. Noen har friere stilling enten faglig eller økonomisk/administrativt og kan ikke instrueres på enkelte områder (eks. universiteter og høyskoler eller tilsyn). Statlige selskaper er ikke underlagt staten som juridisk enhet, men har et nært tilknytning til staten som følge av eierskapet. Eiers styringsmulighet er gjennom oppnevning av styret og gjennom generalforsamling eller foretaksmøte, men har ikke direkte instruksjonsmyndighet.

⁶⁷ NOU 2015: 14 «Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring — Budsjett og regnskap i staten»

⁶⁸ NOU 2015:14 Børmer-utvalget



Forvaltningsbedriftsformen ble opprinnelig utformet for «forretningsmessig orientert tjenesteyting som vanskelig kunne ivaretas på en effektiv og fordelingsmessig akseptabel måte i markedet (tidligere Kartverket) eller internt i statsforvaltningen (Statsbygg)»⁶⁹.

"Forvaltningsbedriftene kjennetegnes i dag ved at de ivaretar flere ulike funksjoner på sine områder, der forvaltningsoppgaver som kontroll- og tilsynsoppgaver kombineres med tjenesteyting, som delvis er markedsbasert."⁷⁰ Oppgavene er definert til å være av samfunnsmessig betydning og det er knyttet offentlige interesser til måten virksomhetene drives på. Dette tilsier et statlig ansvar for virksomhetene.

Hermansen-utvalget fra 1989 beskriver bruken av forvaltningsbedriftsmodellen: «Forvaltningsbedrifts modellen brukes særlig når det er samfunnsmessige og fordelingsmessige formål knyttet til forretningsmessig orientert tjenesteyting. Hierarkisk styring kombineres her med markedstilpasning i større grad enn det som er tilfellet for de ordinære forvaltningsorganene.»⁷¹

Forvaltningsbedriftsformen har særlig vært brukt som organisasjonsform for virksomheter med service-, tjeneste- og forretningsfunksjoner der det er knyttet offentlige interesser til måten virksomhetene drives på. Tidligere var de fleste virksomhetene innen den offentlige infrastrukturen som f. eks. NSB (nå: Vygruppen AS), Posten, Televerket (nå: Telenor AS) og Luftfartsverket (nå: Avinor AS) og NRK organisert som forvaltningsbedrifter. I Børmer-utvalget viser til at de fleste av de «gamle» forvaltningsbedriftene nå er skilt ut av statsforvaltningen og organisert som aksjeselskaper (eks. tidligere Televerket). Videre viser utredningen at kriteriene for forvaltningsbedriftene tidligere var at de hadde egne inntekter og normalt gikk med overskudd (bidro med inntekter til statskassen).⁷² I følge Børmer-utvalget er Statsbygg i dag den nåværende forvaltningsbedriften⁷³ som ligger nærmest de gamle kriteriene.

2.1 Vurdering av forvaltningsbedriftsformen

Samlet sett vurderer leverandøren at det finnes argumenter for både en sterkere og svakere tilknytning til staten, men at det ikke er tungtveiende argumenter som taler for at Statsbygg bør endre tilknytningsform. Leverandøren har vurdert Statsbyggs ulike prosessområder og fordeler og ulemper ved forvaltningsbedriftsformen, dette er omtalt i vedlegget.

Både en organisering som ordinært forvaltningsorgan og statsforetak kunne samlet sett fungert, men leverandøren kan ikke se noen avgjørende grunn til at Statsbygg bør skilles ut fra staten som et eget rettssubjekt, dvs. at Statsbygg bør organiseres som et aksjeselskap eller statsforetak. Riktignok kan dette gi ledelsen større frihet til løse de faglige og tekniske oppgavene som er lagt til Statsbygg, men det vil begrense den direkte kontrollen og formelle og uformelle styringsdialogen og kontakten som i dag er mellom Statsbygg og departementet. Dette vil igjen ha betydning for forholdet til Stortinget og mulighet til å utøve konstitusjonell kontroll med Statsbyggs virksomhet, herunder kontroll med Statsbyggs løsning av konkrete prosjekter. En organisering fristilt fra staten ville hatt betydelige endringskostnader og ville videre kunne gitt økte transaksjonskostnader.

⁶⁹ Direktoratet for forvaltning og ikt Rapport 2018:8 «Organisasjonsformer i offentlig sektor – En kartlegging»

⁷⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-34/id383216/sec1>

⁷¹ NOU 1989:5 «En bedre organisert stat»

⁷² NOU 2015: 14 «Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring — Budsjett og regnskap i staten»

⁷³ GIEK og Statens pensjonskasse er organisert som forvaltningsbedrift i tillegg til Statsbygg



En organisering som ordinært forvaltningsorgan ville opprettholdt politisk styring og blant annet forenklet økonomimodellen. Riktignok vurderer leverandøren at en organisering som ordinært forvaltningsorgan kunne svekket suksessen med verdibevarende vedlikehold og muligheten til å se de reelle kostnadene ved lokalbruk, noe som ville utgjort en betydelig risiko.

2.2 Vurdering av bruk av styre i Statsbygg

En forvaltningsbedrift kan være organisert med et særskilt styre, eksempelvis har GIEK i dag et eget styre. Styrets oppgaver og ansvar må nødvendigvis være snevrere enn det som styret i et selskap eller foretak har. Dette er en konsekvens av at forvaltningsbedriftene er en del av staten og vil da være underlagt rammer som ikke selskaper og selvstendige foretak er underlagt.

Et styre i en forvaltningsbedrift har således en noe annen stilling enn styret i et selskap som har det overordnede ansvaret for forvaltningen av selskapet. I et forvaltningsorgan (inkl. forvaltningsbedrift) avhenger styrets myndighet og oppgaver av hva som bestemmes i instruksen. Utgangspunktet bør være at styret har det overordnede ansvaret for gjennomføringen av formålet blant annet ved å sørge for langsiktige og overordnede planer. Etableringen av et styre begrenser ikke statsrådets myndighet til å gripe inn. Det er ingen formelle regler for hvordan kontakten mellom departementet, virksomhetens daglige ledelse og styret bør være i forvaltningsorganer. Skal et styre kunne fylle sin funksjon som styringsledd mellom departementet og virksomheten, er det nødvendig å gi styret vide og reelle fullmakter. En forvaltningsbedrift er en del av staten og det går en direkte styringslinje fra overordnet departement til virksomhetens ledelse. Et styre vil representere et ekstra styringsnivå, noe som kan gjøre styringsrelasjonen uklar og kan føre til en mer komplisert styringsstruktur. I veileder om «Bruk av styre i staten» utarbeidet av Fornyings- og administrasjonsdepartementet i 2006, fremkommer at det som hovedregel ikke bør være styre for forvaltningsorganer. Årsaken er blant annet at man mener et slikt styre vil bidra til å svekke ansvarslinjen. En mulig oppgave for styret kunne vært styring av effektivitet og produktivitet i prosjektgjennomføring og eiendomsforvaltning. Leverandøren mener at denne oppgaven bør være tillagt departementet.



3 Nåsituasjonsbeskrivelse av dagens praksis for avhending

3.1 Dagens fullmakter for avhending av fast eiendom

Det følger av etablert statspraksis at avhending av statlig fast eiendom krever fullmakt fra Stortinget. Slik fullmakt kan enten gis for et konkret tilfelle eller som en generell fullmakt for det gjeldende budsjettår, da typisk med en beløpsgrense. Fullmaktene kan delegeres til underliggende virksomheter. I 2019 er det gitt generelle fullmakter til avhending av fast eiendom til blant annet Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet og Landbruk- og matdepartementet. Under er fullmaktene til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Kunnskapsdepartementet gjengitt.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er i 2019 gitt fullmakt gjennom romertallsvedtak XVI⁷⁴:

«Stortinget samtykker i at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2019 kan godkjenne salg, makeskifte eller bortfeste av eiendom som forvaltes av Statsbygg eller av statlige virksomheter som ikke har egen salgsfullmakt, for inntil 750 mill. kroner.»

Fullmakten er delegert videre til Statsbygg i tildelingsbrevet for 2019.

Landbruks- og matdepartementet er i 2019 gitt fullmakt gjennom romertallsvedtak V⁷⁵:
«Stortinget samtykker i at Landbruks- og matdepartementet i 2019 kan selje innkjøpt og opphavleg statseigedom for inntil 75 mill. kroner. Departementet kan trekke utgifter ved salet frå salsinntektene før desse vert inntektsført.»

Kunnskapsdepartementet er i 2019 gitt fullmakt gjennom romertallsvedtak II (Merinntektsfullmakten)⁷⁶:

«Stortinget samtykker i at Kunnskapsdepartementet i 2019 kan avhende fast eigedom, jf. Instruks om avhending av statleg eigedom mv., og nytte inntekter frå sal av eigedommar ved universiteta og høgskolane til kjøp, vedlikehald og bygging av andre lokale til undervisnings- og forskingsformål ved den same verksemda.»

I tillegg er dette regulert gjennom fullmakt IV:

«Stortinget samtykke i at Kunnskapsdepartementet i 2019 kan gi universitet og høgskolar løyve til å:

- a. opprette nye selskap og delta i selskap som er av fagleg interesse for verksemda.*
- b. bruke overskott av oppdragsverksemd til kapitalinnskott ved oppretting av nye selskap eller ved deltaking i selskap som er av fagleg interesse for verksemda.*
- c. bruke utbytte frå selskap som verksemda har kjøpt aksjar i eller etter fullmakt forvaltar, til drift av verksemda eller til kapitalinnskott.*
- d. bruke inntekt frå sal av aksjar i selskap som verksemda har erverva med overskott frå oppdragsverksemd eller etter fullmakt forvaltar, til drift av verksemda eller til kapitalinnskott.»*

⁷⁴ Prop.1 S (2018-2019), romertallsvedtak XVI

⁷⁵ Prop.1 S (2018-2019), romertallsvedtak V

⁷⁶ Prop.1 S (2018-2019), romertallsvedtak II og IV



Fullmaktene fra Kunnskapsdepartementet er fullstendig delegert gjennom tildelingsbrev til UH-sektoren.

3.2 Føringer som følger av avhendingsinstruksen

Avhending av statlig fast eiendommer regulert gjennom Instruks om avhending av statlige eiendommer mv. (avhendingsinstruksen⁷⁷). I tillegg angir EØS-regelverket for statsstøtte føringer for salg av eiendom til næringsvirksomhet. Instruksen gir retningslinjer for gjennomføring av avhending av statlig fast eiendom og gjelder for de virksomhetene som direkte er underlagt regjeringens instruksjonsmyndighet. Utgangspunktet i avhendingsinstruksen er at avhending skal skje på den måten som gir det beste økonomiske resultat for staten. Hovedregelen er at dette skal skje ved salg til høystbydende etter åpen budrunde (salg til markedspris). Avhendingen skal som hovedregel skje etter offentlig kunngjøring og på grunnlag av skriftlige bud. «*Budgivningen skal som hovedregel være åpen*», men det åpnes i instruksen for at «*lukket budrunde kan benyttes dersom det finnes mest hensiktsmessig*». Videre står det:

"Eiendommen skal som hovedregel avhendes til den som gir høyest bud. Denne regelen kan bare fravikes dersom det vil være økonomisk mer fordelaktig for staten å avhende til en annen.»

Instruksen åpner også for direkte salg:

«Når eiendommen har liten verdi eller bare et mindre antall kjøpere er aktuelle, kan avhending skje ved direkte salg. Dette innebærer salg på grunnlag av bud som er innkommet etter henvendelse til et begrenset antall interessenter. Avhending ved direkte salg kan også skje når det bare er én aktuell kjøper.»

Ved direkte salg skal ikke salgsprisen være lavere en verditakst basert på markedspris. Det er en forutsetning at taksten er innhentet av en uavhengig takstmann og gjennomført nær opptil tidspunktet for avhending.

Det at avhendingsinstruksen er fastsatt ved kongelig resolusjon, gjør at et Stortingsvedtak kan sette instruksen til side. For eksempel kan Stortinget vedta gjennomføring av et direktesalg for en fast eiendom med høy verdi, som det er markedsinteresse for.

Salg til underpris (gavesalg) må alltid fremmes for Stortinget. Slike salg vil kunne få en slagside mot EØS-avtalens regler om ulovlig statsstøtte.

3.3 Avhending fra Statsbygg

Statsbygg kan gjennom fullmakter gitt av Stortinget til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og delegert videre i tildelingsbrevet godkjenne salg, makeskifte eller bortfeste av eiendom for inntil 750 mill. kroner (jf. 2.1). Videre kan Statsbygg godkjenne kjøp av eiendommer finansiert ved salgsinntekter, innsparte midler eller reguleringsfondet for inntil 300 mill. kroner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ytterligere fullmakt til å godkjenne kjøp for ytterligere 500 mill. kroner til, 800 mill. kroner⁷⁸ totalt, utover bevilgningen på kap. 2445, post 49. Alle kjøp over 50 mill. kroner må legges frem og godkjennes av departementet. Stortinget

⁷⁷ «Instruks om avhending av statlig eiendom m.v.», vedtatt i Kongelig resolusjon av 19. desember 1997

⁷⁸ Prop. 1 S. Gul bok (2018-2019) Forbudsåret 2019 - Statsbudsjettet



skal godkjenne kjøp over 300 mill. kroner utover bevilgning, samt salg utover 750 mill. kroner eller salg under estimert markedspris basert på verditakst.

Kjøp og salg i regi av Statsbygg er i dag organisert i enheten Eiendomsrådgivning som del av avdelingen Eiendomsutvikling og forvaltning. Statsbygg anslår at det til enhver tid arbeider tre til fem fulltidsekvivalenter med gjennomføring av kjøp og salg.⁷⁹ I tillegg er det flere som jobber med markedsvurderinger, KVV-utredninger, og forberedende prosesser. Statsbygg trekker frem at mange problemstillinger på kjøp og salg er like og et samlet fagmiljø bidrar til å styrke kompetansen på området.

Når det er avgjort om en eiendom skal avhendes, for eksempel som følge av at det ikke lenger er et statlig behov for eiendommen eller det foreligger en politisk beslutning om salg, gjøres det en vurdering av om dette skal skje gjennom direkte salg eller salg i det åpne markedet. Direktesalg er gjerne knyttet til salg til kommuner, fylkeskommuner eller helseforetak og skjer kun unntaksvis til under markedsverdi og da etter et politisk vedtak. Statens verdier kan i disse tilfellene sikres ved etteroppgjørsklausul, som eksempelvis innebærer at dersom kjøper gjennomfører gitte utviklingsgrep i ettertid av kjøp får selger et forhåndsavtalt vederlag. Etteroppgjørsklausulen er normalt tidsbegrenset. I perioden 2014-2018 har det i snitt blitt gjennomført i underkant av 5 direktesalg i året, til sammenlikning var gjennomsnittlig årlig antall salgsprosesser i Norge 15,8 i samme periode.

	2014	2015	2016	2017	2018
Direktesalg (Norge)	5	9	4	3	3
Salg i Norge (totalt)	16	25	15	11	12
Totalt antall salg (Norge og utlandet)	21	32	19	15	14

Tabell 17: Oversikt over salg gjennomført av Statsbygg 2014-2018

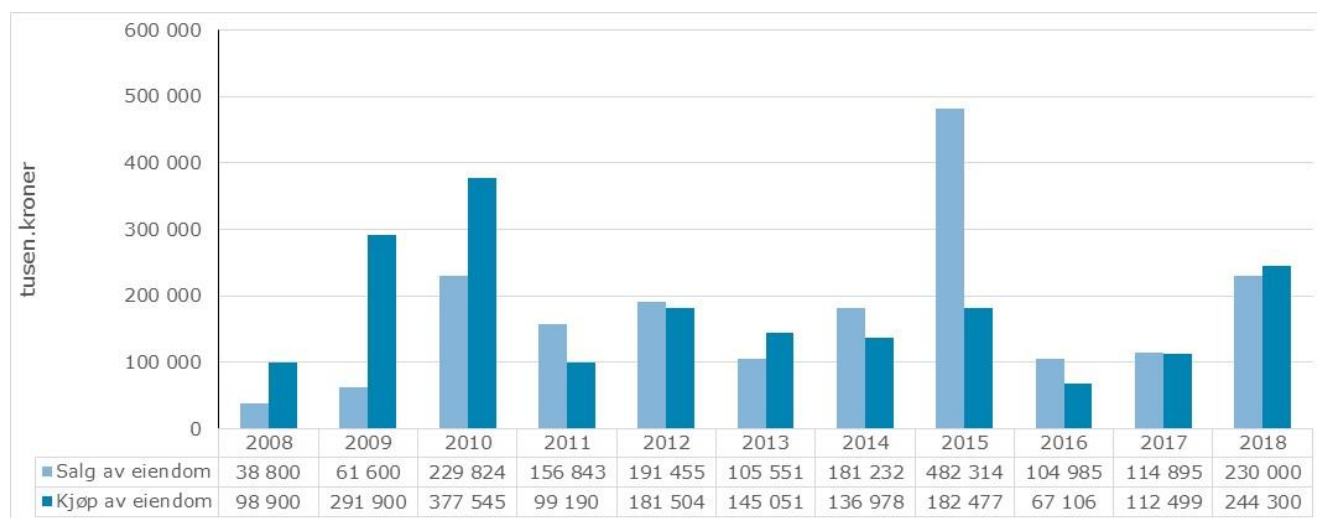
Ved avhendingen i markedet gjør Statsbygg en faglig vurdering om det er mest hensiktsmessig å selge eiendommen som den er eller velge å gjennomføre utviklingsgrep før eiendommen legges ut for salg. Statsbygg samarbeider alltid med næringsmeglere og takstmenn hvilke tiltak som bør gjøres for å maksimere verdiene på eiendommen ved salg. Dette kan være gjennomføring av omregulering til annet formål, gjennomføring av ulike mulighetsstudier og/eller dialog med kommunen. I vurderingen av utviklingsgrep legges det vekt på hva som vil være det mest økonomisk gunstig for staten. Statsbygg har en egen avdeling med plankompetanse. Dette fagmiljøet oppgir Statsbygg benyttes til å vurdere hvilke reguleringsformål som er mulig å få til på den aktuelle eiendommen, før verditakster på eiendommene innhentes for å sjekke ut hvilke formål som vil gi høyest salgsinntekt i markedet, og gjennomfører utviklings-/reguleringsprosessen så langt det er nødvendig for å oppnå høyest salgsinntekt. Statsbygg oppgir at de relativt sjeldent gjennomfører omreguleringsprosesser, da det vurderes at avhending før omreguleringsprosessens vurderes som økonomisk mest gunstig for staten. Statsbygg oppgir at markedet er betalingsvillige for reguleringsrisiko, konkurransen om salgsobjekter er god og at det oppnås best markedspris ved å selge eiendommene som de er. Statsbygg oppgir videre at private utviklere i mange tilfeller ønsker å detaljregulere eiendommene

⁷⁹ Samtale og presentasjon «Områdegjennomgang kjøp og salg av eiendom 25.3.19»



selv for å tilpasse reguleringen til eget konsept. Statsbygg er ikke byggherre etter omregulering til eksempelvis bolig- eller næringsformål.

I samtaler med Statsbygg kommer det frem at de iht. avhendingsinstruksen, har anledning til å utforme konkurranser slik at Statsbygg kan inngå salgavtaler hvor omreguleringsprosesser gjennomføres sammen med en privat eiendomsutvikler med avtalt salgspris gitt en viss regulering. Dette benyttes ikke, men det benyttes ulike varianter av etteroppgjørsklausuler i stedet. Dagens instruks er ifølge Statsbygg ikke til hinder for å gå lenger i utviklingen av eiendommer for avhending.



Figur 22: Utvikling kjøp og salg av eiendom i Statsbygg 2008-2018⁸⁰

Statsbygg gjør årlige strategiske vurderinger av eksisterende eiendomsportefølje og leieavtaler for å vurdere hvilke eiendommer som bør avhendes og hvilke kjøpsbehov som eksisterer. Basert på dette utarbeides det en årlig kjøps- og salgsplan. Statsbygg følger også med på evt. planer om endringer eller omorganisering hos virksomhetene som leier av Statsbygg og om dette kan påvirke lokalbehovene til virksomhetene.

Dagens prosess for avhending gir ifølge Statsbygg, mulighet for god politisk styring og kontroll, samt god oversikt over porteføljen og statens behov. Videre trekkes det frem at Statsbygg har en god rolleforståelse i balansen mellom forretning og forvaltning, samt at kjøp kan finansieres med salgsgevinster. En mulig begrensning med dagens tilknytningsform er muligheten til eksempelvis å opprette selskaper sammen med andre aktører. Problemstillingen oppleves riktignok ikke som spesielt relevant.

3.4 Avhending fra selvforvaltet eiendom

Avhending i regi av andre virksomheter i statlig sivil sektor utenfor Statsbygg, skjer etter det leverandøren erfarer i begrenset omfang. Slik beskrevet i kapittel 3.1 er det gitt fullmakter fra Stortinget om avhending av eiendommer til Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet har delegert fullmaktene videre til universitetene og høyskolelelene, men saker av mer prinsipiell karakter eller større arealendringer skal forelegges departementet. Leverandøren har gjort en kartlegging av gevinster fra salg av eiendom fra universitetene med stor andel selvforvaltet eiendom de siste fem årene som

⁸⁰ Presentasjon Statsbygg «Kjøp og salg av eiendom» 05.02.2019



vist i tabellen under. Tabellen er utarbeidet med innspill fra Kunnskapsdepartementet og universitetene og viser at gevinster fra avhending er begrenset:

(tall i 1000 kr)	2014	2015	2016	2017	2018
UiB	8 728	-5 577	N/A	5 110	37 357
NTNU	0	0	2 664	0	0
UiO	0	0	0	0	N/A
NMBU	500	0	0	0	0
UiT	0	0	4 379	0	N/A
Sum gevinst	9 228	-5 577	7 043	5 110	37 357

Tabell 18: Gevinst fra salg av eiendom fra universitetene med stor andel selvforvaltet eiendom 2014-2018⁸¹

Videre er det i enkelte av campusutviklingsplanene spesifisert lokaler med tilhørende salgsverdi som skal være med å finansiere campusutvikling. For alle universitetene skal avhendingsinstruksen følges, men det er ikke identifisert øvrige krav eller føringer relatert til hvordan avhendingsprosessene gjennomføres profesjonelt. Omfang av bruk av rådgivning fra Statsbygg til avhending er ukjent. NTNU og Universitet i Bergen har videre opprettet egne eiendomsselskaper tilknyttet institusjonene som også til en viss grad kan kjøpe og selge eiendom.

Det finnes ingen systematisert oversikt over statens samlede avhending fra selvforvaltet eiendom og leverandøren har ikke forsøkt å sammenstille dette. Det antas riktignok at omfanget er relativt begrenset.

3.5 Tidligere vurderinger av eget selskap for avhending

I den interdepartementale arbeidsrapporten fra 2005⁸² anbefaler flertallet av gruppen at det bør opprettes et eget aksjeselskap for avhending. Dette selskapet skulle kjøpe «eiendommene til takst (fortløpende etter som salgsbehov hos forvaltningsbedriftene melder seg) for så å utvikle og selge eiendommene etter modell fra Danmark (Freja AS). Det gjøres avtaler om (eventuell) overskuddsdeling av selskapets gevinst på den enkelte eiendom ved salg til selskapet.» Hovedargumentene for denne anbefalingen var at utvalget mente det lå et potensial for økte salgsgevinster fra statens salg av eiendom ved å skille denne ut som en egen virksomhet, at et selskap ville etablere et kompetent og kostnadseffektivt fagmiljø med utvikling og salg som kjernevirksomhet og en bedre «ryddighet» i budsjettbehandlingen av avhendings saker. Motargumentene mot opprettelsen var både et ønske om politisk instruksjonsrett, at utvikling av eiendommene før salg burde være nært tilknyttet statens eksisterende eiendomsforvaltning, samt at de enkelte virksomhetene selv burde ha stor frihet til å avhende egen eiendom ved å gi tilbyderne utvidede fullmakter (fra nivået i 2005) «til å benytte eventuelle merinntekter fra slike salg utover det som er budsjettet til å overskride vedtatte investeringsrammer».

De juridiske aspektene knyttet til kravet om fullmakt fra Stortinget for å kunne overføre fast eiendom fra staten til et eget selskap ble ikke belyst i rapporten.

⁸¹ Kilde: Årsrapporter 2014-2018, innspill fra Kunnskapsdepartementet og universitetene

⁸² «En mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning» - interdepartemental arbeidsgruppe, Mars 2005



3.6 Erfaring fra andre aktører

3.6.1 Erfaring fra Danmark og Freja Ejendomme AS

Danmark har siden 1997 organisert avhending av statens eiendommer gjennom et eget statseid aksjeselskap, Freja ejendomme AS (Statens Ejendomssalg A/S). Selskapets formål er å overta fast eiendom fra den danske stat, regionene og selskaper der den danske stat er medeier, med hensikt om videresalg til en tredjepart.⁸³ Formålet er å oppnå størst mulig samlet proveny til staten. Selskapet drives fullt ut kommersielt og statens eierskap følges opp gjennom valg av styret og avkastningsforventninger. Finansministeriet er ansvarlig departement for selskapet. I dag overtar eller erverver Freja eiendommer fra hele den danske stat og regionene som følge av «*sammenhængsrefomen*⁸⁴». Reformen har blant annet hatt som mål å i større grad samle tjenestene til staten slik at brukerne kan forholde seg til en part (*One-stop-shop modell*). Tidligere var det i hovedsak Bygningsstyrelsen som avhendet eiendommer via Freja, men som følge av reformen avhender alle statlige virksomheter og regionene eiendommer gjennom selskapet. Freja og Finansministeriet oppgir flere begrunnelser for at avhending bør gjennomføres av et samlet fagmiljø og bør være organisert utenfor staten:

- For å tiltrekke og utvikle kompetanse på avhending og salg må virksomheten ha et visst volum og mengde av prosjekter og derfor bør statens avhendingsvirksomhet være organisert gjennom ett fagmiljø. Alternativet er at hver aktør avhender på egenhånd, noe som gjør det mer krevende å rekruttere, vedlikeholde og utvikle kompetanse
- For å kunne oppnå høyst mulig avkastning må virksomheten ha fri forhandlingsmulighet med potensielle kjøpere, noe Freja mener de ikke har i like stor grad i et regime underlagt offentlig anskaffelsesregler innenfor staten som rettssubjekt. Mulighet til å inngå eksklusive salgsvtaler, gitt et sett med vilkår, gir høyere avkastning
- For å kunne bli tatt seriøst som en ren kommersiell eiendomsaktør av private eiendomsutviklere og investorer er det viktig å ikke være en del av staten. Videre vil en armlengdes avstand fra politiske beslutningsmyndigheter også være med på å understreke dette

Finansministeriet har etablert en utbyttepolitikk med et årlig utbytttemål på 500 mill. kroner per år de neste fire årene. Årlig utbytte vil være påvirket av hvilket tilfang virksomheten har av eiendommer, men skal i utgangspunktet ikke øke ved store salgsgvinster enkelte år. I tillegg rapporterer Freja på et sett med finansielle nøkkeltall, herunder totalkapitalrentabilitet, egenkapitalavkastning og soliditetsgrad som følges og vurderes av Finansministeriet.

Prosessen for avhending i Freja Ejendomme AS⁸⁵

Når det ikke lenger er et reelt behov for en eiendom i staten overføres denne eiendommen til Finansministeriet til bokførtverdi. Finansministeriet oppnevner en uavhengig autorisert ekspert til å gjennomføre en verdivurdering og fastsetter antatt markedsverdi av eiendommen uten et eventuelt utviklingspotensial i eiendommen. Finansministeriet

⁸³ Vedtægter for Statens Ejendomssalg A/S per 6. juli 2018

⁸⁴ <https://www.regeringen.dk/nyheder/sammenhaengsreform/>

⁸⁵ http://www.freja.biz/sites/default/files/download/sadan_arbejder_vi.pdf



gjennomfører et tingsinnskudd i Freja fire ganger i året der det overføres en samling med eiendommer til Freja.

Selskapet kjøper i utgangspunktet ikke eiendommer i markedet, men i enkelte tilfeller kjøper Freja eiendommer som skaper økt verdi for de eiendommene de allerede har i sin portefølje.

Når eiendommen er overtatt av Freja gjøres det en vurdering av om eiendommen skal selges direkte eller om den skal utvikles videre. Freja selger selv eiendommer i København, men samarbeider med lokale eiendomsmevlere i andre deler av landet. Ved flere kjøpere legges det til rette for en budrunde, men ellers blir eiendommen solgt når selskapet mener de har funnet den beste kjøper og at de beste salgsvilkårene er oppnådd. Alle eiendommer som Freja skal selge er synlige for markedet og salg må alltid godkjennes av styret.

Freja velger i mange tilfeller å omregulere eiendommene fra eksisterende formål. Freja igangsetter omregulering før en potensiell investor er på plass eller venter med prosessen til en potensiell kjøper er identifisert. Freja er ikke byggherre og investerer ikke etter byggestart. Dette er også en restriksjon gitt fra ansvarlig departement. Frem til eiendommene selges sørger selskapet for nødvendig forvaltning, drift og vedlikehold av eiendommene. Eiendommene leies ofte ut i påvente av salg både for å synliggjøre verdien i eiendommen, men også for å redusere kostnader ved å la eiendommene stå tomme.

Freja fremhever at selskapet ofte inngår eksklusive salgavtaler med private eiendomsutviklere og investorer for enkelt eiendommer. Det avtales en salgssum gitt et sett med vilkår, eksempelvis en gitt regulering. Freja og investoren arbeider da sammen om å utarbeide omregulering. Freja fremhever at muligheten til dette er en stor fordel med dagens tilknytningsform.

En god incentivstruktur for virksomhetene som overføre eiendommer til avhending i Freja eiendomme trekkes frem som viktig for at systemet skal fungere. I dag opplyser Freja, at virksomheten blir kompensert med bokført verdi av de eiendommene som overføres til avhending.

3.6.2 Erfaring fra Forsvarsbygg

Forsvarsbygg er et statlig forvaltningsorgan underlagt Forsvarsdepartementet og utvikler, bygger, drifter og avhender eiendom for forsvarssektoren. Forsvarsbygg ble opprettet som en forvaltningsbedrift i 2002 og ble omdannet til et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter i 2011⁸⁶.

Siden 2002 har Forsvarsbygg avhendet omtrent 2,9 mill. kvm. eiendom. Forsvarsbygg oppgir at dette har medført en samlet gevinst på 5 mrd. siden 2002, hvor salg av eiendom i 2016-2017⁸⁷ ga en tilbakeføring til forsvarssektoren på totalt 1 086 mill. kroner. På samme måte som Forsvarsbygg følger Statsbygg avhendingsinstruksen, jf. beskrivelse over.

Fra dagens organisering tilbyr Forsvarsbygg et bredt spekter av tjenester. Dette inneholder salgsledelse, eiendomsanalyse, eierstrategi, porteføljekartlegging, rivning og sikring, miljøsanering og verdiøkende tiltak⁸⁸. Eiendommer selges som de er med

⁸⁶ Prop.1.s (2010-2011) fra Forsvarsdepartementet

⁸⁷ Årsrapport for 2018 er på nåværende tidspunkt ikke tilgjengelig

⁸⁸ <https://www.forsvarsbygg.no/no/radgivningstjenester/avhending/vare-tjenester/>



eksisterende regulering eller så gjennomfører Forsvarsbygg omreguleringsprosesser. Tidligere markedsførte Forsvarsbygg sine tjenester til andre aktører i statlig sivil sektor, ulike statlige foretak og kommuner. Forsvarsbygg oppgir at dette ikke er vektlagt i dag.

Forsvarsbygg har benyttet ulike strukturelle tilnærminger til avhending. Frem til 2017 ble arbeidet med avhending gjennomført av forretningsområdet Skifte Eiendom. Dette oppgir Forsvarsbygg har vært et eget merkenavn i forvaltningsbedriften og senere i forvaltningsorganet. Hovedargumentasjonen for eget merkenavn var relatert til å bli oppfattet som en profesjonell markedsaktør med tilhørende avstand til Forsvaret. I dag er arbeidet med avhending en del av avdelingen «Prosjekt og avhending», som arbeider med både investerings-, fornyelses-, avhendings- og miljøsaneringsprosjekter.

Forsvarsbygg oppgir i samtale at det har blitt utredet å endre tilknytningsform for Skifte Eiendom til aksjeselskap, men at de ikke fikk medhold i dette. Argumentasjonen for dette var primært tilknyttet større realisering av verdier, enn organisering som forvaltningsbedrift og ordinært forvaltningsorgan. Leverandøren har forespurt utredningen, men denne har ikke blitt forelagt.

3.6.3 Erfaringer fra Oslo kommune

Oslo kommune har fire kommunale foretak ved Undervisningsbygg, Omsorgsbygg, Kultur- og idrettsbygg, samt Boligbygg som alle er betydelige eiendomsforvaltere. Oslo kommune har også selvforvaltet eiendom blant annet i Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Kulturetaten. Byrådsavdelingen for næring og eierskap med ansvar for de fire kommunale foretakene oppgir at de kommunale foretakene har fullmakt til å gjennomføre avhending for opptil 50 mill. kroner. Ansvar for avhending tilligger styret i de kommunale foretakene.

Dersom en av kommunens virksomheter ikke lenger har et behov for et lokale følges et internt regelverk som sikrer at lokalet ikke selges før øvrige kommunale behov er avklart. Byrådsavdelingen for næring og eierskap oppgir videre at et samlet fagmiljø i Eiendoms- og byfornyelsesetaten gjennomfører all avhending på vegne av Oslo kommune. Fagmiljøet gjennomfører verdiøkende tiltak på eiendommene avhengig av hva fagmiljøet mener gir høyest avkastning. Dette inkluderer igangsettelse av omreguleringsprosesser.



4 Vurdering av avhending og endringer av tilknytningsform

4.1 Dagens fullmaktstruktur og avhendingsinstruks legger ikke begrensninger på en forretningsmessig innretning av avhending

Dagens fullmaktstruktur og avhendingsinstruksen er etter leverandørens vurdering, vidt definert og legger isolert sett ikke begrensninger på en forretningsmessig innretning av avhending, dvs. oppnå det mest økonomisk gunstige resultatet for staten. Leverandøren har ikke funnet begrensninger i dagens instruks eller fullmakter som gjør at avhending ikke kan gjennomføres med en forretningsmessig innretning. Videre vurderer leverandøren, at avhendingsinstruksen kan fungere innen de fleste tilknytningsformer, inkludert forvaltningsbedriftsformen, og legger til rette for at aktørene kan agere med mål om å oppnå størst mulig gevinst for staten.

4.2 Forvaltningsbedriftsformen er ikke til hinder for en forretningsmessig innretning på nåværende tidspunkt

Forvaltningsbedriftsformen er etter leverandørens vurdering, ikke et vesentlig hinder for en kommersiell innretning av avhending, men utskillelse kan gi fordeler i form av et mer profesjonalsert fagmiljø og større attraktivitet. Leverandøren vurderer at det samtidig kan være grunner som taler for opprettelsen av et aksjeselskap, blant annet potensiell EØS-rettslig økonomisk aktivitet ved utvikling og avhending av eiendommer. Dette er en kompleks problemstilling som blant annet drøftes generelt i Hjelmeng- utvalget⁸⁹. Dette er ytterligere drøftet i avsnitt 4.3.1 og 4.3.2.

4.2.1 Vurdering av opprettelse av et eget aksjeselskap for avhending

Enkelte eiendommer, både forvaltet av Statsbygg og selvforvaltet, som opprinnelig er anskaffet for bruk i staten som formålsbygg, vil kunne endre karakter over tid. Dette kan gi muligheter for merinntekter ved eiendomsutvikling eller endret bruk for øvrig. En del av eiendommene for salg kan egne seg for kommersiell eiendomsutvikling. Når det gjelder eiendom for salg kan det imidlertid være flere forhold som taler for at slik virksomhet bør utøves gjennom eget selskap. Dersom det er aktuelt å overføre eiendom til et eget selskap må det vurderes hvordan dette best gjøres. Dette er både et juridisk og regnskapsmessig spørsmål som ikke er utredet i detalj av leverandøren.

En organisering av salg av statlige eiendommer (både forvaltet av Statsbygg og selvforvaltet) i markedet vil gi en større rettslig, økonomisk og organisasjonsmessig selvstendighet enn om den organiseres som en avdeling av Statsbygg eller avhendes direkte av virksomhetene selv. Aksjeselskapet for avhending kan være underlagt styring av Statsbygg direkte, av Kommunal- og moderniseringsdepartementet eller et annet departement. Organisering som et eget aksjeselskap kan legge til rette for utvikling av et sterkere fagmiljø med en ledelse som er særlig rettet mot og har kompetanse innen de oppgaver som er lagt til selskapet. Videre vil et aksjeselskap også inneha et styre som kan tilføre ytterligere kompetanse inn i selskapet.

En fordel med opprettelse av selskapsrettslig enhet fremfor organisering som en del av forvaltningsbedriften Statsbygg, kan være at ved en selskapsorganisering vil enheten være klart atskilt fra eiendomsforvaltningen. Dette vil understreke enhetens uavhengighet. Et frittstående selskap vil også være uavhengig i den forstand at det ikke har bindinger til den enkelte eiendom. En selvstendig enhet vil i større grad ha mulighet til å vurdere markedsmessige alternativ, for eksempel i forhold til spørsmål om videre

⁸⁹ «Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører» Rapport fra arbeidsgruppe 2018



utvikling av eiendommen og vurdering av tidspunkt for avhending i markedet. Mye av disse effektene kan riktignok være realiserbare innenfor forvaltningsbedriftsformen.

En overføring av virksomhet til et aksjeselskap vil imidlertid ikke i seg selv gi økt effektivitet. Hvorvidt selskapet oppnår de mål som settes vil avhenge av oppgavene selskapet gis gjennom vedtekter og andre styringsdokumenter, herunder avtaler mellom selskapet og oppdragsgiverne. Bruk av aksjeselskapsformen kan være et egnet virkemiddel dersom man ønsker å gi deler av virksomheten større handlingsrom og/eller beslutningsfrihet sammenlignet med organisering som en avdeling i forvaltningsbedriften Statsbygg. En forutsetning må da være at selskapet får tilstrekkelig stor handlingsfrihet til å gjennomføre de beslutninger og inngå avtaler som er nødvendige for å gjennomføre et vellykket eiendomssalg.

Det er imidlertid også argumenter som taler mot opprettelse av et aksjeselskap for avhending. Organisering som eget aksjeselskap vil komplisere organisasjonsstrukturen og kunne redusere direkte styring og kontroll med den delen av virksomheten som er lagt til aksjeselskapet. Videre må de tjenester som ytes av selskapet formaliseres gjennom avtale(r) som regulerer partenes rettigheter og plikter. Det må betales vederlag som er basert på markedsmessige vilkår.

Dagens fullmakter og avhendingsinstruks gir staten relativt brede virkemidler til å realisere gevinster ved salg. Videre vurderer leverandøren at fullmaktene Statsbygg er gitt som forvaltningsbedrift gir Statsbygg store operasjonelle friheter i utøvelse og gjennomføring av avhending. Samlet sett vurderer leverandøren foreløpig at forvaltningsbedriftsformen ikke er til vesentlig hinder for en kommersiell innretning, sett opp mot de eventuelle ulempene et aksjeselskap for avhending vil gi.

4.2.2 Vurderinger av mulig økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand og avhending

I den grad Statsbygg utfører oppgaver som kan anses som økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand, kan det etter leverandørens vurdering være en fordel å skille ut denne typen virksomhet i en egen juridisk enhet. Enheten vil da ha eget regnskap, noe som kan gjøre det enklere å overvåke at det ikke finner sted ulovlig kryssubsidiering.

Statsstøtterettslig er det sentrale å forhindre kryssubsidiering mellom økonomisk og ikke-økonomisk virksomhet. Dette kan gjøres ved føring av produktregnskaper innad i en legal enhet som har begge typer av aktivitet. Det er med andre ord ikke noe krav om utskilling til egen legal enhet. Men det kan være enklere å overvåke og dokumentere at kryssubsidiering ikke finner sted dersom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet er skilt ut i egne legale enheter. Det er en egen problemstilling om statens skattefritak utgjør ulovlig statsstøtte når staten driver virksomhet som utgjør EØS-rettslig økonomisk aktivitet. Dette er en problemstilling under behandling i Nærings- og fiskeridepartementet, der det etter leverandørens kjennskap ikke er konkludert. Problemstilling om hvilke tiltak som kan gi like konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører er drøftet i rapport fra en arbeidsgruppe ledet av Hjelmeng, nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet. Rapporten har ikke drøftet eiendomsutvikling og avhending direkte.

For eiendommer som skal avhendes kan det etter omstendighetene være aktuelt å videreutvikle eiendommen før et eventuelt salg. I slike tilfeller vil et eget selskap kunne være bedre egnet enn en avdeling innenfor forvaltningsbedriften fordi den vil være mer fleksibel i forhold til grensen mot konkurranseutsatt virksomhet. Etablering av et eget selskap kan derfor legge forholdene bedre til rette for å høste ut merverdier av eiendommer som skal selges.



Eiendom som identifiseres for avhending vil ha et relativt kortsiktig perspektiv. Dersom eiendom som skal avhendes, utvikles med tanke på å oppnå størst mulig økonomisk gevinst, vil denne typen aktivitet i enkelte tilfeller utgjøre EØS-rettslig økonomisk aktivitet. Dette vil for eksempel gjelde investeringer for utvikling av eiendom før avhending. Et sentralt spørsmål er i denne sammenheng på hvilket tidspunkt et prosjekt endrer karakter fra statlig forvaltning til mer økonomisk aktivitet. Svaret på dette er ikke helt klart og leverandøren har ikke gjort en ytterligere vurdering av denne problemstillingen. Videre vil svaret trolig også avhengig av konklusjonene fra arbeidet som gjennomføres på bakgrunn av Hjelmeng-rapporten. For leverandøren fremstår det eksempelvis som uklart om egeninitiert omregulering av eiendom for statlig formål til eksempelvis boligformål vil utgjøre EØS-rettslig økonomisk aktivitet.

4.3 Profesjonalisering av fagkompetanse er viktig for sikring og utvikling av eiendomsverdier

Profesjonalisering av fagkompetanse for avhending er viktig for sikring av verdier og utvikling av verdier i statens eiendommer. Dette er leverandørens vurdering, lettere å realisere i robuste og samlede fagmiljø med dedikerte ressurser. Statsbygg har i dag spesialisert sin virksomhet knyttet til avhending gjennom et felles fag- og kompetansemiljø for kjøp- og salg av eiendom. Videre benyttes kompetanse og erfaring fra andre deler av fagmiljøene i Statsbygg i avhendingsprosessene de gjennomfører. Erfaringer leverandøren har innhentet både fra Freja Ejendomme i Danmark, Forsvarsbygg og andre rene kommersielle utviklere viser også at avhending krever et profesjonelt fagmiljø for å gi de beste resultatene.

Leverandøren har ikke gjort en fullstendig og detaljert kartlegging av prosessene for avhending i Statsbygg, deres tilnærming til avhending eller om oppnådde gevinster ved salg er gode. Samtidig vurderer leverandøren fra et strukturelt perspektiv, at Statsbygg har forutsetningene til å både sikre og utvikle eiendomsverdier for avhending. Leverandørens kartlegging viser at avhending skjer i begrenset grad hos aktørene med selvforvaltet eiendom, leverandøren kan da ikke se at hver aktør alene, utenfor Statsbygg, har forutsetninger til å utøve en profesjonell avhending som sørger for størst mulig gevinst for staten. Leverandøren mener at avhending i utgangspunktet vil løses bedre ved å bruk av et samlet spesialisert kompetansemiljø for avhending for å i større grad sikre det mest økonomisk gunstige resultatet for staten samlet sett.



5 Anbefalinger

Nytte av anbefalingene

Anbefalingene vil gi økt profesjonalisering og en økt samlet utnyttelse av statens kompetanse for avhending som vil sikre det økonomisk mest gunstige resultatet for staten. Videre vil anbefalingen tydeliggjøre statens handlingsrom i verdiutvikling av eiendom som skal avhendes under dagens tilknytningsform.

Anbefalinger leveranse 2

På bakgrunn av de vurderingene som er gjort i kapittelet har leverandøren følgende anbefalinger knyttet til avhending:

- Statsbygg benyttes som kompetansemiljø for gjennomføring av avhending også for selvforvaltet eiendom (frem til eventuell avvikling av selvforvaltet modell, jf. anbefaling i områdegjennomgangens leveranse 1). En økonomimodell tilsvarende som for Statsbyggs rådgivningstjeneste bør legges til grunn
- Etter behandlingen av Hjelmeng-rapporten er avklart gjøres det en uavhengig vurdering av håndtering av avhending i staten. Arbeidet skal gi en vurdering av statens handlingsrom i verdiutvikling av eiendom som skal avhendes fra dagens tilknytningsform. Arbeidet skal tydeliggjøre hvilken verdiutvikling som utgjør EØS-rettslig økonomisk aktivitet. Dette innebærer forhold tilknyttet kommunedelplaner, omregulering og detaljregulering av statlige formål til eksempelvis bolig- og næringsformål. På bakgrunn av denne vurderingen gjøres det en vurdering av om et aksjeselskap er mer hensiktsmessig for avhending enn dagens tilknytningsform. Om det etableres et aksjeselskap for statens avhending, skal det vurderes et bredere virkeområde enn statlig sivil sektor. Det vil si for Forsvaret, for helseforetak og utvalgte statlige foretak og aksjeselskap som i høy grad mottar sin inntekter fra staten

Økonomiske og administrative konsekvenser

Anbefalingene knyttet til tilknytningsform vil ikke ha direkte økonomiske konsekvenser for staten samlet sett. Anbefalingene vil medføre utredninger og analyser av prosessen for avhending, som kan medføre mindre kostnader og et administrativt arbeid.



Del 4: Forenklinger og tilpasninger av Statsbyggs økonomimodell

1 Innledning, metode og tilnærming

Mandatet for områdegjennomgangens leveranse 2 tilsa at det skulle gjøres vurderinger og anbefaling tilknyttet økonomistyring i Statsbygg, herunder budsjett- og økonomimodell. Leveranse 2 har vektlagt vurderinger og anbefalinger relatert til tilpasninger og forenklinger innenfor gjeldende forvaltningsbedriftsmodell for Statsbygg. Leveranseplan og aktiviteter for leveranse 2 er besluttet av prosjektstyret.

For å danne grunnlag for tilpasninger og forenklinger er de viktigste trekkene i dagens økonomimodell beskrevet i kapittel 2. Nåsituasjonsbeskrivelsen danner grunnlag for vurdering av utvalgte tema relatert til økonomimodellen i kapittel 3. Med bakgrunn i dette er det vurdert mulige alternativ for forenklinger og tilpasninger i kapittel 4. Med bakgrunn i vurderingene gis leverandørens anbefalinger i kapittel 5. Begreper og terminologi som er lagt til grunn i arbeidet er beskrevet i kapittel 2. Dette gjelder spesielt klassifisering av balansen, begreper relatert til Statsbygg sitt resultat, komponentene i kostnadsdekkende husleie og beregning av låneopptak.

Leverandørens vurderinger og anbefalinger er gitt basert på kvalitativt og kvantitativt underlag fra Statsbygg, innspill og samtaler med Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Direktoratet for økonomistyring, intervjuer med Samferdselsdepartementet, planavdelingen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Oslo Kommune, Forsvarsbygg, Bygningsstyrelsen i Danmark, Finansministeriet i Danmark, utvalgte analyser av økonomimodellen hos andre aktører, innspill og diskusjon med prosjektgruppen, samt leverandørens egne erfaringer. For inntekter, kostnader og balanse er i all hovedsak statsregnskapet benyttet, samt Statsbygg sine egne estimater for videre økonomisk utvikling⁹⁰. Siste tilgjengelige statsregnskap, det vil si statsregnskapet for 2017, er benyttet. Tallgrunnlaget for de kvantitative analysene er basert på nominelle størrelser. Det vil si at det ikke er tatt hensyn til prisjustering eller andre former for talljustering mellom tidsseriedataen benyttet.

Statsbygg sin samlede økonomimodell består i realiteten av flere økonomimodeller. Det er i all hovedsak vektlagt forhold i økonomimodellen som gjelder statens husleieordning. Økonomimodellen for Statsbygg sin rolle som byggherre for byggeprosjekt utenfor husleieordningen er også beskrevet. I leveranse 1 av områdegjennomgangen er denne modellen anbefalt avvirket⁹¹ dvs. at det ikke skal være lokaler utenfor husleieordningen. Denne modellen er derfor ikke redegjort for i detalj. Statens husleieordning og byggeprosjekt utgjør det vesentligste av Statsbygg sin samlede økonomi. Økonomimodellen tilknyttet Statsbygg sin rådgiverfunksjon er basert på fakturering av timer, og er ikke nærmere behandlet. I leveranse 1 ble det anbefalt å opprettholde modellen for kulturhistoriske eiendommer⁹², og denne økonomimodellen er ikke omtalt i forhold til forenklinger og tilpasninger. Det samme gjelder eiendommer til kongelig formål, erstatningslokaler for departementene og utvikling av Fornebuområdet.

⁹⁰ Meld. St.3 (2017-2019), Prop. 1 S (2018-2019), Situasjonsanalyse 2019 Statsbygg samt underlag tilsendt av Statsbygg og Finansdepartementet

⁹¹ Leveranse 1, styring og organisering kapittel 10.1.2

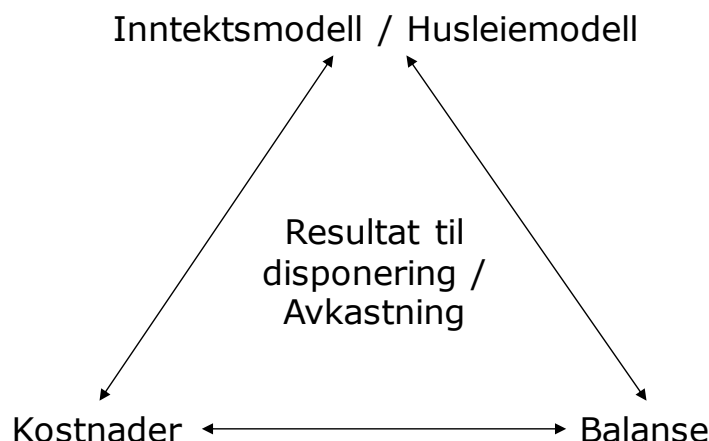
⁹² Leveranse 1, styring og organisering kapittel 10.2.4



2 Nåsituasjonsbeskrivelse av Statsbyggs økonomimodell

2.1 Overordnet beskrivelse

Økonomimodellen til Statsbygg er en modell for internprising av lokaler i staten, og består i hovedsak av tre deler som henger sammen. Dette er husleiemodellen (inntektsgrunnlaget), kostnadene og balansen. Disse komponentene danner grunnlaget for resultatet som oppnås, slik vist i figuren under.



Figur 23: Overordnet beskrivelse av dagens økonomimodell

I dette kapittelet gis det en overordnet beskrivelse av de ulike delene av økonomimodellen, herunder forvaltningsbedriftsmodellen med økonomisk utvikling og estimert utvikling, inntektsmodellen, resultatposter til disponering, klassifisering av rentebærende kapital (gjeld) og egenkapital, samt en beskrivelse av utvalgte sammenhenger i økonomimodellen. Beskrivelsen i dette kapittelet er et deskriptivt underlag for vurderingene i kapittel 3.

Slik beskrevet nærmere i del 3 er Statsbygg en forvaltningsbedrift. Dette gjør at økonomimodellen skiller seg fra andre statlig virksomheter, noe som fremkommer av bevilgningsreglementet §7. Paragrafen henviser at forvaltningsbedriftenes driftsresultat er unntatt to sentrale bestemmelser: *bruttoprinsippet* og *kontantprinsippet*.

Paragrafen tilsier at det kun er netto driftsresultat som skal føres opp til bevilgning. Som en konsekvens kan de oppførte driftsutgiftene og inntektene ses på som et anslag, og kan overskrides så lenge man klarer å dekke opp avvikene, enten gjennom driftsbudsjettet eller gjennom et reguleringsfond⁹³. Statsbygg har ved utvidet fullmakt lov til å føre avsetninger på reguleringsfondet som del av mellomværende med statskassen⁹⁴. Dette skiller seg fra bruttobudsjettering, hvor Stortinget vedtar rammer for både inntekter og utgifter.

For husleieordningen er også Statsbygg unntatt kontantprinsippet, noe som innebærer at kostnadene ved investeringer balanseføres og periodiseres over driftsbudsjettet gjennom rentebelastning og avskrivning.

⁹³ Fra veileder statlig budsjettarbeid, mars 2014

⁹⁴ «Strukturendringer for en riktigere verdsetting av statens kapital i Statsbygg», 2015



2.2 Oversikt over Statsbyggs forretningsdrift

I Prop. 1 S under programkategori 13.30 vises utgifter og inntekter til statlig byggeprosjekter og eiendomsforvaltning. Inntekts- og utgiftskapitlene fordeler seg både på byggeprosjekter og eiendomsforvaltning, og det er Statsbygg som er ansvarlig. Overordnet skilles kapitlene mellom utenfor eller innenfor husleieordningen, hvor kapitlene *Statsbygg* (Kap. 2445 og 5445) er innenfor husleieordningen.

Inntektskapitler			Utgiftskapitler		
(Tall i mill. kroner)			(Tall i mill. kroner)		
Kap.	Betegnelse	Regnskap 2017	Kap.	Betegnelse	Regnskap 2017
3533	Eiendommer utenfor husleieordningen	4,8	530	Byggeprosjekter utenfor husleieordningen	2 393
5445	Statsbygg	1 173	531	Eiendommer til kongelige formål	60
5446	Salg av eiendom, Fomebu		532	Utvikling av Fomebuområdet	0,1
	Sum kategori 13.30	1 178	533	Eiendommer utenfor husleieordningen	57
			534	Erstatningslokaler for departementene	36
			2445	Statsbygg	3 042
				Sum kategori 13.30	5 590

Figur 24: Oversikt inntekter og utgifter for bygg- og eiendomspolitikken, programkategori 13.30

Kapittel 2445 viser oversikt over Statsbyggs forretningsdrift, og danner hovedgrunnlaget for Statsbyggs økonomimodell. Dette illustreres i figur 25.

Kap. 2445 Statsbygg			
Nettobudsjettering		Post 24 Driftsresultat	
Underposter	Betegnelse	Regnskap 2017 (mill.kroner)	
24.1	Driftsinntekter	Består av husleie fra leietakerne, netto gevinst/tap ved salg av eiendom og rådgivningsoppdrag.	
		- 4 934	
24.2	Driftsutgifter	Består i hovedsak av administrasjon og lønn samt alle utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold.	
		1 854	
24.3	Avskrivninger	Alle eiendeler blir avskrevet lineært og føres over driftsbudsjett.	
		1 483	
24.4	Renter av statens kapital	Renter bregnes av rentebærende kapital og mellomværende med statskassen.	
		70	
24.5	Til investeringsformål	Viser det beløpet som tas ut av Statsbyggs driftsbudsjett til inndekning av nye investeringer som Stortinget beslutter å igangsette	
		1 173	
24.6	Til reguleringsfond	Reguleringsfondet brukes til å dekke eventuelle avvik i driftsinntekter og driftsutgifter. Fondet skal også dekke utgifter ved skadetilfeller på eiendommene.	
		212	
	Sum post 24 Driftsresultat	- 140	
Resultat til disponering - 1 527			
Bruttobudsjettering		Post 30-49 Investeringsbudsjett	
Poster		Regnskap 2017 (mill.kroner)	
30	Prosjektering av bygg	173	
31	Igangsetting av ordinære byggeprosjekter	101	
32	Prosjektering og igangsetting av brukerfinansierte byggeprosjekter	223	
33	Videreføring av ordinære byggeprosjekter	1 555	
34	Videreføring av brukerfinansierte byggeprosjekter	734	
45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold	281	
49	Kjøp av eiendommer	112	
	Sum post 30-49	3 182	
Motposter		Regnskap 2017	
Kap 5491	Avskrivninger på statens kapital	- 1 483	
Post 30	Avskrivninger	Fremkommer som inntekt i statsbudsjettet	
Kap 5603	Renter av statens kapital	-70	
Post 80	Renter av statens faste kapital	Fremkommer som inntekt i statsbudsjettet	
Kap 5445	Statsbygg	- 1 173	
Post 39	Avsetning til investeringsformål	Midler fra driftsregnskapet som avsettes til investeringsformål	

Figur 25: Oversikt Statsbyggs forretningsdrift (Kapittel 2445)



Under kapittelet benyttes åtte ulike poster, det vil si summen av investeringspostene 30-49 og post 24 for driftsresultatet. Fordelingen av det nettobudsjetterte driftsresultatet framgår av underpostene 01-06. Summen av post 24 tilsier det kravet til driftsresultat som Statsbygg har for det gjeldende året, og skal tilbakebetales til statskassen.

Statsbyggs driftsinntekter kommer hovedsakelig som husleieinntekter fra leietakerne, noe som fremkommer i underpost 01. Husleieinntektene utgjorde 98,3 pst av totale driftsinntekter, men er avhengig av nivå på avhending. Husleiemodellen er overordnet beskrevet i leveranse 1 kapittel 8.1.2 og inntektsmodellen beskrevet i mer detalj i kapittel 0.

Underpost 02 viser utgifter knyttet til drift, forvaltning og vedlikehold. På underpost 03 føres lineære avskrivninger, iht. statlige regnskapsstandarder, som en reell utgift over driftsbudsjettet og motsvares av en inntektspost i statsbudsjettet under Finansdepartementets kap. 5491 Avskrivning på statens kapital i statens forretningsdrift. Underpost 04 viser renteutgifter for Statsbygg og fremkommer som renteinntekter i statsregnskapet under kapittel 5603 Renter av statens kapital i statens forretningsdrift⁹⁵. Summen av postene 01-04 omtales som resultat til disponering av Statsbygg. Resultat til disponering fordeles mellom underpostene til investeringsformål, til reguleringsfond og driftsresultat.

Underpost 05 viser det beløpet som tas ut av Statsbyggs drift til inndekning av investeringsformål. Underposten motposteres som en inntekt under kapittel 5445 Statsbygg, under programkategori 13.30 i Prop.1S, jf. figur 24. Dette innebærer at Statsbygg er bundet til å avsette minst det beløpet som blir oppgitt gjennom Stortingets budsjettvedtak⁹⁶. Det kan imidlertid avsettes mer dersom dette er mulig innenfor det fastsatte driftsresultatet, eventuelt ved overføringer fra reguleringsfondet⁹⁷. Midlene på underpost 05 går inn i statskassen. Det er ikke en sammenheng mellom beløpets størrelse og investeringsbudsjettet som inngår i husleieordningen. På underpost 06 fremkommer avsetning til eller uttak fra Statsbyggs reguleringsfond. Beløpet kan fravikes og tilpasses årets drift, så lenge bevilget beløp under post 24 er oppfylt⁹⁸.

De andre postene under kapittel 2445, post 30-49, omtales som investeringsbudsjettet. Investeringsmidlene bruttobudsjetteres, og viser budsjettet på prosjektering, igangsetting eller videreføring av byggeprosjekter innenfor husleieordningen, både for ordinære- og brukerfinansierte byggeprosjekter, samt kjøp av eiendom.

2.3 Oversikt økonomisk utvikling

Tall fra bevilgningsregnskapet samt estimer fra Statsbygg viser at årlige husleieinntekter har steget fra 3,36 mrd. kroner i 2010 til estimert 5,84 mrd. kroner⁹⁹ i 2022, slik vist i figur 26. Dette gir en total prosentvis økning på 74 pst.

Figuren viser også utviklingen av driftsresultat for Statsbygg, jf. sum post 24. Driftsresultat har variert de siste ti årene, og er estimert til å holde seg stabilt frem til 2022. Det ligger flere forhold bak variasjon i driftsresultatet blant annet som følge av Stortingets vedtak, særskilte øremerkede midler til vedlikehold, nedskrivninger, salgsgevinster med videre. På tross av varierende driftsresultat har Statsbygg hatt et

⁹⁵ Rundskriv R-101 -16

⁹⁶ Fra veileder statlig budsjettarbeid, mars 2014

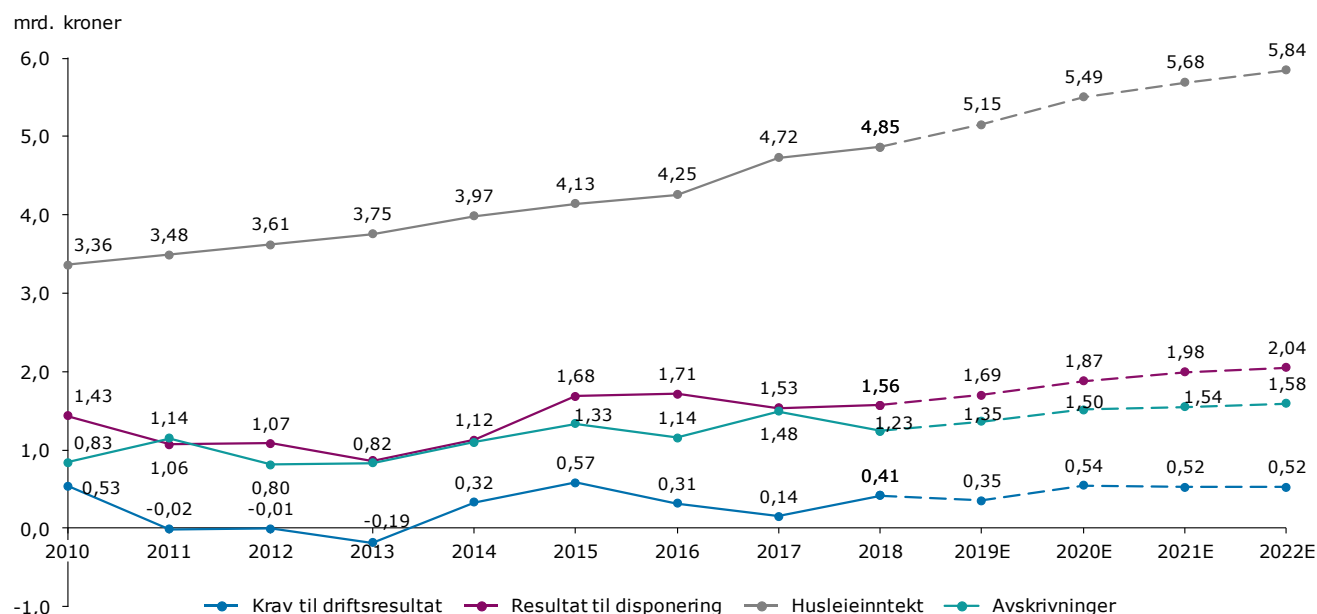
⁹⁷ Fra veileder statlig budsjettarbeid, mars 2014

⁹⁸ Fra veileder statlig budsjettarbeid, mars 2014

⁹⁹ Mottatt informasjonsgrunnlag fra Statsbygg. Presentasjon: Situasjonsanalyse for 2019.pptx, mottatt: 26.02.2019



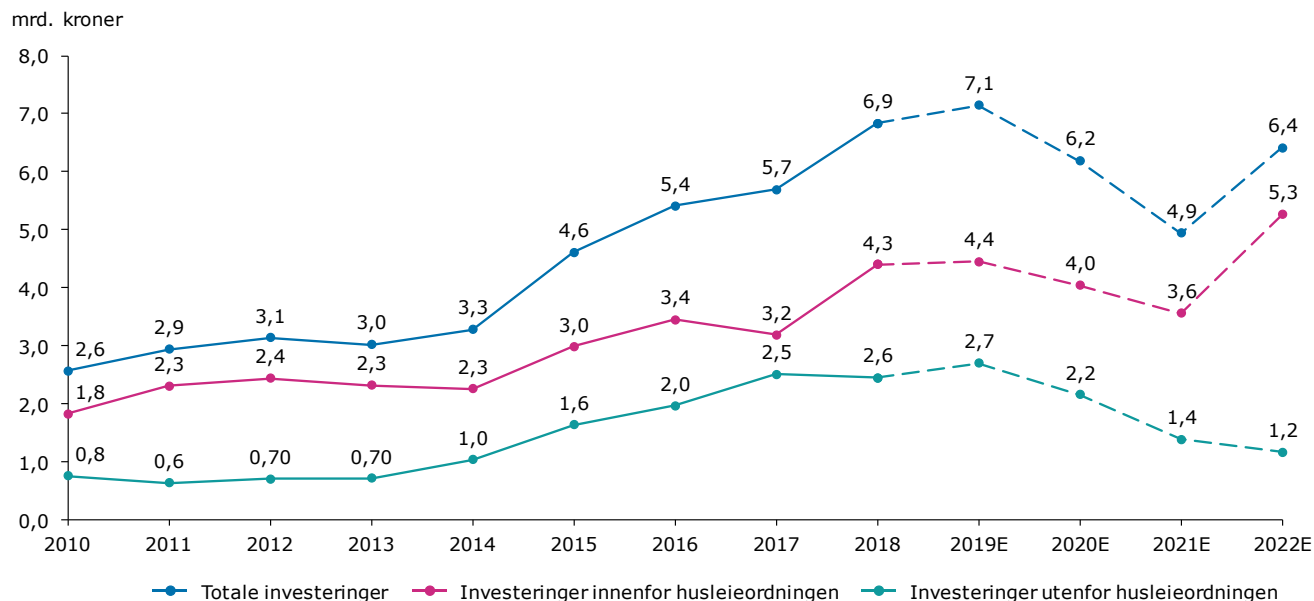
betydelig samlet resultat til disponering. Akkumulert fra 2010 til 2017 har regnskapsført resultat til disponering vært på omtrent 10,5 mrd. kroner. Høy nivå estimerer fra Statsbygg viser at resultat til disponering forventes å holde seg relativt stabilt som andel av driftsinntekter fremover, på rundt 30-35 pst.



Figur 26: Utvikling og estimerer for husleieinntekter, resultat til disponering, avskrivninger og resultatkrav 2010-2022

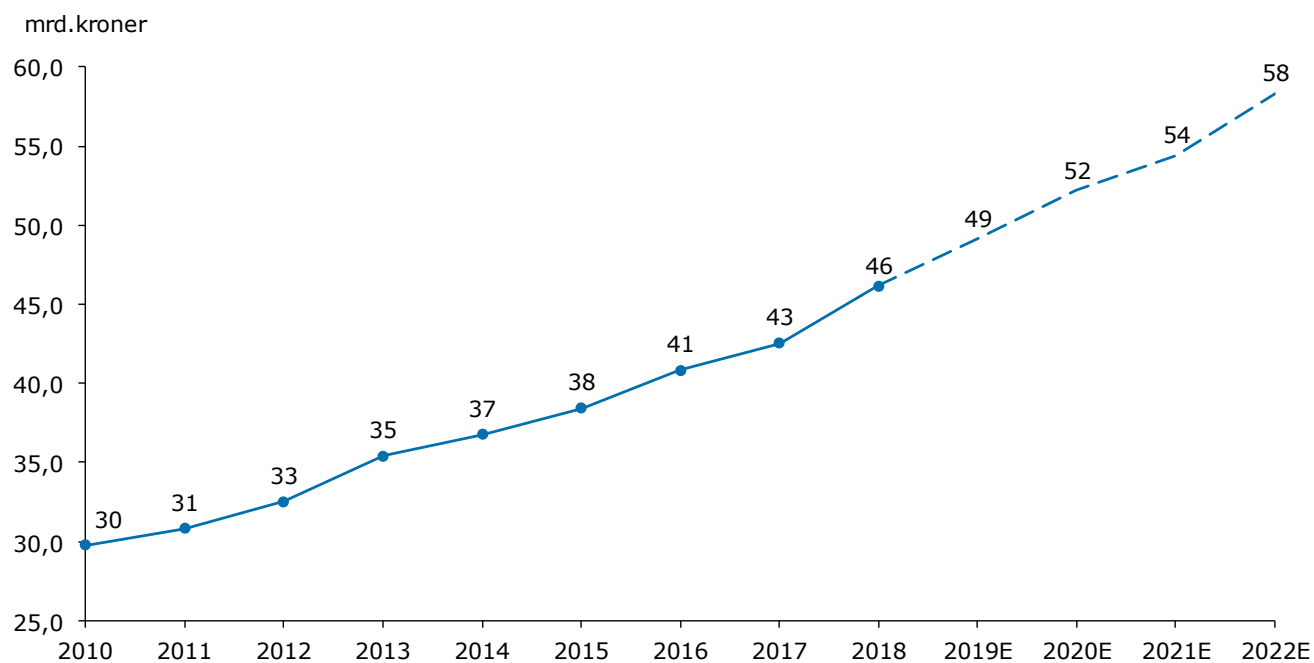
I figur 26 illustreres også avskrivningene for Statsbygg. I 2010 var Statsbyggs avskrivninger på 830 mill. kroner og det er estimert en nesten doubling i avskrivninger i 2022 på henholdsvis 1,58 mrd. kroner. Dette kommer som en konsekvens av det rekordhøye investeringsnivået som har vært for byggeprosjekter innenfor husleieordningen¹⁰⁰ og innføringen av SRS 1.1.2015 som innebærer dekomponering av bygg som grunnlag for avskrivninger, noe figur 27 illustrer. For 2019 er figuren basert på bevilget investeringsnivå på 4,4 mrd. kroner for prosjekter innenfor husleieordningen, en oppgang på 145 pst siden 2010. For totale investeringer, byggeprosjekter utenfor og innenfor husleieordningen, estimeres det et investeringsnivå på 7,1 mrd. kroner i 2019, en oppgang på 179 pst siden 2010. Investeringer for 2020 – 2022 er avhengig av omfanget av stortingsvedtak om nye prosjekter, og kun vedtatte prosjekter er medtatt i figuren nedenfor. Det vil si at omfanget av investeringer vil trolig være en god del høyere.

¹⁰⁰ Leveranse 1, styring og organisering kapittel 3.2.2



Figur 27: Utvikling og estimater for samlet investeringsnivå 2010-2022

I takt med investeringsnivået har Statsbyggs anleggsmidler økt fra 30 mrd. kroner i 2010 til estimert 58 mrd. kroner i 2022, noe som gir en total prosentvis økning på 96 pst, slik vist under. Estimater for anleggsmidler viser kun vedtatte investeringer.



Figur 28: Utvikling og estimater anleggsmidler 2010-2022¹⁰¹

¹⁰¹ Mottatt informasjonsgrunnlag fra Statsbygg. Presentasjon: Situasjonsanalyse for 2019.pptx, mottatt: 26.02.2019



2.4 Beskrivelse av inntektsmodellen – kostnadsdekkende husleie

2.4.1 Historisk forankring av innhold i husleiemodellen

St. prp. nr. 63 (1990- 91) *Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning*, og Innst. S. nr. 185 (1990-91) ble det foreslått en husleiebetaling som skulle bygges opp som et incentivsystem, basert på følgende krav, jf. St.prp. nr. 63, pkt. 5.2:

1. *Synliggjøre statlige institusjoners ressursbruk vedrørende disponering av lokaler m.m*
2. *Fremme en mer effektiv ressursdisponering ved statlige virksomheter*
3. *Lokaler og tjenester knyttet til lokalbruk må tilpasses brukerinstitutionens egen behovsvurdering og prioriteres innenfor faste budsjetttrammer*
4. *Sikre et økonomisk optimalt vedlikeholds nivå for statens egne bygninger*

Samtidig må det

5. *Opprettholdes en viss samordning og koordinering av virksomhetenes lokalanskaffelser, bl.a. kontroll med at det ikke blir for store avvik i standard*

I proposisjonen sto det omtalt at: «... det nye systemet for husleiebetaling bør i størst mulig grad synliggjøre de reelle kostnadene ved bruk av lokaler». Som en konsekvens ble det besluttet at man skulle aktivere bygge- og eiendoms kapitalen med etterfølgende rentebelastning og avskrivninger over det årlige driftsbudsjettet. For anvendelsene av prinsippet ble det besluttet at:

«Når en sammenholder beregningsgrunnlaget for leie i Statsbygg i forhold til private utleiere, er det viktig å presisere at hensikten med å innføre leiebetaling er knyttet til den interne forvaltningen av statens eiendommer innenfor staten. Det er ikke et mål i seg selv å leie ut statseiendom til private i konkurranse med private huseiere, og det er heller ikke et mål å gi private huseiere bedre konkurransevilkår for å leie ut lokaler til staten.»

Videre står det også omtalt at etter endt leieperiode kan partene fritt forhandle seg imellom, nærmere står det beskrevet:

«Etter kontraktstidens utløp forhandler partene på fritt grunnlag, også når det gjelder leietidens lengde, leienivå og arealets størrelse»

I St.prp nr 84 (1998-99) «*Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS*» ble begrepet om kostnadsdekkende husleie introdusert. I proposisjonen ble husleieordningen omtalt følgende:

«Innføringen av husleieordningen har i stor grad oppfylt intensjonene og ført til en mer effektiv ressursdisponering hos brukerne, sikret et økonomisk optimalt vedlikeholds nivå og hatt rasjonaliserende effekt. Regjeringen vil videreføre denne ordningen.

... Leien for de eiendommer som Statsbygg forvalter skal være kostnadsdekkende. Den skal gi dekning for følgende kostnader: Kapitalkostnader (renter og avskrivninger), drift og vedlikehold og administrasjon.»

Statsbygg oppgir at i det påfølgende året ble det besluttet at rentebelastningen for husleiemodellen skulle følge rundskriv R-14/99 hvor diskonteringsrenten for statlige



prosjekter skulle ta utgangspunkt i en risikofri diskonteringsrente og et risikotillegg. Bruk og utvikling av kalkulasjonsrente vil bli ytterligere forklart i senere i kapittelet.

Foruten den vedtatte politikken i overnevnte avsnitt er kostnadsdekkende husleie ytterligere beskrevet i den interdepartementale rapporten «*En mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning*» fremlagt av Moderniseringsdepartementet i 2005¹⁰²:

«Begrunnelsen for å innføre husleie internt i staten skal gi grunnlag for riktige beslutninger hos både forvalteren og brukeren. Hensynet til disse beslutningene bør tillegges vekt når man definerer kostnadsdekkende leie. I staten innebærer «riktige beslutninger» at beslutningene er i samsvar med «samfunnsmessige hensyn» eller samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette innebærer at beslutningene om eiendom bør bygge på en vurdering av hvilken verdi ressursene kunne hatt ved en alternativ bruk.»

Statsbygg beskriver at kostnadsdekkende leie omfatter «den leien leietaker skal betale gjenspeiler den kostnad staten har ved å stille lokaler tilgjengelig for leietaker i leieperioden» og at dette skal dekke kompensasjon for kapitalbinding, kapitalens verdiforringelse og kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utskiftning¹⁰³.

Fra årets Stortingsproposisjon står det at husleiene dekker forvaltning, drift, verdibevarende vedlikehold av eiendommene, avskrivninger og avkastning på investert kapital¹⁰⁴. For ytterligere beskrivelse av historisk forankring av husleiemodellen refereres det til vedlegget.

2.4.2 Viktigste komponenter i kostnadsdekkende husleie

Statsbygg oppgir at prinsippet om kostnadsdekkende husleie er at leien skal gjenspeile den kostnaden staten har ved å stille lokaler tilgjengelig for leietakeren. I tilsendt underlag oppgir Statsbygg at hovedkomponentene i leieberegningen er¹⁰⁵:

- Investeringskostnad og restverdi
- FDVU-kostnader
- Leieperiode
- Kalkulasjonsrente
- Indeksjustering av leien

I det følgende forklares komponentene i kostnadsdekkende husleie nærmere og hvordan husleien beregnes. Beskrivelsen er basert på mottatt materiale fra Statsbygg.

Investeringskostnad og restverdi

Kostnadsdekkende husleie innebærer at investert kapital skal ta hensyn til forventet verdiendring på eiendommen gjennom husleien. Investeringskostnaden består normalt av prosjektkostnaden, inkludert tomtekostnad. I ordinære byggeprosjekter beregnes leien ut fra sluttkostnad, begrenset oppad til prosjektets kostnadsramme. For brukerfinansierte

¹⁰² «Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning». Rapport fra interdepartementalt utvalgt mars 2005

¹⁰³ Leieberegninger i statens husleieordning, juni 2017

¹⁰⁴ Prop. 1S (2018-2019)

¹⁰⁵ Mottatt informasjonsgrunnlag fra Statsbygg. Presentasjon: 20190213 Områdegjenomgang del 2 Husleiemodellen.pptx, mottatt: 26.02.2019



byggeprosjekter beregnes leien på grunnlag av styringsrammen (P50), og Statsbygg er ansvarlig for eventuelle avvik mellom styringsramme og sluttkostnad.

Restverdi defineres som den økonomiske verdien som eiendommen forventes å ha ved leiekontraktens utløp, dvs. hvor mye staten kan forvente å selge eiendommen for ved kontraktstidens utløp¹⁰⁶. Dette innebærer at beslutningene om restverdi bygger på en vurdering av hvilken verdi ressursene kunne hatt ved en alternativ bruk. Som regel innebærer dette at Statsbygg gjør en vurdering av hvordan eiendommens markedsverdi vil anta å utvikle seg til endt leieperiode. Ved estimering av markedsverdi tar Statsbygg som regel utgangspunkt i netto antatt markedsleie og dividerer med en yield tilsvarende markedsyield¹⁰⁷. Ved fastsettelse av kostnadsdekkende husleie i forbindelse med reforhandling, blir det normalt innhentet ekstern verdivurdering av eiendommen. Denne verdivurderingene brukes også som grunnlag ved beregning av restverdi. Foruten informasjon mottatt fra Statsbygg har ikke leverandøren identifisert formelle retningslinjer for bruk av restverdi som et ledd i kostnadsdekkende husleie.

Forvaltnings-, drifts-, vedlikeholds- og utskiftningskostnader

Statsbygg oppgir at forvaltnings-, drifts-, vedlikeholds- og utskiftningskostnadene estimeres ut fra en nåverdiregning av hva de forventede kostnadene vil være i leieperioden i henhold til Norsk standard 3454:2013 *Livssyklus kostnader for byggverk*¹⁰⁸.

Leieperiode

Leieperioden i statens husleieordning er normalt på 20 år, mens gjennomsnittlig samlet leietid er 40 år¹⁰⁹ som betyr at leieforholdet mellom leietaker og Statsbygg meget ofte blir reforhandlet. Leietiden bestemmer hvor mange år kapitalkostnaden skal fordeles over¹¹⁰.

Kalkulasjonsrente

I husleiemodellen er det inkludert en kalkulasjonsrente for å reflektere og kompensere kapitalbindingen som er lagt til grunn ved et å stille et lokalt til disposisjon. Helt siden opprettelsen av forvaltningsbedriften Statsbygg er det operert med ulikt nivå på kalkulasjonsrenten. Tabellen nedenfor viser denne utviklingen, og er mottatt fra Statsbygg¹¹¹.

¹⁰⁶ Tilsendt dokument fra Statsbygg: «Leieberegninger i statens husleieordning», juni 2017

¹⁰⁷ Mottatt informasjonsgrunnlag fra Statsbygg. Presentasjon: 20190213 Områdegjennomgang del 2 Husleiemodellen.pptx, mottatt: 26.02.2019

¹⁰⁸ Mottatt informasjonsgrunnlag fra Statsbygg. Presentasjon: 20190213 Områdegjennomgang del 2 Husleiemodellen.pptx, mottatt: 26.02.2019

¹⁰⁹ Leveranse 1 – Styring og organisering, kapittel 8.2.6

¹¹⁰ Tilsendt dokument fra Statsbygg: «Leieberegninger i statens husleieordning», juni 2017

¹¹¹ Mottatt underlag fra Statsbygg. «Husleieordningen – fastsettelse av rentenivå», brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 15.01.2018



	Kalkulasjonsrente	Dekomponering	Henvisning
Fra 1993	7 % - senere 6 %		St.prp.nr 63 <i>Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltningen</i> og R-25/78 <i>Kalkulasjonsrente ved utarbeiding av programanalyse mv.</i>
Fra 2000	6 %	3,5 % + 2,5 %	Rundskriv R-14/99 <i>Behandling av diskonteringsrente, risiko, kalkulasjonspriser og skattekostnad i samfunnsøkonomiske analyser</i>
Fra 2007	2,5 % - 4 %	2,0 % + 0,5 % - 2 % i risikotillegg	Tildelingsbrev 2007 og Rundskriv R-109/2005 <i>Behandling av kalkulasjonsrente, risiko, kalkulasjonspriser og skattekostnad i samfunnsøkonomiske analyser</i>
Fra 2017	4,0 % - 6,5%	4 % + 0,5 % - 2,5 % (i risikotillegg for nye prosjekt)	Brev 17/10-2016 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til departementene om økt kalkulasjonsrente.

Tabell 19: Utvikling kalkulasjonsrente med utgangspunkt i data mottatt fra Statsbygg

Fra 2007 til 2016 ble det benyttet en risikojustert kalkulasjonsrente på mellom 2,5 - 4 pst. Kalkulasjonsrenten besto av en risikofrie realrente på 2 pst. som fulgte finansdepartementets rundskriv R-109/2005 om samfunnsøkonomisk analyse samt et risikotillegg på mellom 0,5 - 2 pst. Risikotillegget skulle benyttes for å dekke usikkerheten knyttet til årlig kontantstrøm og markedsverdien av eiendommen ved utløpet av kontrakten¹¹².

Leverandøren har mottatt 14 leieavtaler fra Statsbygg for perioden 2014 til begynnelsen av 2017. Gjennomsnittlig kalkulasjonsrente for dette utvalget ligger på rundt 3,6 pst. og varierer mellom 2,9 pst. til 4,0 pst.

I 2017, gjennom brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til departementene av 17.10.2016 (ref. 15/3229-6), ble kalkulasjonsrenten endret til å ligge mellom 4,5 - 6,5 pst. for nye investeringer. Det ble besluttet at den nye kalkulasjonsrenten skulle inneholde en basisrente på 4 pst., samt et risikopåslag på mellom 0,5 - 2,5 pst. I brevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet er det ingen argumentasjon eller forklaring for hvorfor basisrente og risikopåslag er satt til nivåene som er valgt. Leverandøren er blitt oppgitt at renten ble justert for å ligge nærmere hva private aktører kan tilby for tilsvarende lokaler, samt at det nye nivået ville gi en riktigere pris på lokaler som innsatsfaktor. Det er også blitt fortalt leverandøren at renten skal reflektere statens avkastning ved alternativ plassering med tilsvarende risiko. Endringen i renten kom etterfølgende en interdepartemental arbeidsgruppes arbeid med prising av statens kapital i husleieordningen og var gjenstand for behandling i regjeringen¹¹³. Materiale vedrørende leieberegninger i Statsbygg¹¹⁴ tilsier at den faste delen (0,5 pst) blant annet dekker risiko for at leietaker sier opp leieforholdet, blant annet vedtatt av Stortinget eller regjering. Leverandøren er blitt informert om at Statsbygg utvikler nye interne regler relatert til risikopåslaget, og at de nå i praksis benytter en kalkulasjonsrente på 4,5 pst. for nye lokaler.

For reforhandling av eksisterende leieavtaler oppgir Statsbygg at de benytter 4 pst. i tråd med R-109/14 «*Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.*». Etter samtaler med Finansdepartementet oppgis det at basisrenten på 4 pst. ikke er den samme som kalkulasjonsrenten i samfunnsøkonomiske analyser.

¹¹² Tildelingsbrev Statsbygg 2007

¹¹³ «Strukturendringer for en riktigere verdsetting av statens kapital i Statsbygg», 2015

¹¹⁴ Tilsendt dokument fra Statsbygg: «Leieberegninger i statens husleieordning», juni 2017



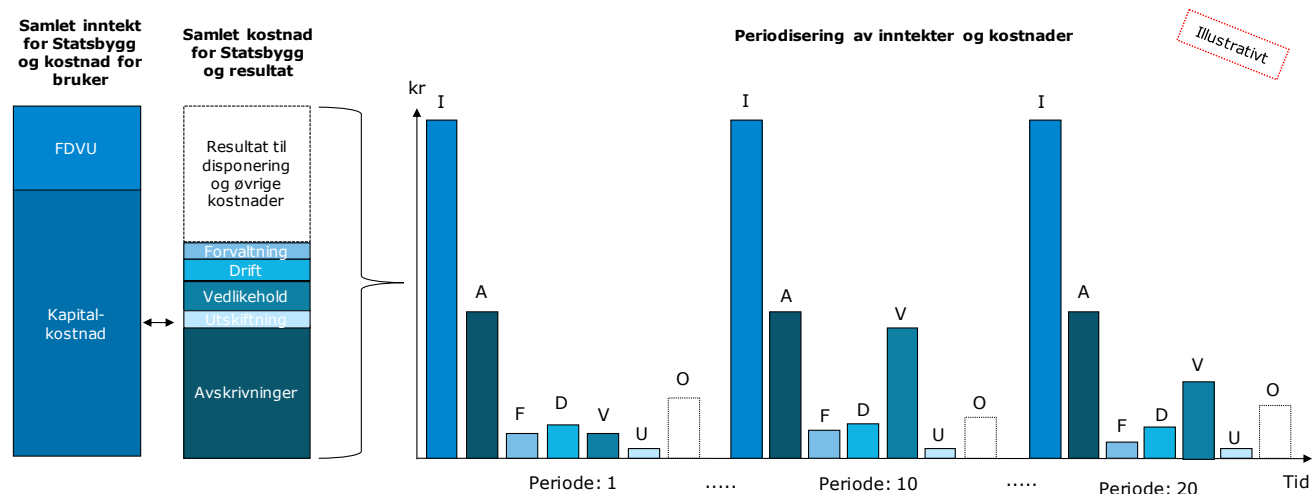
Indeksjustering av leien

Statsbygg leieavtaler slår fast at den årlige konsumpris justeringen av leien skal være 100 pst. av den årlige endringen i Statistisk Sentralbyrås konsumprisindeks¹¹⁵.

2.4.3 Fremstilling av kostnadsdekkende husleie

For beregning av den kostnadsdekkende husleien operer Statsbygg med et realrentekrav som justeres iht. prisstigning på kapitalkostnaden (investeringskostnad og restverdi) som beregnes som en årskostnad (annuitet) over leieperioden. Formelen for annuitetsberegningen er $y = \left(K * \frac{r}{1 - (1+r)^{-n}} \right) * (1 + \pi)$, hvor K indikerer total kapitalkostnad, r kalkulasjonsrenten, n antall år leieperioden strekker seg over og π forventet prisstigning. Differansen av den beregnede årskostnaden og den diskonterte restverdien utgjør årskostnaden for kapitalkostnaden. Den kostnadsdekkende husleien består dermed av årskostnaden for kapitalkostnaden samt årlige estimerte FDVU-kostnader.

Figuren under viser et illustrativt overordnet eksempel på Statsbygg sine inntekter fra husleie fra en avtale med en bruker, sett opp mot Statsbygg sine kostnader. Det er ingen direkte sammenheng mellom husleieberegningen og kostnadene i regnskapet. Inntektene genereres slik beskrevet tidligere i kapitlet. Kostnadssiden består av avskrivninger, vedlikehold, drift, forvaltning, utskiftning og øvrig. I denne sammenheng er ikke bruksavhengige driftskostnader (BAD) inkludert, som begrepsmessig tilsvarer felleskostnader i markedet. Leverandøren har prøvd dimensjonere kostnadene i henhold til faktiske forhold basert på tallgrunnlaget mottatt av Statsbygg. Avskrivninger utgjør nesten 50 pst av kostnadene, etterfulgt av vedlikehold, drift og forvaltning. I tråd med statens økonomireglement og regnskapsstandarder (statlige regnskapsprinsipper SRS) foretas det lineære avskrivninger. Avskrivningene vil normalt løpe lengre enn initiell leieperiode. Utgiftene forbundet med forvaltning (F), drift (D), vedlikehold (V) og utskiftning (U) vil naturligvis variere gjennom periodene, samt overskudd (O). Differansen mellom inntektene og kostnadene vil utgjøre rentekostnader og Statsbygg sitt resultat til disponering per enkeltavtale.



Figur 29: Illustrativt eksempel på husleiemodellen

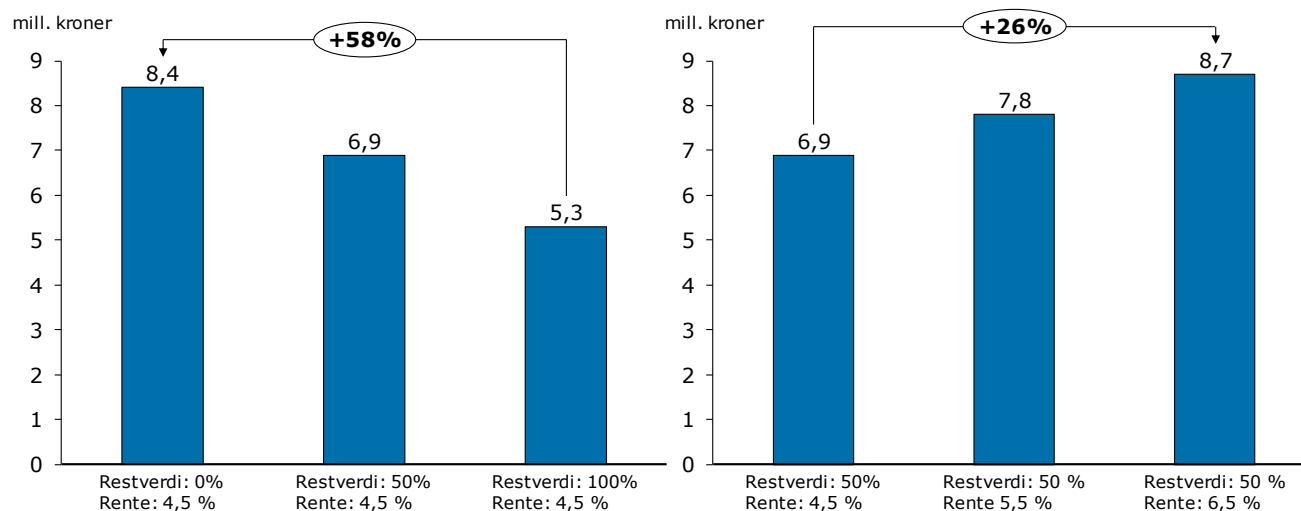
I det følgende vises eksempler på kostnadsdekkende husleie på et prosjekt som har en investering på 100 mill. kroner, leieperiode på 20 år, en prisstigning på 2 pst. og en årlig

¹¹⁵ Mottatt fra Statsbygg. «Standard leiekontrakt for leie av lokaler – generelle lokaler».pdf



FDVU-kostnad på 750 000 kroner. Spesielt valg Statsbygg gjør tilknyttet restverdi og risikopåslag som del av kalkulasjonsrenten har svært stor betydning for årlig leienivå. Det illustrerer også forskjellen i husleienivå avhengig av det absolutte nivået på kalkulasjonsrenten.

Legger man til grunn en kalkulasjonsrente på 4,5 pst. med variasjon i restverdi på henholdsvis 0, 50 og 100 pst. vil ytterpunktene i årlige husleie variere med 58 pst., alt annet likt. Dette vises på venstre side i figur 30¹¹⁶. Legger man til grunn en restverdi på 50 pst., og varier kalkulasjonsrenten på henholdsvis 4,5, 5,5 og 6,5 pst. vil differansen mellom ytterpunktene være på 1,8 mill. kroner i årlig husleie, noe som er en forskjell på 26 pst. Dette er vist på høyre side.



Figur 30: Konsekvens av endret restverdi og kalkulasjonsrente for årlig husleie

Ved å foreta en endring i begge parameterverdiene parallelt vil ytterpunktene for høy og lav husleie bli signifikant høyere. Ved å sette en restverdi til 0 pst. med en kalkulasjonsrente på 6,5 pst. vil det generere en inntekt på 10 mill. kroner årlig for Statsbygg. Legger man til grunn en restverdi på 100 pst med en kalkulasjonsrente på 4,5 pst. vil husleien bli 5,3 mill. kroner, en differanse på 89 pst. mellom laveste og høyeste verdi. Leverandøren understreker at dette er teoretiske ytterpunkter på hva Statsbygg kan sette av husleie. Som tidligere beskrevet i kapittelet ovenfor oppgir Statsbygg at en rente på 4,5 pst. i all hovedsak benyttes. Leverandøren har dog ikke mottatt retningslinjer/faglig forankring fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet på sammenhengen mellom restverdi og kalkulasjonsrente, så det oppgitte scenarioet er innenfor Statsbyggs mandat.

2.5 Beskrivelse av resultatposter til disponering og krav til resultat

Som beskrevet i leveranse 1, kapittel 4.2.6, vurderer leverandøren at det er lav bevissthet rundt fastsettelsen av kravet til driftsresultat, avsetning til investeringsformål og reguleringsfond, som utgjør Statsbyggs resultat til disponering. Resultat til disponering er ikke et begrep for statens forvaltningsbedrifter, men som benyttes av Statsbygg. Begrepet beskriver midler som kan føres tilbake til statskassen i form av driftsresultat, avsetning til investeringer og til reguleringsfond og er overordnet beskrevet i kapittel 2.2. Det er ikke Statsbygg direkte som disponerer resultatpostene, men Stortinget.

¹¹⁶ Mottatt informasjonsgrunnlag fra Statsbygg. Presentasjon: 20190213 Områdegjennomgang del 2 Husleiemodellen.pptx, mottatt: 26.02.2019



2.5.1 Avsetning til investeringsformål

Underpost 05 under post 24 viser avsetning til investeringsformål. Fra «Veiledning til bruk av standard kontoplan og utarbeidelse av årsregnskap for forvaltningsbedrifter»¹¹⁷ står det følgende om underposten:

«Avsetningen er en del av forvaltningsbedriftens egenfinansiering av investeringene. Avsetningen er en del av resultatdisponeringen med motpost i forvaltningsbedriftens egenkapital. Konto 885 Avsetning til investeringsformål (forvaltningsbedrifter) kobles til kapittel/post 24xx.24 underpost 05. Konto 206 Egenfinansiering av investeringer (forvaltningsbedrifter) kobles mot inntektskapittel 54xx i bevilgningsregnskapet»

Denne posten ble ikke omtalt i St. prp.nr 63 (1990-1991). Det er ingen direkte sammenheng mellom avsetning til investeringsformål og investeringsbudsjettet, med de unntak hvor Statsbygg benytter reguleringsfondet til å avvike investeringsbudsjettet¹¹⁸. Dette konkretiseres blant annet gjennom Prop. 1S (2018-2019) hvor det står:

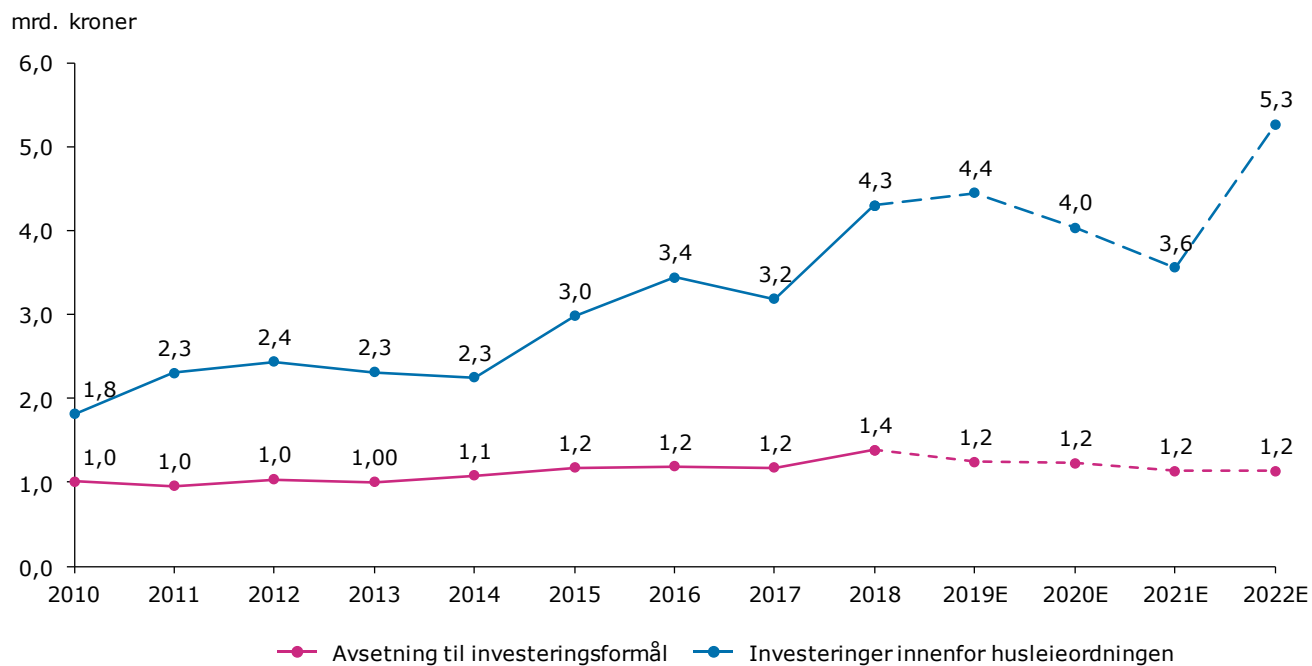
«Det er igangsatt bygging av 60 boliger på Svalbard, jf. Prop. 85 S (2017 – 2018). Bevilgningsbehovet på post 34 i 2019 foreslås på samme måte som i 2018 dekket av Statsbyggs reguleringsfond ved at post 24.6 Til reguleringsfondet reduseres med 113 mill. kroner. Post 24.5 Til investeringsformål og kap. 5445 Statsbygg, post 39 Avsetning til investeringsformål økes tilsvarende.»

I fremkommer utvikling av investeringsnivået for prosjekter innenfor husleieordningen, samt Statsbyggs avsetning til investeringsformål. Avsetning til investeringsformål har holdt seg på relativt stabilt. I 2010 var avsetning til investeringsformål som andel av totale investeringer 55 pst. og 33 pst. i 2018¹¹⁹. All utvikling etter 2018 er usikker og i estimerer fra Statsbygg er historisk nivå på avsetning til investeringsformål videreført.

¹¹⁷ «Veiledning til bruk av standard kontoplan og utarbeidelse av årsregnskap for forvaltningsbedrifter», Direktoratet for økonomistyring 2016

¹¹⁸«Strukturendringer for en riktigere verdsetting av statens kapital i Statsbygg», 2015

¹¹⁹ Mottatt informasjonsgrunnlag fra Statsbygg. Presentasjon: Situasjonsanalyse for 2019.pptx, mottatt: 26.02.2019



Figur 31: Utvikling og estimater for investeringer innenfor husleieordningen samt avsetning til investeringsformål 2010-2022

2.5.2 Krav til driftsresultat og krav til resultatposter til disponering

Slik beskrevet i kapittel 2.1 vedtas et årlig netto driftsresultat for Statsbygg av Stortinget. Dette er et absolutt beløp som varierer mellom år, slik vist i figur 25. Slik beskrevet i leveranse 1 kapittel 4.1.3 og 4.2.5, foreligger det ingen mål, krav eller føringer relatert til størrelsen eller forventning over tid på driftsresultatet eller sum resultatposter til disponering. Det finnes riktignok årsaksforklaringer tilknyttet variasjonen i driftsresultatet. Det er ingen direkte sammenheng mellom krav til driftsresultat, nivå på inntekter, samlet balanse eller avsetning til investeringsformål.

Nivå på totalkapitalrentabilitet (TKR) var tidligere en del av Kommunal- og moderniseringsdepartementets styring av Statsbygg, noe som ble avvirket i 2009. Departementet oppgir at det ble ansett som en lite hensiktsmessig styringsparameter i en internstatlig prisingsmodell. TKR betegnes som driftsresultat før finansinntekter delt på gjennomsnittlig totalkapital¹²⁰. Arbeidsgrupperapporten fra 2015 oppgir at resultatkravet, avsetning til investeringsformål samt rentekostnader er uttrykket for totalkapitalrentabilitet i Statsbygg¹²¹. Selv om Statsbygg ikke blir målt på TKR, rapporteres dette fortsatt i årsrapporten, noe som vises i tabellen nedenfor.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totalkapitalrentabilitet	3,5 pst.	2,7 pst.	3,2 pst.	4,6 pst.	4,3 pst.	3,5 pst.	3,6 pst.

Tabell 20: Oversikt utvikling totalkapitalrentabilitet for Statsbygg

¹²⁰ Finansleksikon, Arctic Presentation © 2019

¹²¹ «Strukturendringer for en riktigere verdsetting av statens kapital i Statsbygg», 2015



2.5.3 Reguleringsfond

I opprettelsen av forvaltningsbedriften Statsbygg sto det omtalt følgende om reguleringsfondet¹²²:

«Et reguleringsfond har til oppgave å kompensere for avvik i driftsinntekter og utgifter, bl.a for å sikre det vedlikeholds nivået som er forutsatt selv om årets driftsinntekter blir noe lavere enn budsjettet.»

Det er foreløpig ikke tatt standpunkt til om det bør settes noe maksimumsbeløp for størrelsen av dette reguleringsfond, og hva det eventuelt bør settes til. Fondet bør imidlertid ha en slik størrelse at SBED kan dekke sine forpliktelser til å opprettholde et optimalt vedlikeholds nivå selv om bevilgning til ordinært vedlikehold under post 24 enkelte år kan bli ført opp med lavere beløp pga. tilpasning til statsbudsjettet totale balanse.»

Videre fremkommer det at staten er selvassurandør. Dette prinsippet er også beskrevet i st. prp. nr 63 (1990-91):

«SBED trenger også fondsavsetning for å fange opp det behovet som staten har for midler til å utbedre skadetilfeller, som følge av at staten er selvassurandør ... Det forutsettes at det i husleien for hver enkelt virksomhet innkalkuleres et særskilt beløp som skal dekke statens utgifter til selvassuranse ... Det er tilstrekkelig å påse at reguleringsfondet alltid har en slik størrelse at det kan dekke sannsynlige påkommende skadetilfelle.»

I nyere tid har Stortinget vedtatt flere fullmakter til Statsbygg for bruken av reguleringsfondet. Fullmaktene er gitt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som deretter har delegert fullmaktene til Statsbygg gjennom tildelingsbrev. I tildelingsbrevet 2019 står det at departementet samtykker at Statsbygg kan¹²³:

- *overskride kap. 2445 Statsbygg, postene 30–49, med inntil 250 mill. kroner, mot dekning i reguleringsfondet*
- *godkjenne kjøp av eiendom finansiert ved salgsinntekter, innsparte midler eller midler fra reguleringsfondet for inntil 300 mill. kroner totalt, utover bevilgningen på kap. 2445 Statsbygg, post 49. Kjøp over 50 mill. kroner må i hvert enkelt tilfelle legges fram for departementet til godkjenning*

I presisering av fullmaktene oppgis det at:

«... Statsbygg kan kjøpe eiendom for inntil 50 mill. kroner i hvert enkelt tilfelle, og for inntil 300 mill. kroner totalt utover bevilgning på kap 2445 Statsbygg, post 49 Kjøp av eiendommer. Kjøp utover dette må tas opp med departementet. Departementet har fullmakt fra Stortinget til å godkjenne kjøp for ytterligere 500 mill. kroner (800 mill. kroner totalt i 2019). Utover gitt bevilgning på posten må Statsbygg finansiere denne typen kjøp enten ved salgsinntekter eller ved å benytte midler fra reguleringsfondet. Fullmakten gjelder kun kjøp av eiendommer som på kort eller lengre sikt vurderes som relevant for bruk av virksomheter i statlig sivil sektor. Kjøp som faller utenfor fullmakten, må forelegges departementet for godkjennelse i hvert enkelt tilfelle.»

Fra Prop. 1 S (2018-2019) står det følgende om størrelsen på reguleringsfondet¹²⁴:

¹²² St. Prop. nr. 63 (1990-1991) «Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning»

¹²³ Tildelingsbrev Statsbygg 2017

¹²⁴ Prop. 1.S (2017-2018)

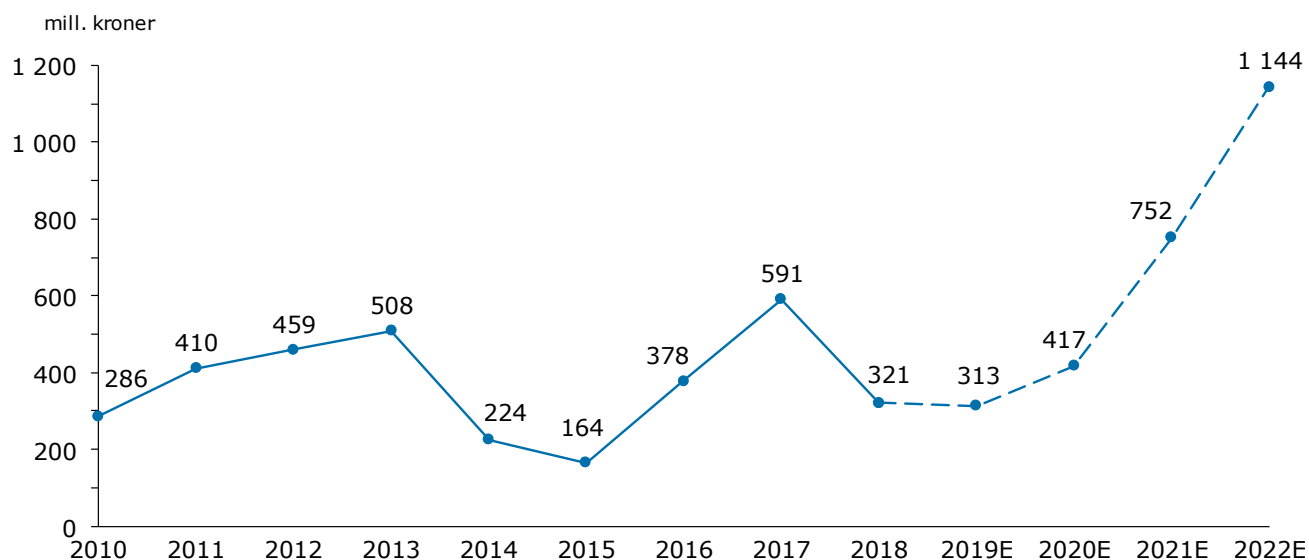


«For at fondet skal virke etter hensikten, er det viktig å holde det på et tilstrekkelig nivå, anslått til minimum 300 mill. kroner.»

Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppgir at størrelsen på reguleringsfondet er satt opp mot de fullmaktene Stortinget gir for avviking fra investeringsposter med dekning i fondet. Når Stortinget gir fullmakt til å avvike investeringsbudsjettet med 250 mill. kroner, mot dekning i reguleringsfondet, og i tillegg gir fullmakt til å godkjenne kjøp av eiendom for inntil 800 mill. kroner, bla. med midler fra reguleringsfondet, da må dette henge sammen. Leverandøren har heller ikke blitt forelagt dokumentasjon som tilsier at reguleringsfondet et gitt år ikke har hatt tilstrekkelig størrelse til for å imøtekomme effektiv prosjektgjennomføring og eiendomsforvaltning.

Statsbygg oppgir at det i utgangspunktet ikke er slik at noen kostnader tas mot reguleringsfondet og andre ikke. Kongruensprinsippet i regnskapsloven legges til grunn som innebærer at alle inntekter og kostnader resultatføres. Deretter disponeres resultatet mellom resultatposter hvor reguleringsfondet utgjør en residual. Eksempelvis om ingen midler var avsatt til investeringsformål eller driftsresultatet, hadde hele resultatet gått til reguleringsfondet. Det er opplyst til leverandøren at kravet til driftsresultat i enkelt tilfeller kan variere i løpet av et år, noe som til dels medfører to residualer.

Figur 32 viser utviklingen i reguleringsfondet. De siste fem årene har reguleringsfondet i snitt utgjort 335 mill. kroner. I 2017 var reguleringsfondet historisk stort med en verdi på 591 mill. kroner, etter flere år med store variasjoner. I illustrasjon mottatt av Statsbygg er det skissert en mulig utvikling av reguleringsfondet størrelse med forutsetningen om et relativt konstant nivå på avsetning til investeringsformål og driftsresultat fra 2019 nivå¹²⁵. All utvikling på reguleringsfondet i 2019 og etter er avhengig av estimat på samlet resultat til disponering og valgt fordeling av resultatposter.



Figur 32: Utvikling og estimater reguleringsfond 2010-2022. Utvikling etter 2019 bygger på forutsetningen om et relativt konstant nivå på avsetning til investeringsformål og driftsresultat fra 2019 nivå

¹²⁵ Mottatt informasjonsgrunnlag fra Statsbygg. Presentasjon: Situasjonsanalyse for 2019.pptx, mottatt: 26.02.2019



2.6 Klassifisering av balansen i Statsbygg

Regler om hvordan statlige virksomheter skal utarbeide og presentere sine virksomhetsregnskap er fastsatt i statlige regnskapsstandarder (SRS). I tillegg til å avlegge virksomhetsregnskap må statlige virksomheter rapportere til statsregnskapet (Meld. St. 3), som er en samlet oversikt over inntekter og utgifter i tillegg til en oversikt over endring i kapitalbalansen (kapitalregnskapet) til den norske stat.

For statens forvaltningsbedrifter finnes det egne regelverk og retningslinjer tilknyttet bruk av SRS, som medfører en annen innretning enn i kapitalregnskapet. Årsaken til dette, som beskrevet tidligere, er blant annet at Statsbygg er unntatt kontantprinsippet. Figuren under viser at balanseoppstillingen i årsrapporten til Statsbygg er vesentlig forskjellig fra balanseoppstillingen som presenteres i kapitalregnskapet.

Balanseoppstilling kapitalregnskapet		Balanseoppstilling SRS	
Eiendeler	Egenkapital og gjeld	Eiendeler	Statens sin kapital og gjeld
<i>Anleggsmidler</i>	<i>Egenkapital</i>	<i>Anleggsmidler</i>	<i>Statens sin kapital</i>
• Driftsmidler	• Egenkapital uten reguleringsfond	• Immaterielle eiendeler	• Virksomhetskaptal
• Aksjer	• Reguleringsfond	• Varige driftsmidler	• Avregninger
• Utlån og obligasjoner	<i>Langsiktig gjeld</i>	• Finansielle anleggsmidler	• Finansiering av immaterielle eiendeler og varige driftsmidler
<i>Omløpsmidler</i>	• Statens rentebærende kapital	<i>Omløpsmidler</i>	• Staten sin rentebærende kapital
• Kortsiktige fordringer	<i>Kortsiktig gjeld</i>	• Varer og driftsmateriell	<i>Gjeld</i>
	• Kortsiktig gjeld	• Bankinnskudd	• Avsetning langsiktige forpliktelser
	• Mellomværende med statskassen		• Annen langsiktig gjeld
			• Kortsiktig gjeld

Figur 33: Forskjellen mellom begrepsbruk i balanseoppstilling for Statsbygg iht. kapitalregnskapet og SRS

I samråd Finansdepartement er det i denne rapporten gjennomgående benyttet balanseoppstillingen og terminologi fra kapitalregnskapet. Dette har i utgangspunktet ingen innvirkning på vurderinger og anbefalinger.

I figur 34¹²⁶ vises balanseoppstillingen til Statsbygg fra kapitalregnskapet. Eiendelssiden består av anleggsmidler (omtalt som statens faste kapital) og omløpsmidler. Den faste kapitalen baseres på historisk anskaffelsesverdi på transaksjonstidspunktet, og utgjorde 42,5 mrd. kroner i 2017. Fast kapital utgjør 99,9 pst av alle eiendelene. Realinvesteringer gjort av forvaltningsbedrifter som er belastet postene 30–49 (investeringsbudsjettet), balanseføres som fast kapital. Avskrivninger føres som nedgang i den faste kapitalen¹²⁷.

På passiva-siden skilles det i kapitalregnskapet (i motsetning til virksomhetsregnskapet til Statsbygg) mellom gjeld og egenkapital. Egenkapital består av egenkapital med og uten reguleringsfond. Statsbyggs samlede gjeld utgjorde ca 4,3 mrd. kroner, hvorav 4,8 mrd. kroner er statens rentebærende kapital. Statens rentebærende kapital kan beskrives som hvor mye Statsbygg er «skylder» staten, og som de må betale tilbake med renter. Renten på rentebærende kapital beregnes på bakgrunn av netto låneopptak, og settes lik den gjennomsnittlige renten på 5-års statsobligasjoner¹²⁸. Renten på mellomværende med statskassen er knyttet opp mot renten på statssertifikater.

¹²⁶ Meld. St.3 (2017-2018)

¹²⁷ Rundskriv R-101/16

¹²⁸ Fra veileder statlig budsjettarbeid, mars 2014



Tabell 5.4 Statsbygg. Balanse per 31. desember 2017

Eigedelar	Kroner	Eigenkapital og gjeld	Kroner
<i>Anleggsmidler:</i>		<i>Eigenkapital:</i>	
Driftsmidler, egedommar	42 519 418 138	Eigenkapital utan reguleringsfond	37 717 796 072
Aksjar, andelar	29 744	Reguleringsfondet	590 634 178
Utlån og obligasjonar	17 328 781		
Sum anleggsmidler	42 536 776 663	Sum eigenkapital	38 308 430 250
<i>Omløpsmidlar:</i>		<i>Langsiktig gjeld:</i>	
Varebeholdningar, varer i arbeid .	0	Statens renteberande kapital	4 801 758 829
Kortsiktige fordringar ¹⁾	62 412 807	Anna langsiktig gjeld	17 221 762
Kortsiktige plasseringar	0		
Kassebeholdning og innskot	0		
Sum omløpsmidlar	62 412 807	Sum langsiktig gjeld	4 818 980 591
		<i>Kortsiktig gjeld:</i>	
		Kortsiktig gjeld	94 674 533
		Mellomvære med statskassa	-622 895 904
		Sum kortsiktig gjeld	-528 221 371
Sum eigedelar	42 599 189 470	Sum eigenkapital og gjeld	42 599 189 470

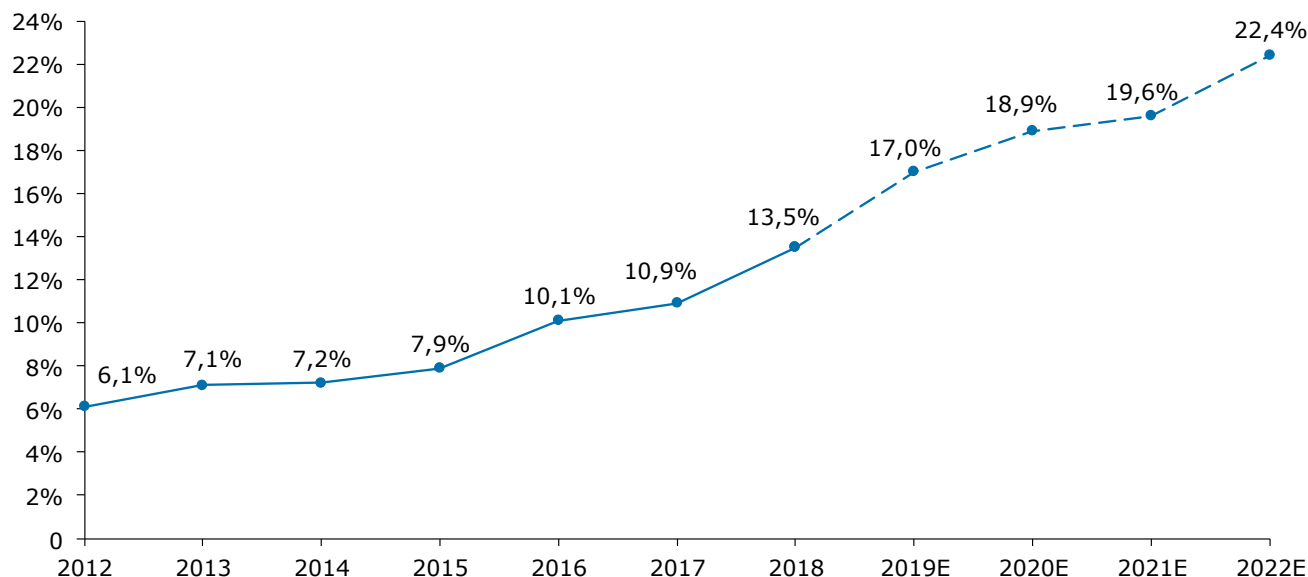
¹⁾ Mva-kontoane er i 2017 klassifiserte som kortsiktig fordring, fordi Statsbygg har meirverdiavgift til gode.

Figur 34: Balanseoversikt Statsbygg 2017 iht. Statsregnskapet

Forholdet mellom total kapital og statens rentebærende kapital betyr at 11 pst. av Statsbyggs totale kapital er rentebærende. Den interdepartementale arbeidsgrupperapporten fra 2015 påpeker at den lave gjeldsgraden skyldes at avskrivninger på kapital som ikke er rentebærende også fører til en reduksjon av den rentebærende kapitalen, samt at store avsetninger til investeringsformål holder egenkapitalen høy¹²⁹. Figur 35 viser Statsbyggs utvikling og estimater på gjeldsandel¹³⁰.

¹²⁹ «Strukturendringer for en riktigere verdsetting av statens kapital i Statsbygg», 2015

¹³⁰ Mottatt informasjonsgrunnlag fra Statsbygg. Presentasjon: Situasjonsanalyse for 2019.pptx, mottatt: 26.02.2019



Figur 35: Utvikling og estimerer på gjeldsandel 2012-2022

Reelt (netto) låneopptak betinger på tre faktorer: nivået på faktiske investeringer på post 30-49 (investeringsbudsjettet), nivået på avskrivninger og nivået på avsetning til investeringsformål.

Realinvesteringene gjennomført av Statsbygg, som brutto bevilges av Stortinget gjennom postene 30-49, var i overkant av 3,1 mrd. kroner i 2017. Brutto låneopptak er årlige investeringer fratrukket avsetning til investeringsformål¹³¹, som i 2017 var 2 mrd. kroner. Fra brutto låneopptak til netto låneopptak fratrekkes årets avskrivninger. Netto låneopptak var i 2017 526 mill. kroner. Det er netto investeringsbidrag (låneopptak) som det skal betales renter av, og som inngår i Statsbyggs rentebærende kapital¹³². Beregningen av netto låneopptak fremkommer av bevilgningsreglementet §7 og er konkretisert i veileder til statlig budsjettarbeid under kapittel 2.6:

«Netto årlig investeringsbidrag er lik investeringsbevilgning under post 30-49 med fradrag av avskrivninger og særskilte avsetninger til investeringsformål.»

Dette innebærer at avskrivningene i sin helhet påvirker den rentebærende kapital i Statsbygg.

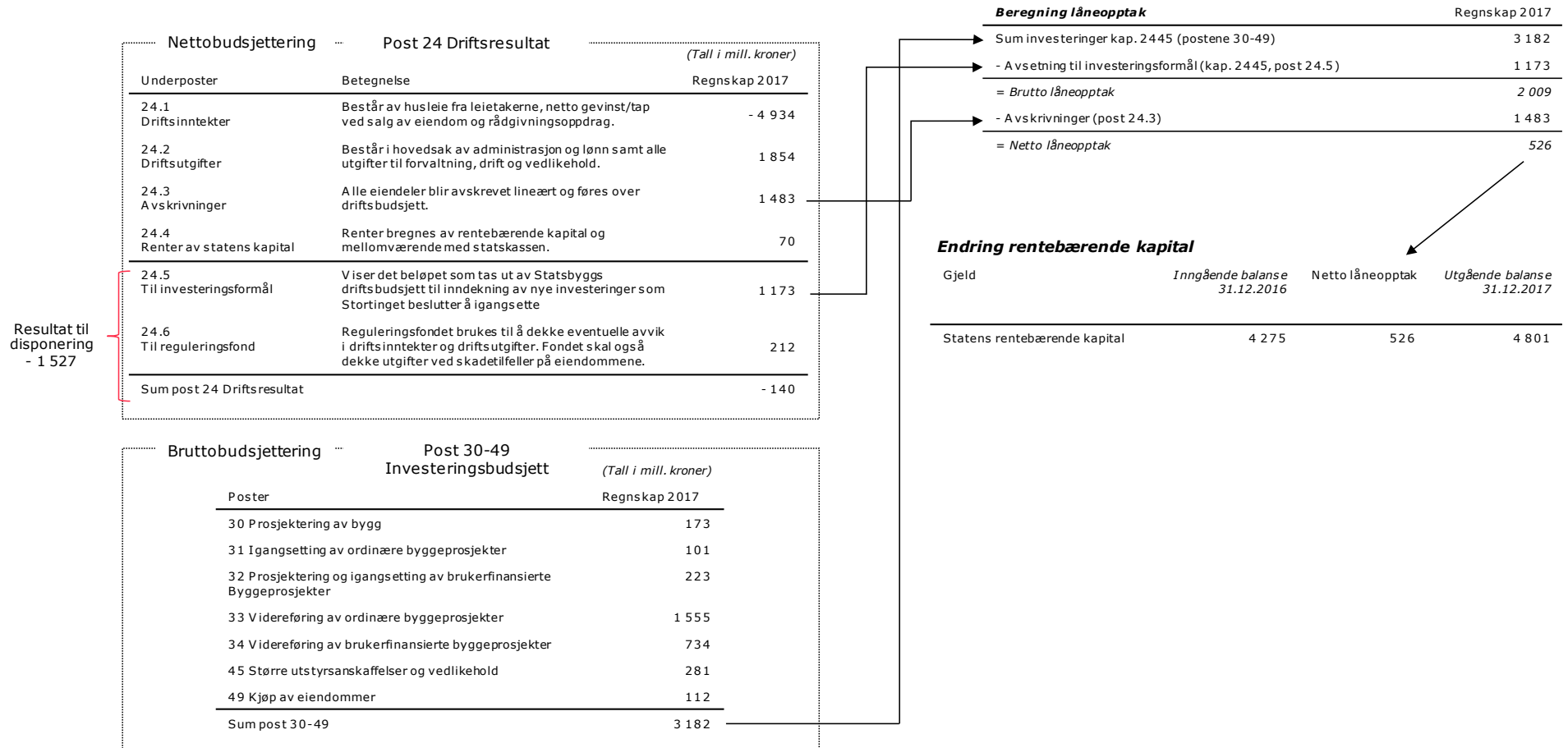
Under vises oppstillingen av låneopptaket for 2017 og sammenheng med balansen:

Sum investeringer kap. 2445 (postene 30-49)	3 182 mill. kroner
- Avsetning til investeringsformål (kap. 2445, post 24.5)	1 173 mill. kroner
- = Brutto låneopptak	2 009 mill. kroner
- - årets av- og nedskrivninger	1 433 mill. kroner
- = Netto låneopptak	526 mill. kroner

For øvrige sammenhenger mellom balansen og resultatregnskapet refereres det til vedlegget.

¹³¹ Rundskriv R-101/16

¹³² Fra veileder statlig budsjettarbeid, mars 2014



Figur 36: Sammenheng mellom statens forretningsdrift og låneopptak for lokaler innenfor husleieordningen¹³³

¹³³ Meld. St.3 (2017-2018)



3 Nåsituasjonsvurderinger knyttet Statsbyggs økonomimodell

3.1 Innledning nåsituasjonsvurderinger

Leverandøren vurderer at husleieordningen med den tilhørende økonomimodellen i all hovedsak er en internprising av lokaler i staten som skal synliggjøre brukers reelle kostnader ved lokalbruk. Dette er en viktig forutsetning for leverandørens nåsituasjonsvurderinger. De involverte aktørene er del av samme rettssubjekt og den samme samlede økonomien. Forenklinger og tilpasninger vil i hovedsak medføre refordeling av kostnader, inntekter eller resultat mellom aktørene og i utgangspunktet ikke endre absolutt kostnadsnivå eller kapitalbinding. Tilrettelegging av økonomimodellen er imidlertid vesentlig for å bidra til riktige incentiver og gode beslutninger. Videre vil leverandørens nåsituasjonsvurderinger til dels variere avhengig av hva man ønsker å oppnå med økonomimodellen og med forenklinger og tilpasninger av økonomimodellen. Det er under redegjort for viktige prioriteringer:

1. *Bruker skal dekke «reelle» kostnader ved lokalbruk og staten skal få dekning for sin kapitalbinding i lokaler*

I tillegg ønskes å:

2. *Tilrettelegge for effektiv prosjektgjennomføring og eiendomsforvaltning*
3. *Øke transparens og lettere forståelig ressursbruk*
4. *Tydeliggjøre samfunnsøkonomisk nytte og mulige politiske prioriteringer*

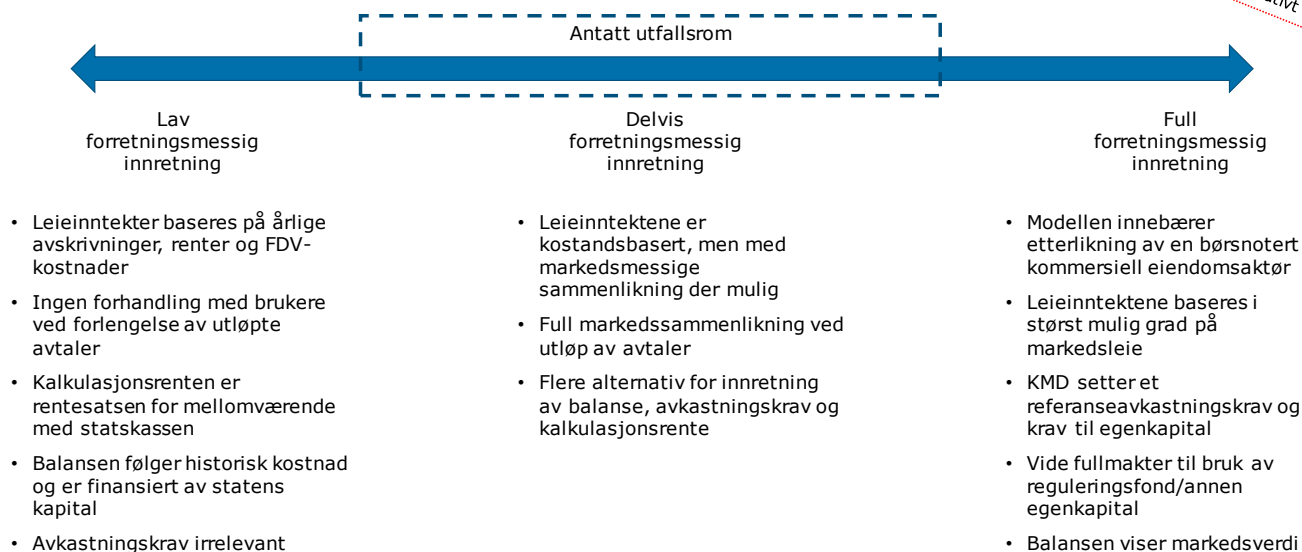
Videre er det leverandørens oppfattelse at grad av forretningsmessig innretning av Statsbyggs økonomimodell innenfor rammene av forvaltningsbedriftsmodellen i staten vil være premissgivende for vurderingene av forenkling og tilpasninger. Slik beskrevet i del 3, kan forvaltningsbedriftsformen velges for statlig virksomhet som ivaretar flere ulike funksjoner på sine områder, der forvaltningsoppgaver som kontroll- og tilsynsoppgaver kombineres med forretningsmessige orientert tjenesteyting, som delvis er markedsbasert. Et særlig viktig trekk ved forvaltningsbedriftsmodellene er nettobudsjettering på driftssiden, jf. kapittel 2.1. Modellen er derfor tilpasset for en virksomhet som leier ut lokaler og har husleieinntekter.

Gitt at forvaltningsbedriftsformen er valgt er det naturlig å benytte begrepene inntekter, kostnader, resultat og balanse, hvor forvaltningsbedriftsformen i stor grad etterlikner økonomimodellen til et kommersielt foretak. Dermed legger økonomimodellen for forvaltningsbedrifter opp til å kunne vise avkastning på investert kapital med videre, begrepsbruk og tankesett som ikke er vanlig innen rettssubjektet staten.

Hvor forretningsorientert en forvaltningsbedrift i staten skal være er etter leverandørens vurdering ikke tydelig definert i dagens offentlige forvaltning. Ulike forretningsmessige innretninger av økonomimodellen er illustrert i figur 37.



Illustrativt



Figur 37: Illustrasjon på alternativ for forretningsmessig innretning av økonomimodellen til Statsbygg

Leverandøren vurderer at dagens innretning av økonomimodellen ikke ligger langs ytterpunktene i den forretningsmessige aksene, men et sted imellom. Alternativene for lav og høy forretningsmessig innretning, kunne også ha medført en annen tilknytningsform (henholdsvis ordinært forvaltningsorgan og aksjeselskap/statsforetak). Leverandørens vurdering av hvordan de ulike delene av dagens inntektsmodell / husleiemodell, kostnader, resultat til disponering og balanse er forretningsmessig innrettet er beskrevet separat i neste underkapittel. I vurderingene av nåsituasjon og i vurderingen av alternativ legger leverandøren til grunn et tanke sett om en delvis forretningsmessig innretning.

For vurderingene av nåsituasjonen har leverandøren delt dette opp i ulike tema, selv om temaene til dels gjensidig påvirker hverandre. Følgende tema er vurdert:

- Grad av forretningsmessig innretning av komponentene i økonomimodellen
- Kostnadsdekkende husleie som del av økonomimodellen, herunder kalkulasjonsrente
- Samlet resultat til disponering og/eller krav til driftsresultat, samt innretning av reguleringsfond
- Sammenhenger i balansen

Tilknyttet vurderingene har leverandøren sammenliknet og analysert hva andre sammenliknbare aktører gjør. Aktørene er kategorisert innenfor følgende kategorier, hvor detaljinformasjon om beregninger og informasjonsinnhenting finnes i vedlegget:

- Utvalgte statsforetak (Bane NOR, Statnett, Statkraft og Siva¹³⁴)
- Utvalgt statlig virksomhet (Avinor)

¹³⁴ Primært knyttet til eiendomsvirksomheten gjennom SIVA Eiendom Holding



- Utvalgte kommunale foretak (Oslos kommunale foretak og består av Omsorgsbygg, Boligbygg, Undervisningsbygg og Kultur- og idrettsbygg)
- Utvalgte børsnoterte eiendomsselskap (Thon Eiendom, Entra, OBOS og Selvaag Bolig)

Leverandøren har valgt å ikke sammenlikne med de to andre forvaltningsbedriftene i Norge, da disse har vesentlig andre formål.

3.2 Ulik forretningsmessig innretning av komponentene i økonomimodellen skaper en usymmetrisk økonomimodell

Leverandøren vurderer at komponentene i økonomimodellen er ulikt forretningsmessig innrettet og at dette er med å skape en usymmetrisk modell, slik beskrevet i figuren under. En usymmetrisk modell bidrar til å gjøre statens kostnader ved lokalbruk lite sporbare og gjør det uklart hva resultatet til Statsbygg faktisk viser / bør vise. Dette er overordnet drøftet for de ulike komponentene av økonomimodellen under. Det vises videre mer detaljerte vurderinger i kapittel 3.3-3.5.

Slik beskrevet i leveranse 1 er statens husleieordning viktig for at bruker skal betale de reelle kostnadene ved lokalbruk. Husleiemodellen likner på hva mange kommersielle aktører benytter, og er relativt forretningsmessig innrettet etter leverandørens vurdering. For husleiemodellen som helhet vurderer leverandøren at denne er tilnærmet fullt forretningsmessig innrettet innenfor rammene av staten. Etter leverandørens vurdering baserer kalkulasjonsrenten seg på en delvis forretningsmessig innretning grunnet i) argumentasjonen for hvorfor dagens nivå er valgt ii) benyttet kalkulasjonsrente er statisk over lengre tidsperioder iii) risikotillegget korrigerer for risiko i usikre avtaler. Gjennom beregningsmetodikken for dagens husleieberegningmodell, ved kalkulasjonsrenten, legges det implisitt til grunn et krav til avkastning på bundet kapital. Dette er nærmere omtalt i nåsituasjonsbeskrivelsen kapittel 2.4, og tilsvarer beregningsmessig et kapitalavkastningskrav¹³⁵ (WACC eller tilsvarende) slik benyttet i kommersiell virksomhet. Gitt et implisitt krav om avkastning på bundet kapital ved beregning av inntekter tilsier dette en relativt forretningsmessig innrettet økonomimodell isolert sett.

Ved leieberegning for nybygg er det investeringsgrunnlaget, samt en restverdibetraktning basert på markedsverdi som benyttes. Leverandøren vurderer denne kostnadsdekningen som tilnærmet full forretningsinnretning. Ved reforhandling av leieavtalene gjøres dette med full forretningsmessig innretning hvor partene står fritt ved reforhandling og at det er markedsverdi som benyttes som leieberegningssgrunnlag.

Leverandøren vurderer at dagens balanse, for Statsbygg (og forvaltningsbedriftene for øvrig), er satt opp med en lav grad av forretningsmessig innretning. Fast kapital er oppført etter historisk kost og det gjøres ingen verdjusteringer. Avskrivningsreglene følger normale bokføringsregler, men prinsippet om at avskrivninger er nedbetaling av rentebærende kapital finnes bare i forvaltningsbedriftene og leverandøren vurderer derfor dette som en lav forretningsmessig innretning.

For kostnadsinnretningen vurderer leverandøren at Statsbygg har en delvis til full forretningsinnretning. Statsbyggs FDVU-kostnader bygger på prinsippene til NS 3454, på samme måte som mange private virksomheter gjør. Statsbygg oppgir at det ikke er

¹³⁵ Siden kalkulasjonsrenten gjelder for hele leieberegningssgrunnlaget vurderer leverandøren at dette er tilsvarende WACC («Weighted Average Cost of Capital») for kommersielle virksomheter



hensiktsmessig å følge den fullt ut, på lik linje med hva private virksomheter gjør. For Statsbyggs rentebærende kapital belastes det renter tilsvarende andre virksomheter.

Det er per i dag ingen sammenheng mellom nivå på husleieinntekter eller kalkulasjonsrente i husleiemodellen med krav til driftsresultat eller øvrige resultatposter til disponering. Slik beskrevet i leveranse 1, kapittel 4.2.6, er bevisstheten lav tilknyttet til hvordan samlede resultatposter til disponering eller driftsresultatet skal fastsettes. Dette tilsier en relativt lav forretningsmessig orientering.



		Lav forretningsmessig innretning	Delvis forretningsmessig innretning	Full forretningsmessig innretning
Husleiemodell	Kalkulasjonsrente isolert sett		X	
	Leieberegningmodell ved nybygg			X
	Leieberegningmodell ved reforhandling			X
Balanse	Balanseverdi		X	
	Rentebærende kapital og avskrivninger	X		
Kostnader	FDVU			X
Resultat til disponering / avkastning	Krav og / eller logikk for beregning	X		

Figur 38: Leverandørens vurdering på forretningsmessig innretning for utvalgte komponenter av Statsbyggs økonomimodell

3.3 Vurdering av kostnadsdekkende husleies del av økonomimodellen, herunder kalkulasjonsrente

Slik beskrevet i leveranse 1 er hensikten med statens husleieordning å få frem mest mulig reelle kostnader for statens bruk av lokaler. Dette innebærer at husleien leietaker betaler skal gjenspeile den kostnaden staten har ved å stille lokaler tilgjengelig for leietaker. Hvordan Statsbygg sin inntektsmodell er definert og frihet til faglige vurderinger for hvordan inntekter besluttes danner forutsetningene for hvilke resultater som kan forventes fra forvaltningsbedriften. Under følger leverandørens vurderinger av kostnadsdekkende husleie, med en vektlegging av kalkulasjonsrenten.

3.3.1 Deler av definisjonen av kostnadsdekkende husleie og operasjonaliseringen av denne er uklar, men mye er bra med dagens praksis

Slik redegjort for i kapittel 2.4 er vedtatt politikk, regler eller føringer relatert til kostnadsdekkende husleie etter leverandørens vurdering overordnet. Mange av formuleringene i kapittel 2.4 er nærmere 30 år gamle og fra da Entra og Statsbygg var samme aktør. Leverandøren vurderer at Statsbygg sine egne beskrivelser og metodikk rundt kostnadsdekkende husleie ikke sammenfaller direkte med begrep i vedtatt politikk, uten at det nødvendigvis er noe galt med dagens praksis. Ulike tilnærminger kan benyttes for husleie, hvor dagens modell er med å gjenspeile statens kostnader ved å stille lokaler til rådighet.

Etterprøvarhet av kostnadsdekkende husleie

Slik beskrevet i leveranse 1, kapittel 8.2.2, har ikke Statsbygg oversikter som viser at den kostnadsdekkende husleien som leietaker betaler er med å dekke samlede kostnader per lokale eller per sektor over lengre tidsperioder. Leverandøren har bedt Statsbygg om å



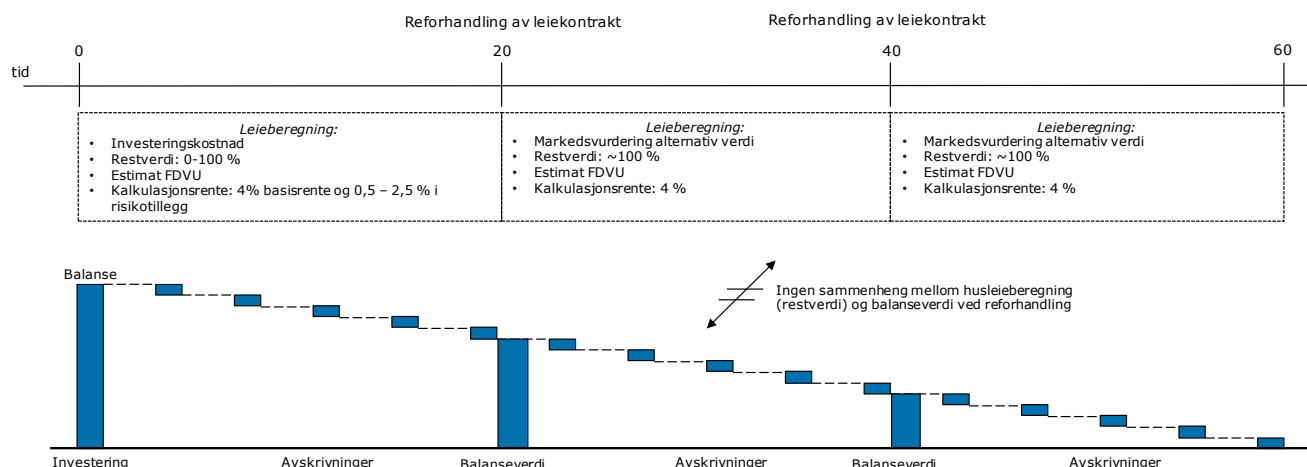
fremskaffe utvalgte avtaleregnskap, eiendomsregnskap eller annen dokumentasjon, aggregert over 20 års leieperiode/avtaleperioden som viser at initielle husleieberegninger og aggregerte husleieinntekter sammenfaller med påløpte kostnader over perioden. Dette har ikke vært mulig å fremskaffe. Det har således ikke vært mulig å etterprøve om enkelte brukere indirekte subsidierer andre brukere med sin husleie, til tross for at den kostnadsdekkende husleien skal dekke det enkelte lokalet. Det er riktignok ikke noe krav til etterprøvbarehet for Statsbygg i dagens husleieordning, men leverandøren vurderer at denne typen informasjon burde vært mulig å fremskaffe i et system bygget på kostnadsdekning av FDVU-kostnader.

Slik beskrevet i kapittel 2.4 beregner Statsbygg fremtidig FDVU-kostnader for leietakers lokaler som danner Statsbygg sitt inntektsgrunnlag relatert til FDVU. I utgangspunktet skal investeringer i gode kvaliteter, som gir høyere kapitalkostnader, kunne tilfalle leietaker i form av lavere estimerte FDVU-kostnader. Leverandøren er ikke forelagt en strukturert metodikk eller tallgrunnlag for at det gjøres beslutninger på optimale levetidskostnader for leietaker eller at eventuelle investeringer i høyere kvalitet tilfaller leietaker i lavere FDVU-kostnader.

Dagens kostnadsdekkende husleie genererer videre et betydelig resultat til disponering, noe som leverandøren vurderer kan være utfordrende begrepsmessig basert på vedtatt politikk. Dette er nærmere omtalt i kapittel 3.4.1.

Begrepsbruk ved reforhandling av leieavtaler

Leverandøren vurderer videre at bruk av restverdi i husleieberegningene og alternativ kostnad ved reforhandling av leieavtalene er svakt forankret i vedtatt politikk, utover hva Statsbygg selv har beskrevet. Eksempelvis vil bruk av alternativkostnad som grunnlag for kapitalkostnad ved reforhandling av leieavtaler etter 20 år, slik beskrevet i kapittel 2.4, etter leverandørens synspunkt i praksis innebære en markedsleie. Ved reforhandling vil (mest sannsynlig) markedsverdien være høyere enn den bokførte verdien. Statsbyggs leietakere betaler en husleie basert på en markedstestet alternativ verdi, mens Statsbyggs regnskapsmessige kapitalkostnader baserer seg på bokført balanseverdi. I denne typen situasjoner vil reelt resultat i regnskapet kunne fremkomme som sterkt positivt per lokale da renten i inntektsgrunnlaget er høyere enn renten på kapitalen. I dagens system, vil dette kunne gi høy totalkapitalrentabilitet ved et lavt samlet investeringsnivå over tid. Dette er illustrert i figuren under.



Figur 39: Dagens husleiemodell for nyinvestering og reforhandling



Sammenheng kostnadsdekkende husleie og avskrivninger

Statsbygg oppgir at det er ingen sammenheng mellom samlede avskrivningskostnader over en leieperiode og restverdi som danner grunnlag for inntektene. Dette gjelder ved nye lokaler med statlige byggeprosjekt og ved reforhandling. Hos en privat eiendomsutvikler er det mer fornuftig at det ikke er noen sammenheng mellom avskrivninger og beregninger av restverdi da de alltid vil maksimere inntektsgrunnlaget. Sett i lys av definisjonen av kostnadsdekkende husleie kunne sammenhengen vært sterkere, eventuelt kunne definisjonen av kostnadsdekkende husleie relatert til restverdiberegninger vært vesentlig tydeliggjort i vedtatte regler og føringer.

Dagens praksis og eierskap til inntektsmodellen

Videre er leverandøren av den oppfattelse at en alternativvurdering for lokaler gir en god indikasjon på hva det koster staten å stille et lokale til disposisjon og at det gjennomføres fornuftige faglige vurderinger i Statsbygg. Leverandøren vurderer at utfallsrommet for faglige vurderinger i å bestemme eget inntektsnivå er stort, slik enkelt illustrert i figur 30. Dette argumentet forsterkes når helheten av regler og retningslinjer for hvordan komponentene i internpriseringsmodellen er uklart definert. Det finnes heller ingen jevnlig prosess eller tydelig eierskap fra ansvarlig departement i forhold årlig gjennomgang av komponentene i inntektsmodellen.

3.3.2 Svakt kommunisert faglig forankring med svake retningslinjer på innretningen av kalkulasjonsrentenivå skaper uklarhet

Mange elementer er med å bestemme internprisen av lokaler i staten i dagens beregningsmodell. Forutsatt et kostnadsnivå på et statlig byggeprosjekt, utgjør samlet kalkulasjonsrente og hvordan restverdi beregnes de viktigste bestanddelene i inntektsmodellen.

Foruten beskrivelsen i kapittel 2.4.2 har leverandøren kun mottatt informasjon fra Finansdepartementet om argumentasjonen for nivået på dagens kalkulasjonsrente. Begrunnelsen for renteendringen var at leiebetingelsene bør sees i sammenheng med hva private aktører tilbyr for tilsvarende lokaler, samt verdien av alternativ plassering med tilsvarende risiko. Kalkulasjonsrenten for private aktører var anslått og det var derfor naturlig å heve renten. Dette skulle videre gi en riktigere prising av lokaler.

For valg av intervall for risikopåslaget har ikke leverandøren mottatt vedtatte regler og føringer utover hva Statsbygg selv oppgir.

Som beskrevet i kapittel 2.4 er argumentasjonen for renten ved reforhandling lite dekket i brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det er riktignok spesifisert i brevet at basisrente og risikotillegg skal benyttes for nye byggeprosjekt, men det er utydelig spesifisert hva som skal gjelde ved reforhandling. Statsbygg oppgir selv at de legger til grunn den risikjusterte kalkulasjonsrenten fra rundskrivet om samfunnsøkonomiske analyser (R-109/14) ved reforhandling. I samtaler med Finansdepartementet er leverandøren blitt fortalt at basisrenten på 4 pst er noe annet en kalkulasjonsrenten i R-109/14, og siden 2017 har renten i statens husleieordning ved inngåelse av nye leieavtaler ikke vært knyttet til rundskrivet. I samtaler med Kommunal- og moderniseringsdepartementet er det blitt fortalt leverandøren at det er frie forhandlinger som skal legges til grunn ved reforhandling, jf. St.prp. 63 (1990-91), noe som indikerer at Statsbygg står fritt til å velge hvilken rente som skal legges til grunn.



Leverandøren vurderer at den faglige forankringen på valg av kalkulasjonsrente er svakt kommunisert. Dette skaper en lite hensiktsmessig uklarhet for både Statsbygg og leietakerne. Uavhengig av valgt nivå burde det etter leverandørens vurdering være en tydelig faglig forklaring eller forklaring. Videre vurderer leverandøren at det er lite hensiktsmessig og forvirrende at det henvises til ulikt sammenlikningsgrunnlag for nye avtaler og reforhandling.

Selv om det kan være ulike risikopåslag ved nybygg og reforhandling, er leverandørens vurdering at et potensielt risikopåslag og retningslinjer for nye lokaler og reforhandling bør sammenfalle. Eksempelvis er risikoen for at leietaker sier opp leieforholdet i leieperioden, fortsatt til stede ved reforhandling. Leverandøren vurderer at risikoaspektet er det samme som for nye lokaler og reforhandling, da Statsbygg er garantert å få dekket sine kapitalkostnader gjennom husleiemodellen.

3.3.3 Sammenhengen mellom restverdi og kalkulasjonsrente gjør at samme risiko prises ulikt for nye byggeprosjekter

Som tidligere beskrevet finnes det i dag ingen formell forankring på sammenhengen mellom restverdi og kalkulasjonsrente utover det Statsbygg selv definerer for nye byggeprosjekter. I dokumentet «veiledning beslutningsnotat husleie» utarbeidet av Statsbygg hevdes det at jo høyere anslag for restverdi, desto større vil avviket mellom virkelig verdi og restverdianslaget kunne være. Derfor må risikotillegget øke i takt med restverdiens størrelse¹³⁶. Dette sammenfaller med regresjonsanalyse foretatt av leverandøren på mottatt underlag fra Statsbygg på benyttet restverdi og kalkulasjonsrente i inngåtte husleieavtaler. Leverandøren har blitt forelagt informasjon og et veiledningsdokumentet hvor det påpekes at endret praksis er under utarbeidelse. Statsbygg oppgir selv at det i de fleste tilfeller i dag benytter en kalkulasjonsrente på 4,5 pst. for nye leieavtaler, noe som indikerer at kapital ved nye lokalbehov prises likt.

Leverandøren vurderer dette som et godt tiltak, da god faglig praksis er å ha den usystematiske risikoen i kontantstrømmen, mens den systematiske er reflektert i kalkulasjonsrenten. Poenget understrekes med et eksempel hvor man ser for seg to ulike lokaler med restverdi på henholdsvis 0 og 100 pst., og hvor det ikke knyttet noe usikkerhet til kontantstrømmene. Vi antar at det ene lokalet er et fengsel (restverdi 0 pst) og det andre et lett omsettelig bygg i en storby (restverdi 100 pst). Dette er representative tilfeller for Statsbyggs portefølje. Gitt dagens husleiemodell ville fengselet fått en kalkulasjonsrente på 6 pst., mens det sentrumsnære bygget ville fått 4,5 pst. Husleiemodellen gir derfor ulike rentesatser for den samme systematiske risikoen noe som innebærer en dobbeltsikring av risiko, både gjennom risikotillegget og gjennom restverdien.

Det vurderes derfor at om man først fastsetter et beste estimat for restverdi, skal behovet for spredning i kalkulasjonsrente i hovedsak være unødvendig. Det påpekes at Statsbygg har adressert problemstillingen og nå benytter en fast kalkulasjonsrente uavhengig av restverdi for nye leieavtaler. Muligheten for et variabelt risikotillegg på 0,5 – 2,5 pst, slik beskrevet i kapittel 2.4.2, benyttes således ikke.

3.3.4 Det er få eksempler som tilsier at kalkulasjonsrenten i husleiemodellen er høyere enn hva markedet benytter og at etterspørselen er påvirket

Gjennom notat fra Statsbygg til Kommunal- og moderniseringsdepartementet den 15.01.2018 argumenterer Statsbygg for at rentenivået som ble besluttet i 2016 ikke lenger bidrar til riktige samfunnsmessige vurderinger av hvordan virksomhetene skal

¹³⁶ Leieberegninger i statens husleieordning, juni 2017



bruke sine ressurser. Statsbygg argumenterer overprisingen ved blant annet å si at den nye kalkulasjonsrenten er høyere enn renten som ville blitt benyttet i private investeringer i byggeprosjekter med statlige leietakere i Norge¹³⁷. Statsbygg har ikke fremskaffet et slikt datagrunnlag som underbygger påstanden.

Under er det fremstilt ulike yieldnivåer for å kunne gjøre en vurdering på kalkulasjonsrentens størrelse sammenliknet hva som benyttes av markedsaktører. Dette er ikke en perfekt sammenlikning, men gir etter leverandørens vurdering en indikasjon på nivå. I tabellen under er det ingen forskjell mellom nye avtaler og reforhandlinger. Tabellen viser yieldnivå for ulike kategorier eiendom, samt fordeling etter de største byene i Norge. Det er primært sentrale områder i Oslo som har yieldnivå under gjeldende kalkulasjonsrente. På enkelttransaksjonsnivå er leverandøren kjent med at leide lokaler i Oslo med offentlige leietakere som er av samme bygningstype som mange lokaler i Statsbygg er verdsatt på yieldnivå ned mot 3,50. Den store bredden i lokaler og lokasjoner tilsier at yieldnivået (renten) er på linje og i mange tilfeller høyere enn den kalkulasjonsrenten som benyttes i husleieordningen i dag.

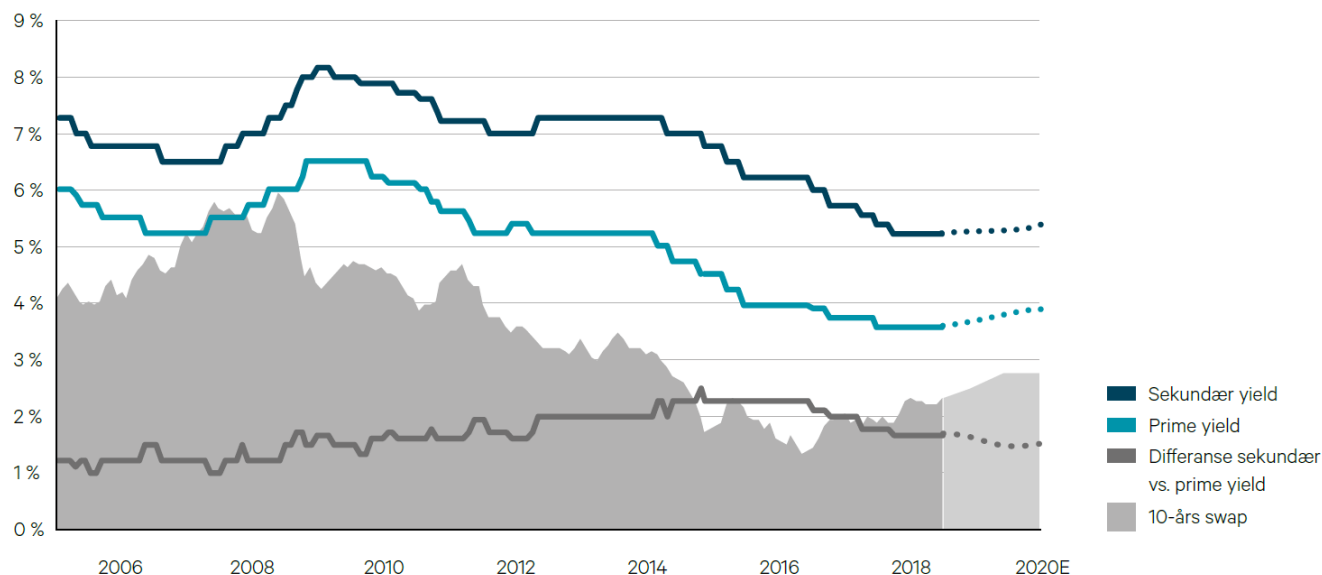
Kategori	Oslo/Akershus	Bergen	Trondheim	Stavanger
15 års off. kontr. i CBD	3,50 %	4,25 %	4,5 %	4,6 %
Prime yield kontor (7 år)	3,75 %	4,75 %	5,00 %	5,25 %
Normal yield kontor (5 år)	+/- 5,60 %	+/- 6,50 %	+/- 6,50 %	+/- 7,50 %
Prime yield handel	3,75 %	4,75 %	4,75 %	5,25 %
Normal yield handel (5 år)	+/- 6,00 %	+/- 7,00 %	+/- 7,00 %	+/- 7,00 %
Prime yield logistikk (12 år)	4,75 %	5,75 %	5,75 %	6,25 %
Normal yield logistikk (5 år)	+/- 5,75 %	+/- 7,25 %	+/- 7,00	+/- 8,00
Prime yield hotell (12år)	4,00 %	4,75 %	5,00 %	5,25 %

Tabell 21: Oversikt yieldnivå Q1 2018¹³⁸

For å supplere tabellen ovenfor er det hentet inn historisk og prognostisert yieldutvikling fra UNION markedsrapport, fra perioden 2005 til 2020. Figuren sammenfaller med tabellen ovenfor, som viser at det er kun prime yield som er lavere enn nivåene som benyttes for kalkulasjonsrente for Statsbygg.

¹³⁷ Mottatt underlag fra Statsbygg. «Husleieordningen – fastsettelse av rentenivå_2».docx

¹³⁸ DNB Næringsmegling Markedsrapport 2018



Figur 40: Utvikling for prime og sekundær yield¹³⁹

Leverandøren vurderer på denne bakgrunn at det er få eksempler som tilsier at kalkulasjonsrenten i husleiemodellen er høyere enn hva markedet benytter. Riktignok er renten benyttet i husleiemodellen tidligere, dvs. før 2015, lavere enn praktisert yieldnivå i markedet.

Det ble også argumentert i notatet fra Statsbygg for at den nye kalkulasjonsrenten kunne gi en kunstig overprising av lokaler ift. andre innsatsfaktorer. Normal tilbud- og etterspørselsteori tilsier at høyere kostnad skal gi lavere etterspørsel. Redusert etterspørsel vil være ønskelig dersom den tidligere renten førte til en underprising av lokaler som innsatsfaktor. Basert på fire eksempler på nybygg og rehabiliteringer oppgir Statsbygg at renteøkningen har medført en samlet leiekostnadsøkning for leietaker på mellom 24 pst. og 43 pst. Det er ikke blitt forelagt dokumentasjon på at etterspørselen etter lokaler er redusert.

3.3.5 Sammenlikningsgrunnlag for kalkulasjonsrenten er utfordrende når avkastning for alternativ plassering med tilsvarende risiko er retningsgivende

Slik beskrevet i kapittel 3.3.2 er den faglig forankring for dagens kalkulasjonsrente med svake retningslinjer på innretningen av kalkulasjonsrentenivå skaper uklarhet. Leverandøren vurderer at sammenlikningen for kalkulasjonsrenten med «*avkastning for alternativ plassering med tilsvarende risiko*» er positiv, men at det i liten grad eksisterer et godt datagrunnlag for dette.

I kapittel 4.4 er det drøftet ulike sammenlikningsgrunnlag for kalkulasjonsrenten. Alle tilnærmingene har sine svakheter ift. datagrunnlag når tilnærmingen «*avkastning for alternativ plassering med tilsvarende risiko*» benyttes. Drøftingen er dekket i dette kapittelet i sin helhet.

3.3.6 Frie forhandlinger ved endt leieperiode er i realiteten begrenset

Slik beskrevet i kapittel 2.4 står partene etter endt leietid fritt til forhandle når det gjelder leietidens lengde, nivå og arealets størrelse. Statsbygg oppgir samtidig at leietakerne står fritt til å velge andre lokalbehov enn det som blir tilbudt. Leverandøren vurderer at frie

¹³⁹ UNION Markedsrapport 2018



forhandlinger i realiteten er begrenset. Dette begrunnes spesielt på bakgrunn av definisjonen av formålsbygg, samt dataunderlag mottatt av Statsbygg.

Leietakerne i Statsbygg sitter etter dagens definisjon i et formålsbygg. Gitt at behovet for lokaler eller forutsetningene for et velfungerende marked og objektsikring ikke er vesentlig endret, har eksisterende leietaker begrensede alternativ etter endt leieperiode:

1. Fortsette leieforholdet i Statsbygg med reforhandlede vilkår
2. Få departement til å initiere et nytt statlig byggeprosjekt (dvs. et nytt formålsbygg)

Der lokalbehovet er vesentlig endret er selvsagt leie i markedet en mulighet og for aktører med selvforvaltet eiendom har de et reelt valg mellom å benytte egenforvaltede lokaler og lokaler forvaltet av Statsbygg. Utover dette er den eneste tilbyderen av formålsbygg i staten Statsbygg, og det er derfor leverandørens vurdering at leietaker har få til ingen reell mulighet til å forhandle på fritt grunnlag. Statsbygg er i en fordelaktig posisjon hvor de derfor kan være premissgivende for nivået på husleien. Slik beskrevet nærmere i kapittel 2.4 benyttes alternativ verdi / markedsverdi i dag som hovedregel som leieberegningssgrunnlag med en fast kalkulasjonsrente på 4 pst. Økt leie som følge av eventuelle investeringer og nytt estimat for FDVU-kostnader kommer i tillegg. Det er forespurt i hvilken grad og hvor ofte Statsbygg velger å fravike dette. Det oppgis at det i praksis benyttes markedsverdi i hovedsak i dag ved reforhandling og kalkulasjonsrentenivået er fast. Samtidig blir det oppgitt at bokført verdi tidligere ble benyttet som alternativ verdi ved reforhandling der bokført verdi var høyere enn markedsverdi. Slik Statsbygg selv har påpekt er dette en lite konsistent tilnærming og Statsbygg er i skrivende stund i prosess med å endre dette i interne veiledere. Statsbygg er også til dels i fordelaktig posisjon ovenfor leietaker med tanke på arealets størrelse. Statsbygg oppgir at forutsetningen for å leie deler av et areal er at deler av eiendommen lar seg avhende eller leies ut til andre aktører.

Perspektivet forsterkes ytterligere ved at mottatt data fra Statsbygg viser at svært få leietakere trer ut av sitt leieforhold etter endt leieperiode i løpet av de siste fem årene. Underlaget viser at det er 70 leieavtaler som har blitt reforhandlet og 24 som ikke har blitt reforhandlet. Av de 24 kontraktene som ikke ble reforhandlet skyldes majoriteten at de enten mottok et nytt bygg fra Statsbygg, organisasjonen opphørte eller at de kun hadde et midlertidig leieforhold med Statsbygg. Etter leverandørens vurdering er det kun to leietakere som ikke ønsket å fortsette sitt leieforhold med Statsbygg og som valgte å inngå et leieforhold med en kommersiell aktør. På denne bakgrunn vurderer leverandøren at det kun er 3 pst. av alle leieforhold som ikke blir reforhandlet etter endt leieperiode noe som underbygger at muligheten til frie forhandlinger er begrenset.

3.4 Vurderinger av samlet resultat til disponering og / eller driftsresultat, samt innretning reguleringsfond

Som beskrevet i kapittel 2.5 består Statsbyggs resultat til disponering av underpostene: til investeringsformål, til reguleringsfond og krav til driftsresultat. De viktigste vurderingene er beskrevet under. Sammenliknet med begrep i øvrig regnskapsføring i privat sektor kan driftsresultatkravet på post 24 sammenliknes med et utbyttekrav, avsetning til investeringsformål kan sammenliknes med avsetning til bundet egenkapital mens til reguleringsfond kan sammenliknes med avsetning til fri egenkapital.



3.4.1 Det er lav bevissthet rundt nivået på resultatposter til disponering, fordelingen mellom poster og hva slags økonomisk gevinst resultatposter til disponering, herunder driftsresultatet, faktisk viser

Leverandøren vurderer at det er viktigere å prise lokaler som innsatsfaktorer og kapitalbindingen til staten riktig, sett opp mot at det blir et potensielt problem at resultatposter til disponering utgjør et stort samlet beløp og/eller at det er krevende å fordele beløpet.

Slik beskrevet i kapittel 2.2 har husleieordningen generert et betydelig samlet resultat til disponering de siste 10 årene, og akkumuleres til rundt 13,5 mrd. kroner for samme periode. I 2018 utgjorde resultat til disponering rundt 30 pst. av husleieinntektene. Det vil si at etter at renter, avskrivninger, FDVU og administrasjon er betalt sitter staten, gjennom Statsbygg, igjen med et overskudd regnskapsmessig. Slik redegjort for i nåsituasjonsbeskrivelsen er dette ikke midler Statsbygg disponerer fritt. Som beskrevet i leveranse 1, kapittel 4.2.6, er det lav bevissthet rundt fastsettelsen av kravet til driftsresultat, avsetning til investeringsformål og reguleringsfond, som utgjør Statsbyggs resultat til disponering. Eller sagt på en annen måte, det eksisterer ingen metodikk eller krav som tilsier at samlet resultat til disponering burde vært 10 mrd. eller 15 mrd. kroner de siste ti årene. Leverandøren har utfordret Statsbygg og Kommunal- og moderniseringsdepartementet på hvorfor samlet resultat til disponering historisk har vært så høyt uten å få en god argumentasjon for om nivået er høyt eller lavt. Leverandøren mener dette kan være mulig å stille spørsmål ved om et høyt samlet resultat sammenfaller med begrepsbruken ved kostnadsdekkende husleie.

Samtidig vurderer leverandøren at det er naturlig at forvaltningsbedriftsmodellen genererer et resultat, slik som økonomimodellen for Statsbygg nå er satt opp. Det er videre naturlig at resultatet blir positivt når at kun en del av kapitalen rentebelastes på kostnadssiden, men hele kapitalen rentebelastes på inntektssiden. I tillegg genereres gevinster fra salg bokført etter historisk kostnad. Samlet resultat til disponering per år gir etter leverandørens vurdering et uttrykk for kostnaden av statens kapitalbinding i lokaler, og slik beskrevet i kapittel 3.4.3 er ikke totalkapitalrentabiliteten spesielt høy.

3.4.2 Statsbygg sin totalkapitalrentabilitet er relativt lav i forhold til utvalgte statsforetak og eiendomsaktører

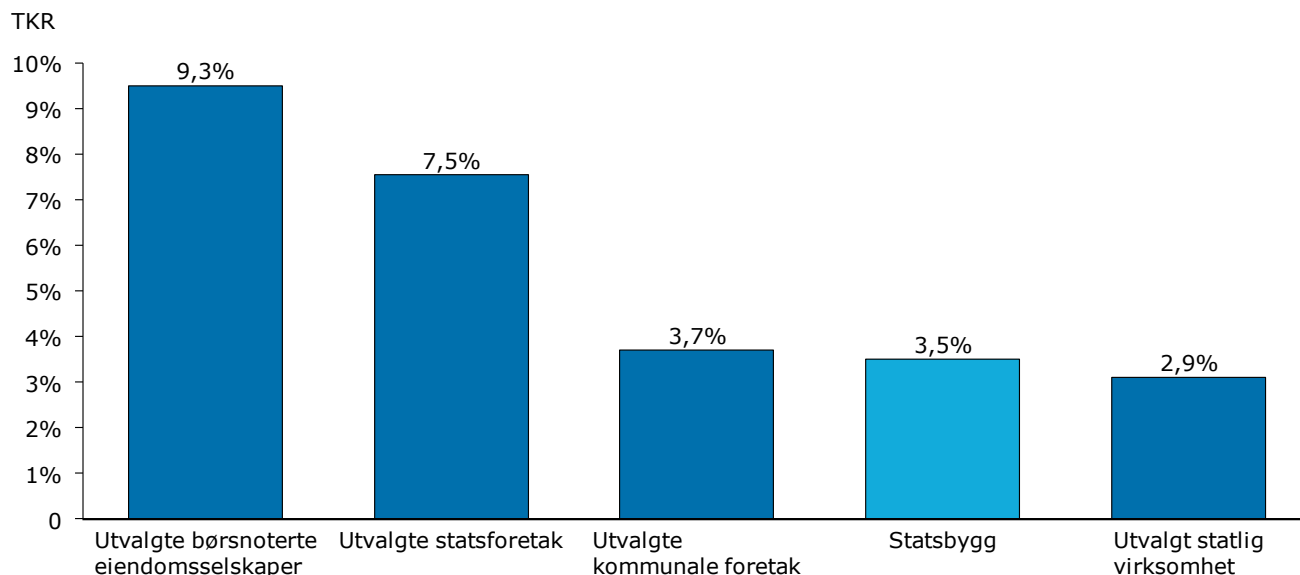
I en (privat) virksomhet med størst mulig overskudd som formål, ville kalkulasjonsrenten for husleien normalt vært lik virksomhetens gjennomsnittlige kapitalkostnad (dvs vektet gjennomsnitt av gjeldsrente og avkastningskrav til egenkapitalen – WACC: Weighted Average Cost of Capital). Et alternativ til dette er derfor å se på hvilken avkastning og/eller verdiskapning de sammenlignbare aktørene har, hvor totalkapitalrentabilitet er en av mange mulige størrelser som kan sammenliknes. Totalkapitalrentabilitet (TKR) viser den avkastningen en bedrift oppnår på sine aktiva.

Som beskrevet i kapittel 2.5.3 rapporterer Statsbygg på TKR i årsrapporten. I figuren under har leverandøren fremstilt TKR for de sammenlignbare aktørene. For detaljer rundt utregning refereres det til vedlegget. De utvalgte børsnoterte eiendomsselskapene ligger høyest, men det påpekes at de børsnoterte eiendomsselskapene har en markedsbasert balanse på sine anleggsmidler, noe de andre utvalgte kategoriene ikke har. Det vil si, hvis de børsnoterte eiendomsselskapene hadde lagt til grunn historisk kost ville TKR trolig blitt vesentlig høyere. En stor andel av avkastningen genereres også fra utvikling av eiendom.

For de utvalgte statsforetakene er gjennomsnittlig TKR 7,5 pst. Det er store variasjoner innad i denne gruppen, med SIVA med en TKR på 16,2 pst og Bane NOR med 0,2 pst som ytterpunktene.



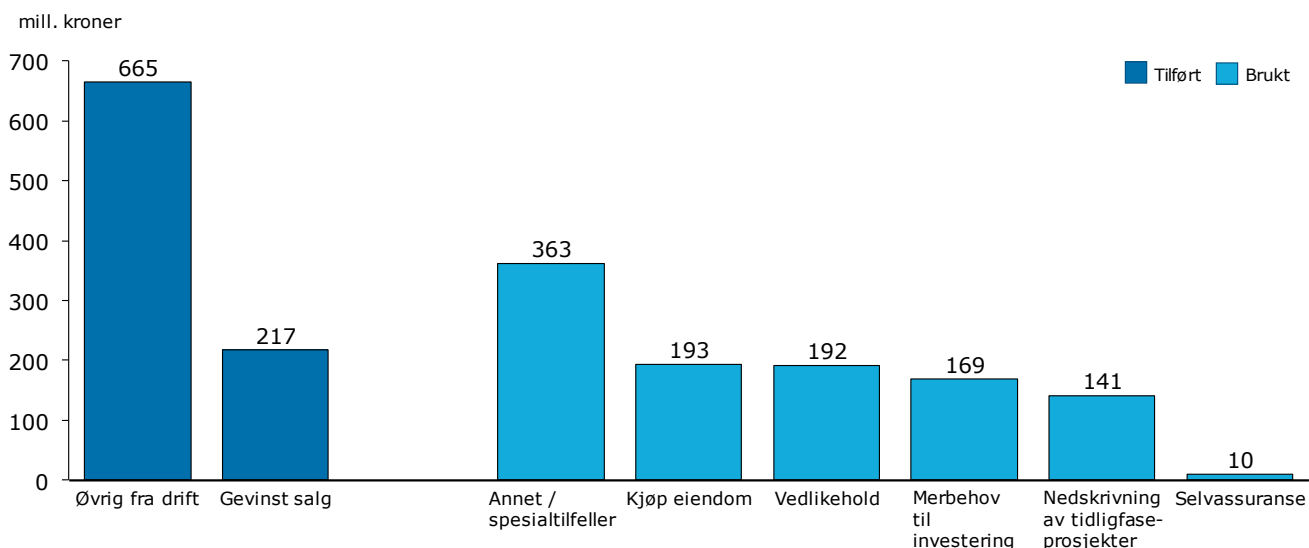
Differansen mellom de utvalgte kommunale foretakene, Statsbygg og den utvalgte statlig virksomheten er på kun 0,8 prosentpoeng. Leverandøren understreker at TKR ikke nødvendigvis er fullt ut sammenlignbart, da dette varierer mye fra bransje til bransje.



Figur 41: Oversikt total kapitalrentabilitet for utvalgte selskapskategorier

3.4.3 Bruk av reguleringsfondet til vedlikehold og merbehov til investeringer fremstår som nyttig. Leverandøren spørsmålsstiller bruk til selvassuranse, nedskrivninger av tidligfaseprosjekt, til dels kjøp og spesialtilfeller

Reguleringsfondet gir Statsbygg fleksibilitet til å håndtere svingninger i løpende inntekter og utgifter, slik nærmere beskrevet i kapittel 2.5.3. Det er foretatt en analyse på hva reguleringsfondet har blitt benyttet til de siste fem årene (2014-2018) og kategorisert bruken som vist i figuren under. De mørkeblå stolpene indikerer transaksjoner hvor fondet har blitt tilført midler. De lyseblå stolpene indikerer transaksjoner etter kategori hvor Statsbygg har brukt midler fra reguleringsfondet. Dette indikerer hva residualen / reguleringsfondet er benyttet til, men ikke totale kostnader i Statsbygg relatert til de ulike kategoriene. Bruk av residualen er avhengig av fullmaktene, slik beskrevet i kapittel 2.5.3.



Figur 42: Utgifts- og inntekstposter etter kategori reguleringsfond 2014-2018¹⁴⁰

Bruk til vedlikehold

Det fremkommer av figuren over at Statsbygg har brukt 192 mill. kroner fra reguleringsfondet til vedlikehold. Dette kommer fra at Statsbygg brukte 153 mill. kroner til ekstraordinære vedlikeholdstiltak og 38,5 mill. kroner til vedlikehold av Folkehelseinstituttet. Statsbygg oppgir at bevilgning til Folkehelseinstituttet ble gitt over statsbudsjettet, men brukte ikke hele beløpet i tildelingsåret. Ubrukt beløp ble i tildelingsåret tilført reguleringsfondet. Året etter ble vedlikeholdstiltaket ferdigstilt og dette ble da finansiert ved bruk av reguleringsfondet. Fra 2013-2017 har Statsbygg samlet brukt 2,8 mrd. kroner i vedlikehold for sin ordinære portefølje utenom fengselsporteføljen¹⁴¹. Utgifter til vedlikehold fra reguleringsfondet utgjør i underkant av 7 pst. av totalt vedlikehold.

Forsvarsbygg, som tidligere var en forvaltningsbedrift og som tidligere hadde et reguleringsfond, oppgir gjennom samtaler med leverandøren at eiendomsporteføljen er av en slik karakter at det årlige vedlikeholdsbehovet ikke behøver å svinge vesentlig mellom år. Det oppgis at god planlegging av årlig vedlikehold med tilhørende fullmakt til å overføre bevilgninger vil sikre effektivt vedlikehold, og at effektivt vedlikehold også lar seg gjennomføre uten et reguleringsfond.

I Riksrevisjonens rapport av 2016 - 2017¹⁴² konkluderes det imidlertid at «tilstanden til eiendomsmassen forverres og vedlikeholdsetterslepet øker... Forsvarsbygg har svak styring og kontroll med gjennomføring av vedlikeholdsarbeidet samt at det mangler styringssignaler fra departementet om prioritering av vedlikehold av ulike typer eiendommer, bygg og anlegg».

Gjennom rapporten fremkommer det til dels ulik oppfatning mellom Forsvarsbygg og Forsvarsdepartementet om nødvendig fleksibilitet. Leverandøren har ikke gjort noen tilknytning mellom funnene i riksrevisjonens rapport og besittelsen av et reguleringsfond, men antar det er delvis relatert til reguleringsfondet. Det sies blant annet:

¹⁴⁰ Leverandøren har kategorisert bruk og tilførsel fra mottatt data fra Statsbygg.

¹⁴¹ Vedlikehold og påkostningskostnader sendt fra Statsbygg

¹⁴² Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg. Dokument 3:3 (2016-2017)



«Administrerende direktør i Forsvarsbygg opplever rammevilkårene som den største utfordringen for å drive god eiendomsforvaltning. Han viser til at overgangen fra netto til bruttobudsjettet virksomhet i 2010 betyr mindre økonomisk handlefrihet. Kombinasjonen av ettårsprinsippet og kontantprinsippet fører til at utbetalingene må skje innen utgangen av året dersom virksomheten skal benytte bevilgningen for det året. Det erkjennes likevel at sett fra Forsvarsdepartementets side kan det være hensiktsmessig å styre mer direkte og kunne prioritere ressurser på tvers innenfor sektoren.

«...Forsvarsdepartementet mener at Forsvarsbygg har gode og tilstrekkelige rammebetingelser for å nå de resultatkravene som er satt, slik at departementet har nødvendig fleksibilitet til å gjøre prioriteringer på tvers av sektoren»

Leverandøren ser Forsvarsbygg sine argument med tanke på størrelsen på porteføljen, men samtidig gir reguleringsfondet Statsbygg en god fleksibilitet i forhold til når vedlikehold skal gjennomføres og mindre behov for ressurskrevende detaljplanlegging av vedlikehold. Gitt forvaltningsbedriftsformen vurderer leverandøren at bruk til vedlikehold og som naturlig for å tilrettelegge for effektiv prosjektgjennomføring og eiendomsforvaltning.

Merbehov til investeringer

For tidsperiode 2014 - 2018 er det benyttet 169 mill. kroner til merbehov tilknyttet investeringer. Merbehov er en forskyvning av kostnader som ville påløpt ved et senere tidspunkt. Merbehovet relaterer seg til prosjekteringspostene, enten under post 30 prosjektering av bygg eller post 32 prosjekter og igangsetting av brukerfinansierte byggeprosjekter. Gitt forvaltningsbedriftsformen vurderer leverandøren at bruk til merbehov til investeringer er hensiktsmessig, da man kan bidra til kostnadsoptimal fremdrift i vedtatte investeringer. Det vil si at optimal fremdrift i investeringsprosjekter kan prioriteres selv om ikke investeringsbevilgninger inneværende år er tilstrekkelig.

Selvassuranse

Staten og Statsbyggs forhold til selvassuranse er beskrevet i kapittel 2.5.1. Leverandøren har mottatt husleieberegninger fra Statsbygg hvor det legges til grunn 10-70 kroner per kvm for forsikring¹⁴³. Etter et internt arbeid i Statsbygg i 2018 ble det anbefalt at forsikringspremien skulle settes til 10 kr/kvm, basert på tilsvarende estimat hos private og vurdering av risiko, samt kostnader Statsbygg har hatt på dette området¹⁴⁴. Leverandøren er ikke kjent med den nye fordelingen i totalporteføljen. Statsbygg oppgir at påslaget i husleieberegningen skal blant annet dekke brann, innbrudd og forsikring på bygg og maskiner¹⁴⁵. Med en totalportefølje på 2,9 mill. kvm utgjør inntekten til Statsbygg på forsikring mellom 29 - 203 mill. kroner årlig, basert på underlag fra husleieberegningen. Historisk har det vært praktisert at skadetilfeller under 25 mill. kroner kan dekkes gjennom reguleringsfondet, mens større erstatninger dekkes gjennom Stortinget som egne bevilgningssaker. Leverandøren har blitt informert om at det per dags dato praktiseres en grense for skadetilfeller på 50 mill. kroner. Økningen skyldes prisjustering fra når sist grense var etablert.

Som beskrevet tidligere er inntekter vedrørende selvassuranse hjemlet i St. prp. nr. 63 (1990-91) hvor det står det at: «hver enkelt virksomhet innkalkuleres et særskilt beløp

¹⁴³ Husleieberegning for Gol trafikkstasjon og stasjonsmesterbygningen

¹⁴⁴ Mottatt underlag fra Statsbygg. Program: Et effektivt Statsbygg. P10-3 Husleieberegningssmodellen.

¹⁴⁵ Mottatt informasjon av Statsbygg gjennom kommentarutveksling



som skal dekke statens utgifter til selvassuranse, og at reguleringsfondet alltid har en slik størrelse at det kan dekke sannsynlige påkommende skadetilfelle». Det er likevel for leverandøren uklart i hvilken grad Statsbygg kan kreve inntekter for selvassuranse uavhengig om skadetilfellet er større eller mindre enn 50 millioner.

Som vist i figuren over har Statsbygg benyttet 10 mill. kroner de siste fem årene som følge av selvassuranse fra reguleringsfondet. Dette utgjør 1 pst av alle midler brukt fra reguleringsfondet i samme periode. Foruten om utgifter til selvassuranse gjennom reguleringsfondet utgiftsfører også Statsbygg selvassuranse over vanlig drift for skadetilfeller for over 2 mill. kroner. Dette vises i tabellen under. Akkumulert har utgiftene til selvassuranse over driftsbudsjettet utgjort i underkant av 28 mill. kroner de siste fem årene. Totale utgifter de siste fem årene knyttet til selvassuranse er derfor i underkant av 38 mill. kroner, og i snitt omtrent 7,6 millioner årlig.

(tall i mill. kroner)	2014	2015	2016	2017	2018	Totalt
Driftsutgifter – 7501 Selvassuranse	0,97	10,34	0,81	9,9	5,78	27,80

Tabell 22: Oversikt utgifter tilknyttet selvassuranse over driftsbudsjett for Statsbygg¹⁴⁶

I denne sammenheng er det mulig å stille spørsmål ved formålet til reguleringsfondet som en selvassurandørmekanisme. Leverandøren vurderer derfor at prinsippet om selvassuranse gjennom reguleringsfondet delvis blir unødvendig, og at dette i stor grad kan dekkes gjennom driftsbudsjettet.

Kjøp av eiendom

Reguleringsfondet har også en vesentlig funksjon for kjøp av eiendom, noe som også fremkommer av fullmaktene gitt gjennom tildelingsbrevene. Statsbygg argumenterer for at fleksibiliteten og muligheten til å agere gjennom reguleringsfondet ved kjøp av eiendom gir bedre betingelser enn gjennom Stortingsvedtak. Det er ikke fremlagt noen strukturert dokumentasjon for dette. Dette for å agere raskt, og ikke være avhengig av et vedtak. Samtidig oppgis det at eiendomskjøp skal være knyttet til fremtidige prosjekter/lokalbehov for staten.

De siste fem årene (2014-2018) er det samlet blitt bevilget 510 mill. kroner over post 49. Statsbygg har kjøpt eiendom for 743 mill. kroner. Merutgiftene har derfor vært 233 mill. kroner. De totale utgiftene for kjøp av eiendom de siste fem årene med bruk av reguleringsfondet har vært 193 mill. kroner, jf. figur over. Det vil si at Statsbygg bruker en betydelig del av reguleringsfondet til kjøp av eiendom utover det som blir bevilget. Statsbygg oppgir at kjøp utover bevilgning i perioden har vært finansiert med salgsgevinst som har gått gjennom reguleringsfondet samt omdisponering fra post 34 med 40,4 mill. kroner.

Kjøp av eiendom bevilges ellers og bruttobudsjetteres over post 49, som *kan overføres* og benyttes i de to påfølgende år. Alle kjøp fordrer et oppdrag fra et oppdragsdepartement. Det gir Statsbygg i utgangspunktet tre år på å gjennomføre transaksjonen for kjøp av eiendommen. Skulle derimot behovet for en eiendom oppstå relativt raskt er det også mulig å få bevilget midler fra Stortinget gjennom prosessene for revidert nasjonalbudsjett og i nysaldering. Det er derfor teoretisk mulig å hente likviditet hver fjerde måned, selv

¹⁴⁶ Kostnader mellom 2-50 mill. kroner. Kostnader under 2 mill. kroner føres som ordinært vedlikehold og er ikke sporbart i regnskapet til Statsbygg



om leverandøren erkjenner at dette kan være krevende i praksis. Det burde derfor i hovedsak være mulig å planlegge slik at utgiftene ved kjøp kommer fra budsjetterte investeringsmidler til kjøp av eiendom. Fra et perspektiv om å tydeliggjøre samfunnsøkonomisk nytte og mulige politiske prioriteringer burde treårs fleksibilitet med tertialoppdateringer være «disiplinerende» ovenfor oppdragsdepartement.

Beløpet på 193 mill. kroner akkumulert over de siste fem årene har ikke blitt analysert i detalj, men leverandøren vurderer at store eiendomskjøp av prinsipielle karakter burde prioriteres på lik linje som øvrige statlige investeringer i budsjettprosessen. Om det eksempelvis gjennomføres kjøp av eiendom før konseptvalg som legger premisser for fremtidige konseptvalg er dette fra et prinsipielt perspektiv uheldig. Leverandøren vurderer at avvik på investeringens størrelse mot budsjett på større eiendomsinvesteringer bør tas mot reguleringsfondet slik det er i dag, samt mindre eiendomskjøp.

Leverandøren har gjennomgått fem eiendomskjøp hvor midler fra reguleringsfondet er benyttet. Leverandøren har ikke gjort noen vurderinger om kjøpene i seg selv, men basert på den informasjonen leverandøren har mottatt tar det i gjennomsnitt ett år fra oppdragsbrev til gjennomført kjøp. Med enkelte kjøpstransaksjoner som gjennomføres raskt er det etter leverandørens vurdering et visst behov for reguleringsfondet til kjøp av eiendom for å tilrettelegge for effektiv prosjektgjennomføring. Det er riktignok ikke analysert om oppdragsgiver kunne forutsett behovene på et tidligere tidspunkt, noe som ville gitt bedre tid til å iverksette oppdraget.

Nedskrivning av tidligfaseprosjekter

De siste fem årene er det også blitt brukt 141 mill. kroner til nedskrivning av prosjekter. Dette er for blant annet Bergen tinghus, sørsamisk museum, samisk VGS, HBV påbygg og annet. Nedskrivning er en kostnadsføring av en uforutsett verdiforringelse, og i denne sammenheng har det blitt benyttet hvor prosjekter er prosjektert, men besluttet stoppet og avsluttet. Som en konsekvens har reguleringsfondet blitt benyttet for å dekke disse tapene. Leverandøren har kun analysert nedskrivning av tidligfaseprosjekter hvor reguleringsfondet er benyttet og ikke vurdert eller analysert totale nedskrivninger i Statsbygg.

Av Statsbyggs fullmakter gjennom tildelingsbrevet for 2019 samtykker departementet at Statsbygg kan: *«korrigere Statsbyggs balanse med inntil 10 mill. kroner i de tilfellene hvor prosjekterings- og investeringsmidler ført på kap. 2445 Statsbygg blir overført til andre budsjettkapitler eller prosjektene ikke blir realisert»*

Dette betyr at Statsbygg innenfor sine fullmakter kan gjennomføre nedskrivninger for totalt 10 mill. kroner. Er nedskrivningene større må Statsbygg be Kommunal- og moderniseringsdepartementet om fullmakt, noe som leverandøren er blitt fortalt at det ofte gjøres. Nedskrivningen vises som nedskrivning i resultatregnskapet noe som medfører at årets resultat til disponering blir lavere og beløp som kan avsettes til reguleringsfond blir mindre. Det betyr at nedskrivningen indirekte belastes reguleringsfondet.

Leverandøren vurderer at bruk av reguleringsfondet til nedskrivning av prosjekter er ufordelaktig, fordi Statsbygg må ta konsekvensene av beslutninger som er utenfor Statsbygg sin kontroll. Leverandøren vurderer at hvis kostnaden hadde blitt belastet bruker ville dette gitt en større samfunnsmessig nytte og økt transparens. Prosjekteringsbarrieren ville trolig bli større for oppdragsdepartement/bruker, noe som vil



resultere i at kun de mest nødvendige prosjektene blir prosjektert. Om oppdragsdepartementene må ta nedskrivningskostnaden medfører dette en utfordring for oppdragsdepartementet å skaffe midler som ikke er analysert i detalj. Da dette vil være en intern ompostering antas dette riktignok å være håndterlig.

Annet / spesialtilfeller

Den største utgiftsposten i reguleringsfondet de siste fem årene har leverandøren kategorisert som annet / spesialtilfeller, og utgjorde 363 mill. kroner. De to største utgiftspostene i denne kategorien er boliger på Svalbard, samt tiltak for perimetersikring på hhv 150 mill. kroner og 105 mill. kroner. Nedgangen i reguleringsfondet størrelse mellom 2017 og 2018, jf. figur 32, skyldes at det ble igangsatt bygging av 60 boliger på Svalbard til 150 mill. kroner, jf. Prop. 85 S (2017 – 2018). Bevilgningsbehovet ble dekket av Statsbyggs reguleringsfond ved at reguleringsfondet ble redusert og avsetning til investeringsformål økte tilsvarende. Det fremkommer også av forslag i Prop.1S (2018-2019) at boliger til Svalbard skal dekkes gjennom reguleringsfondet ved at reguleringsfondet reduseres med 113 mill. kroner. Post 24.5 Til investeringsformål og kap. 5445 Statsbygg, post 39 Avsetning til investeringsformål økes tilsvarende. Leverandøren er videre blitt informert at reguleringsfondet er blitt benyttet grunnet reguleringsfondets størrelse. Boliger på Svalbard kan hevdes å være selvassurans, men skadetilfellet er vesentlig høyere enn de 50 mill. kronene reguleringsfondet (jf. over) i utgangspunktet skal benyttes for.

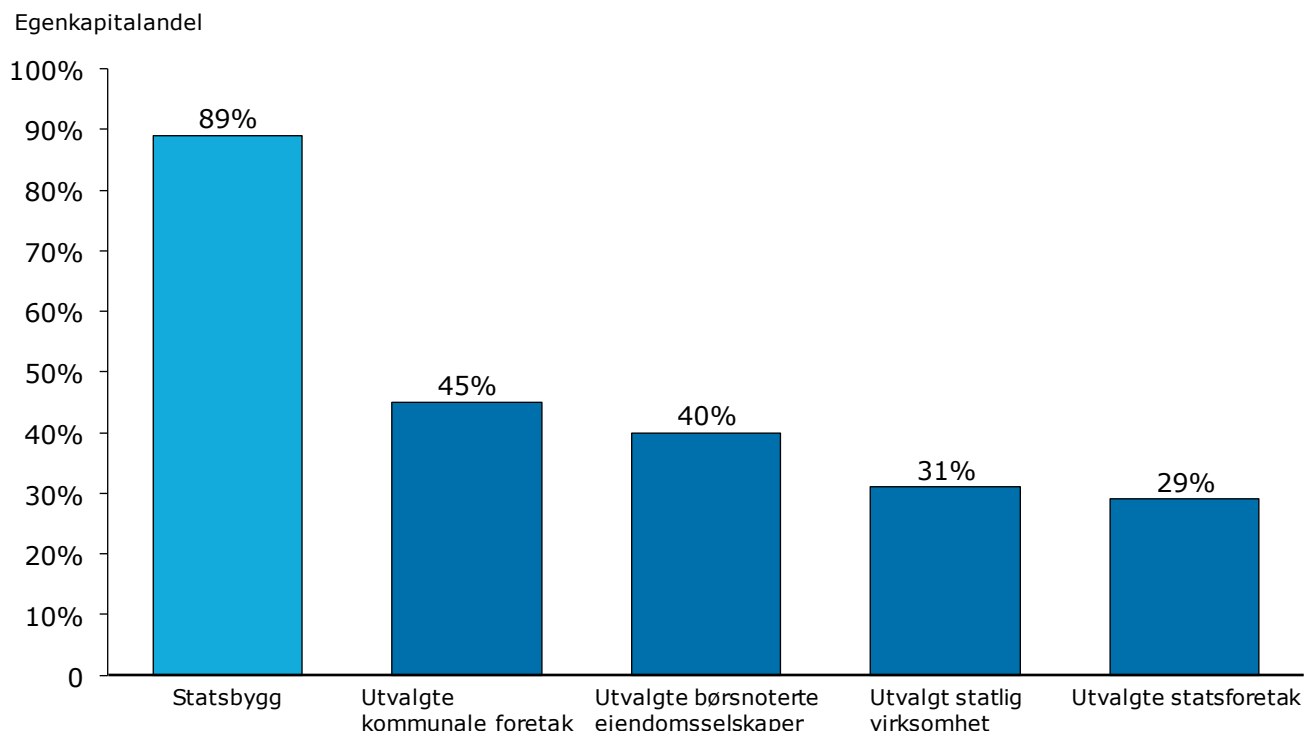
Fra et perspektiv om tydeliggjøre samfunnsøkonomisk nytte og mulige politiske prioriteringer, samt lettere forståelig ressursbruk vurderer leverandøren at denne typen investeringer bør gjøres likt som øvrige bruttobudsjetterte investeringer. Leverandøren vurderer derfor at reguleringsfondet i utgangspunktet ikke bør benyttes til spesialinvesteringer av denne karakter.

3.5 Vurdering av sammenhenger i balansen

Som beskrevet i kapittel 2.6 er det tett tilknytning mellom avsetning til investeringsformål, avskrivninger og utvikling av balansen, samt hvordan kapital prises og behandles i Statsbygg. Det er med andre ord en rekke forhold som henger sammen og de viktigste vurderingene tilknyttet dette er beskrevet under.

3.5.1 Regnskapsmessig er nivået på rentebærende kapital («gjeldsnivå») i Statsbygg lavt

Statsbygg har en egenkapitalandel (egenkapital/total kapital) på 89 pst. Dette er høyt sett i lys av de utvalgte sammenlignbare aktørene, noe som er illustrert i figuren under. Kategoriene følger samme inndeling som tidligere beskrevet, og er summert som et gjennomsnitt. En detaljert fremstilling vises i vedlegget.



Figur 43: Oversikt egenkapitalandel (egenkapital/total kapital) for utvalgte sammenlignbare selskapskategorier 2017

Etterfulgt Statsbygg kommer de utvalgte kommunale foretakene med en gjennomsnittlig egenkapitalandel på 45 pst. De utvalgte børsnoterte selskapene opererte i 2017 med en gjennomsnittlig egenkapitalandel på 40 pst. For de børsnoterte eiendomsforetakene varierer egenkapitalandelen fra 44 pst hos Thon Eiendom, 44 pst hos Entra, 27 pst hos OBOS og 45 pst hos Selvaag Bolig. Det bemerkes at det for disse selskapene er tatt utgangspunkt i eiendelsbalansen, som er basert på markedsverdi. Videre følger den utvalgte statlige virksomheten med 31 pst. Nederst blant selskapskategoriene ligger statsforetakene, med en gjennomsnittlig egenkapitalandel på 29 pst.

3.5.2 Det kunstige skillet mellom rentebærende kapital og egenkapital fører til at kapital for forvaltningsbedriften Statsbygg i gjennomsnitt prises lavt

Leverandøren vurderer at skillet mellom rentebærende kapital (gjeld) og egenkapital reelt sett er kunstig, da all kapital i Statsbygg er statens kapital innen samme rettssubjekt. Den rentebærende kapitalen kan ikke klassifiseres som reell gjeld da gjelden ikke er gitt fra en annen juridisk person. Det vil ikke kunne oppstå situasjoner der långiveren (staten) vil kunne begjære konkurs grunnet at Statsbygg er insolvent, noe som følger at Statsbyggs egenkapital heller ikke tilhører Statsbygg.

Som funksjon av forvaltningsbedriftsmodellen har man valgt å skille mellom rentebærende kapital og egenkapital i regnskapsføringen. Perspektivet på klassifiseringen av rentebærende kapital og egenkapital er viktig i økonomimodellen da det stilles ulike krav til statens midler avhengig av klassifisering. Det samme argumentet ble belyst i arbeidsgrupperapporten fra 2015¹⁴⁷, hvor dette forholdet er grundig drøftet.

¹⁴⁷ «Strukturendringer for en riktigere verdsetting av statens kapital i Statsbygg», 2015



Tar man utgangspunkt i dagens kapitalstruktur vurderer leverandøren at systemet innebærer at Statsbygg er i besittelse av «billig kapital». Statsbyggs rentebærende kapital har en rentesats 1,32 pst (første halvår 2019^{148,149}). I Statsbygg er det ingen direkte egenkapitalkostnad, noe som vil si at for 89 pst av kapitalen stilles det ingen finansielle krav. Leverandøren vurderer derfor at Statsbygg betaler en lav kapitalkostnad gitt dagens kapitalstruktur og system.

3.5.3 Begrepsbruk for beregning av låneopptak og at avskrivninger betegnes som nedbetaling på rentebærende kapital skaper ulogiske sammenhenger

Dagens finansieringssystem, som er bestemt gjennom bevilgningsreglementet, gjør at Statsbygg har en høy grad av egenkapitalfinansiering gjennom avsetning til investeringsformål og avskrivninger. Som vist i kapittel 2.3 hadde Statsbygg et investeringsnivå på om lag 3,1 mrd. kroner, hvor kun 526 mill. kroner går inn i gjeldsbalansen i 2017 og blir belastet som rentebærende kapital. Det vil si at omkring 17 pst av investeringsaktiviteten får en rentekostnad.

Dagens system, slik beskrevet i kapittel 2.6, bidrar til store nedbetalinger på den rentebærende kapitalen og er en viktig årsak til den lave «gjeldsgraden» i Statsbygg. Dette konkretiseres ved at forholdet mellom investeringer og brutto låneopptak utgjorde 65 pst i 2017 kontra gjeldsandelen i balansen på 11 pst, jf. kap. 2.6. En av hovedårsakene til den lave gjeldsgraden er at avskrivninger fører til en reduksjon av den rentebærende kapitalen (gjelden), samt et høyt nivå på avsetninger til investeringsformål holder egenkapitalandelen høy. Med den relativt høye avsetningen til investeringsformål «låses» midler til lokalformål ved at det reduserer rentebelastningen på investeringene, som generer en «billig» finansiering for Statsbygg sett opp mot alternativet med at finansieringen blir rentebærende. Leverandøren vurderer dette systemet som ulogisk, da det finnes få andre (statlige) virksomheter som har så gunstige lånevilkår og systemer.

Hvis investeringsnivået hadde vært på 2 656 mill. kroner ville dette resultert i et netto låneopptak på 0, gitt dagens system, nivå på avskrivninger og avsetning til investeringsformål. Med dette investeringsnivået ville ikke Statsbygg fått tilført noen ny rentebærende kapital i balansen. I en annen situasjon, hvis Statsbygg hadde sluttet å investere i *kun to år*, hadde dette resultert i en negativ gjeld (rentebærende kapital) i balansen. Dette hadde prinsipielt betydd at Staten ville vært nødt til å betale renter til Statsbygg. Leverandøren vurderer totalt sett at dagens system skaper en asymmetri i forholdet mellom rentebærende kapital og egenkapital.

Leverandøren vurderer også at begrepsbruken og systemet rundt avskrivninger og nedbetaling av rentebærende kapital kan med fordel forenkles og skilles. I dagens system er avskrivninger en kalkulatorisk størrelse som rapporteres både som utgift og inntekt i bevilgningsregnskapet. Det er leverandørens vurdering at avskrivninger alene ikke er en utgift over driftsbudsjettet, men en kostnadsføring av en verdiforringelse av et anleggsmiddel. På denne bakgrunn bør ikke avskrivninger omtales som en inntekt og heller ikke påvirke nivået på rentebærende kapital. Leverandørens vurdering er at det å omtale avskrivninger som nedbetaling på den rentebærende kapitalen er misvisende. Leverandøren er fortalt at Statsbygg flere ganger har tatt opp med Finansdepartementet og Direktoratet for økonomistyring at det ikke er logisk at avskrivningene reduserer den rentebærende kapitalen.

¹⁴⁸ «For 2019 er rentesats for statens kapital i forvaltningsbedriftene fastsatt til 1,32 prosent». Rundskriv R-1/19

¹⁴⁹ «Rentesatsen for det enkelte år fastsettes på grunnlag av gjennomsnittlig rente på 5-års statsobligasjoner i 12-måneders-perioden regnet bakover fra 30. september året før budsjettåret». Veileder statlig budsjettarbeid, mars 2014, kapittel 2.6.22



3.6 Oppsummering av vurderinger

Basert på helheten av nåsituasjonen er det utarbeidet en oppsummering av leverandørens vurderinger. Vurderingen har i noen grad gjensidig påvirkning på hverandre:

1. Ulik forretningsmessig innretning av komponentene i økonomimodellen skaper en usymmetrisk økonomimodell

Vurdering av kostnadsdekkende husleies del av økonomimodellen, herunder kalkulasjonsrente:

2. Deler av definisjonen av kostnadsdekkende husleie og operasjonaliseringen av denne er uklar, men mye er bra med dagens praksis
3. Svakt kommunisert faglig forankring med svake retningslinjer på innretningen av kalkulasjonsrentenivå skaper uklarhet
4. Sammenhengen mellom restverdi og kalkulasjonsrente gjør at samme risiko prises ulikt for nye byggeprosjekter
5. Det er få eksempler som tilsier at kalkulasjonsrenten i husleiemodellen er høyere enn hva markedet benytter og at etterspørselen er påvirket
6. Sammenlikningsgrunnlag for kalkulasjonsrenten er utfordrende når avkastning for alternativ plassering med tilsvarende risiko er retningsgivende
7. Frie forhandlinger ved endt leieperiode er i realiteten begrenset

Vurderinger av samlet resultat til disponering og / eller driftsresultat, samt innretning reguleringsfond:

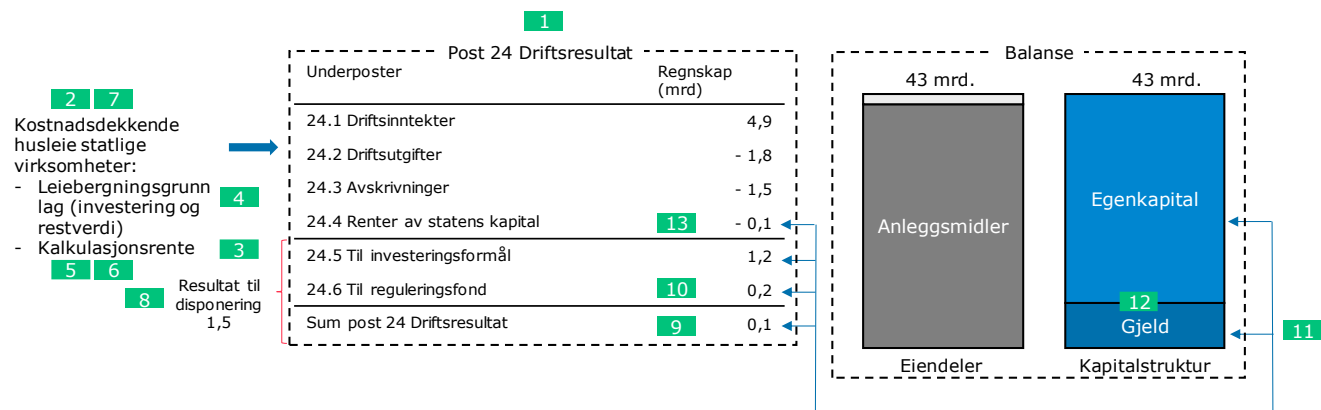
8. Det er lav bevissthet rundt nivået på resultatposter til disponering, fordelingen mellom poster og hva slags økonomisk gevinst resultatposter til disponering, herunder driftsresultatet, faktisk viser
9. Statsbygg sin totalkapitalrentabilitet er relativt lav i forhold til utvalgte statsforetak og eiendomsaktører
10. Bruk av reguleringsfondet til vedlikehold og merbehov til investeringer fremstår som nyttig. Leverandøren spørsmålsstiller bruk til selvassuransse, nedskrivning av tidligfaseprosjekter, til dels kjøp og spesialtilfeller

Vurdering av sammenhenger i balansen:

11. Regnskapsmessig er nivået på rentebærende kapital («gjeldsnivå») i Statsbygg lavt
12. Det kunstige skillet mellom rentebærende kapital og egenkapital fører til at kapital for forvaltningsbedriften Statsbygg i gjennomsnitt prises lavt
13. Begrepsbruk for beregning av låneopptak og at avskrivninger betegnes som nedbetaling på gjeld skaper ulogiske sammenhenger



Under følger en illustrasjon av leverandørens viktigste vurderinger av nåsituasjonen.



Figur 44: Oppsummering av nåsituasjonsvurderinger knyttet til Statsbyggs økonomimodell. Boksene indikerer de ulike vurderingene



4 Vurdering av alternativ for forenkling og tilpasninger

4.1 Innledning og overordnede vurderinger

Basert på vurderingene i foregående kapittel er det leverandørens oppfattelse at det eksisterer flere alternativ for forenklinger og tilpasninger i økonomimodellen. Alternativene må ses i lys av hva man ønsker å oppnå med økonomimodellen og hva man ønsker å oppnå med forenklinger og tilpasninger slik nærmere beskrevet i kapittel 3.1. Vurderingene lagt til grunn her er medtatt i vurderingene av alternativ.

For en kommersiell eiendomsaktør vil målet være å sørge for høyest mulig avkastning for sine eiere, og virksomheten har et tydelig incentiv til å øke produktivitet og kostnadseffektivitet for å levere høyest mulig avkastning til eierne. Et styre vil sette krav og sørge for at kravet følges opp. Statsbygg som forvaltningsbedrift og intern tjenesteleverandør i staten har ikke de samme incentivene i sin styring, og leverandøren har vurdert at Statsbygg ikke bør ha et styre. Det stilles heller ingen direkte finansielle krav til avkastning for øvrige forvaltningsbedrifter i Norge. Dette gjøres det heller ikke normalt i staten. Utenfor rettssubjektet staten kategoriserer staten sitt eierskap i ulike virksomheter i fire kategorier. Av de fire kategoriene mener leverandøren at forvaltningsbedriftene og Statsbygg likner mest på kategori fire selskapene, hvor de sektorpolitiske målene skal nås mest mulig effektivt. Med en slik sammenlikning er det ikke hensiktsmessig med et tydelig mål eller krav til avkastning på investert kapital i Statsbygg. I praksis vil det si at det er lite hensiktsmessig med et mål relatert til avkastning generert fra resultatposter til disponering og/eller krav til resultat sett opp mot balansen i Statsbygg. Det er leverandørens vurdering av det er mer målrettet å sette gode og tydelige styringsindikatorer for kostnadseffektivitet og produktivitet som følges opp gjennom etatsstyringsdialogen, enn å styre gjennom et mål om avkastning.

Det forutsettes i vurdering av alternativer at en husleiemodell med dagens komponenter benyttes og at alternativ som innebærer en komplett omlegging av komponentene i husleieberegningssmodellen ikke er vurdert. Leverandøren har ikke utredet alternativ til dagens husleiemodell, men anerkjenner dagens praksis for langsiktige avtaler for formålsbygg og har ikke identifisert åpenbart bedre alternativ. Det er derav lagt til grunn at det benyttes en modell med kalkulasjonsrente, restverdi og at alternativ anvendelse / markedsverdi benyttes ved reforhandling av avtaler. Det forutsettes videre at Statsbygg er en forvaltningsbedrift og at definisjonen av formålsbygg tydeliggjøres, jf. anbefaling i leveranse 1 i kapittel 10.2.2.

Leverandøren har vurdert flere ulike alternativ for forenklinger og tilpasninger av økonomimodellen. For de ulike alternativene vurderer leverandøren at enkelte forenklinger og tilpasninger er uavhengige, mens andre alternativ for forenklinger og tilpasninger har gjensidig påvirkning på hverandre. Leverandøren har under detaljert alternativ for forenkling og tilpasninger som kan gjennomføres uavhengig av andre alternativ:

- Tydeliggjøre begrepsbruk, definisjoner, og vedtatte retningslinjer og regler for husleiemodellen

Det påpekes at kapittelet også belyser alternativ som i noen tilfeller kan virke motstridende i forhold til andre alternativer. Leverandøren har under redegjort for alternativ for forenklinger og tilpasninger som har gjensidig påvirkning:

- Tydeliggjøring av anvendelsesområder for reguleringsfondet med intervall på størrelse basert på nivå på husleieinntekter



- Alternativ vedrørende kalkulasjonsrente
 - Lik pris på kapital ved nybygg og reforhandling, restverdi som eneste usikkerhetskompensasjon og jevnlig oppdatering av prisen på kapital
 - Sammenlikning med alternativ avkastning i eiendomsselskap og/eller avkastning hos eiendomsselskap
 - Sammenlikning med statens andre alternative plasseringer utover private eiendomsaktører
 - Sammenlikning med samfunnsøkonomiske analyser
- Alternativ vedrørende balansen
 - Omdanne all kapital til en kapitalklasse med full rentebelastning med endring/fjerning av underposten avsetning til investeringsformål
 - «Re-balansere» kapitalstrukturen og optimalisere mot et gitt forhold i gjeld og egenkapital og la resultatposter til disponering utvikle seg basert på dette
 - Endre balanseført verdi til å samsvare med leieberegningsgrunnlag ved reforhandling

Leverandøren har ikke utredet et alternativ som medfører økt sammenheng mellom fordeling av samlede resultatposter til disponering (driftsresultat, avsetning til investeringsformål og til reguleringsfond) innenfor dagens balansestruktur. Utover at samlede resultatposter til disponering minimum bør tilsvare vektet kalkulasjonsrente i leieporteføljen og driftsresultatet burde vært vesentlig høyere sammenliknet med avsetning til investeringsformål vurderer leverandøren at det er krevende å utvikle logiske sammenhenger tilknyttet hva nivået på driftsresultatet bør være.

4.2 Tydeliggjøre begrepsbruk, definisjoner og vedtatte retningslinjer og regler for husleiemodellen

Alternativet innebærer en tydeliggjøring, og bevissthet rundt begrepsbruk, definisjoner og fullmakter, og som kan gjøres uavhengig av andre alternativer. Uklarhet i begrepsbruk ble spesielt påpekt i kapittel 3.3 vedrørende kostnadsdekkende husleie. Videre komplementerer alternativet anbefalingen om økt transparens i husleieordningen, slik beskrevet i kapittel 10.2.4 i leveranse 1. Alternativet inneholder følgende:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet har et overordnet eierskap til husleiemodellen og tydeliggjør definisjonen av begrepene med påfølgende beregningselementer i husleiemodellen i en veileder eller tilsvarende. Dette innebefatter blant annet:
 - Om begrepet kostnadsdekkende husleie skal benyttes vurderes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet tydeliggjør at kostnadsdekkende husleie skal gjelde for enkeltprosjekter (både nyinvesteringer og reforhandling) og for porteføljen som helhet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet tydeliggjør hvordan grad av allokering av midler på tvers av porteføljen skal håndteres



- Kommunal- og moderniseringsdepartementet tydeliggjør valgt kalkulasjonsrente og forklarer bruksområde, både for nye prosjekter og ved reforhandling
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet tydeliggjør at Statsbyggs inntekt ved selvassuransse gjennom husleien dekker alle skadetilfeller (også over 50 mill. kroner), hvor samlede husleieinntekter og/eller akkumulert resultat fra Statsbygg til staten er med å indirekte dekke skadetilfeller av store omfang. Skadetilfeller under 50 mill. kroner dekkes over Statsbygg sitt driftsregnskapet og/eller reguleringsfondet i år med høye selvassuranssekostnader. Erstatning av skader over 50 mill. kroner fremmes som en egen bevilgningssak overfor Stortinget
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet tydeliggjør at for enkelte spesielle bygningstyper / formålsbygg bør lengre enn 20 års avtaler benyttes (eksempelvis museum av nasjonal verdi, komplekse universitetsbygg med videre). For FDVU-elementet åpnes det for kalibrering av FDVU-kostnader i løpet av avtalens løpetid
- Statsbygg utreder modell for husleieberegning for kortere leieavtaler, spesielt der lokalene i større grad er anvendbare for andre formål
- Statsbygg dokumenterer jevnlig til Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennom samlede avtale- eller eiendomsregnskap at Statsbyggs FDVU-inntekter og reelle FDVU-kostnader samsvarer for enkeltporteføljer av lokaler. Oversiktene viser utvikling over tid og minimum vise portefølje per oppdragsdepartement. Årlige vedlikeholdsmidler benyttes fortsatt der nytten ansees til å være størst
- Statsbygg utarbeider intern veileder eller beste praksis for bruk av restverdi i husleieberegninger ved ulike bygningstyper som tar hensyn til at særdeles mange leieavtaler reforhandles og kobling til planlagte eller gjennomførte avskrivninger. Veiledende intervaller for restverdi ved ulike situasjoner fastsettes

I tabellen under følger fordeler og ulemper ved alternativet.

Fordeler	Ulemper
<ul style="list-style-type: none">• Fremmer forutsigbarhet, transparens og konsistens for oppdragsdepartement / bruker ved inngåelse og reforhandling av husleieavtaler• Tydeliggjøring av statens reelle kostnader ved lokalbruk• Tydeliggjør statens husleieordning som en interprisingsmodell av lokaler i staten• Standardisering og effektivisering	<ul style="list-style-type: none">• Mindre rom til skjønnsmessige vurderinger• Kan bidra til redusert forretningsmessig innretning for Statsbygg• Systemtilpasningskostnader ved etablering av samlede avtale- eller eiendomsregnskap som viser at FDVU-inntekter og reelle FDVU-kostnader samsvarer over tid

Tabell 23: Fordeler og ulemper ved tydeliggjøring av begrepsbruk, definisjoner og vedtatte retningslinjer og regler for husleiemodellen

4.3 Tydeliggjøring av anvendelsesområder for reguleringsfondet med intervall på størrelse basert på nivå på husleieinntekter

En vurdering av alternativ for reguleringsfondets bruksområde og størrelse vil innebære en balanse mellom å tilrettelegge for effektiv prosjektgjennomføring og eiendomsforvaltning, handlingsrom og fleksibilitet for Statsbygg og tydeliggjøring av samfunnsøkonomisk nytte og mulige politiske prioriteringer. Alternativet for forenkling og tilpasning innebærer en tydeliggjøring av anvendelsesområder for reguleringsfondet med begrensning på størrelse basert på nivå på husleieinntekter som er nærmere forklart under. Alternativet krever en tilpasning av fullmaktene til bruk av fondet, både med tanke på ordlyd og nivå på fullmaktene.



4.3.1 Tydeliggjøring av reguleringsfondets anvendelsesområder

Kapittel 2.5.3 beskriver dagens fullmakter tilknyttet reguleringsfondet og kapittel 3.4.3 beskriver leverandørens vurderinger av nåsituasjonen. Alternativet innebærer at fondet fortsatt skal benyttes til å kompensere for avvik i driftsinntekter og utgifter, slik at man kan sikre et godt vedlikeholdsnivå og ujevne sykliske investeringsbehov i eiendomsporteføljen. Dette innebærer at bruk til vedlikehold og merbehov til investeringer prioriteres i reguleringsfondets anvendelse.

Alternativet innebærer at reguleringsfondet bør fortsettes å brukes til selvassuransse, men at det bør dimensjoneres i forhold til faktisk ressursbruk. Dette ble vist i figur 42. Med utgangspunkt i at Statsbygg har driftsinntekter til å dekke selvassuransse (historisk) taler dette for et mindre reguleringsfond enn det man har dimensjonert for i dag. Det vil naturligvis kunne forekomme svingninger, men historisk data viser at kostnaden har vært meget lav. Videre skal skadetilfeller over 50 mill. kroner fremmes som en egen bevilgningssak overfor Stortinget.

Alternativet innebærer videre at omfanget og størrelsen forbundet med kjøp av eiendom gjennom reguleringsfondet begrenses. Som tidligere beskrevet i kapittel 3.4.3 gir reguleringsfondet fleksibilitet og muligheten til å agere raskt, men verdien av økt fleksibilitet har en alternativ kostnad.

Som et ledd i forenkling og tilpasninger innebærer alternativet videre at nedskrivning av tidligfaseprosjekter ikke lengre belastes reguleringsfondet. Bruk til nedskrivning av tidligfaseprosjekter begrenses til å kun gjelde der Statsbygg kan lastes for vesentlige feil eller mangler i tidligfasearbeidet. Alternativet innebærer å kostnadsføre nedskrivning over driftsregnskapet med motsvarende fakturering/inntekt fra oppdragsdepartement/bruker. Dette forutsetter at det er inngått tydelige avtaler med oppdragsgiver før prosjektet igangsettes. Alternativet påvirker i utgangspunktet all nedskrivning av tidligfaseprosjekter og ikke bare de som belastes reguleringsfondet direkte.

Alternativet innebærer at reguleringsfondet i utgangspunktet ikke skal benyttes til spesialinvesteringer slik beskrevet i kapittel 3.4.3, men prioriteres på lik linje ved andre statlige investeringer. Bruk vedrørende annet / spesialtilfeller opphører.

4.3.2 Intervall for reguleringsfondets størrelse

Fra et effektivitetsperspektiv og fra et perspektiv om tydeliggjøring av politiske prioriteringer innebærer alternativet et intervall på reguleringsfondet størrelse. Dette er i motsetning til en minimum størrelse for reguleringsfondet slik det er i dag. På et generelt plan, kan det argumenteres at et reguleringsfond av en betydelig størrelse vil kunne være hemmende for effektivitet og bidra til beslutninger man ellers ikke ville gjennomført gjennom en ordinær budsjettprosess.



Anvendelsesområder	Gjennomsnittlig bruk/tilførsel siste fem årene	Med leverandørens forslag til begrenset bruk
<i>Bruk</i>		
Vedlikehold	- 34 mill. kroner	- 34 mill. kroner
Nedskrivninger av tidligfaseprosjekter	- 28 mill. kroner	- 0 mill. kroner
Kjøp av eiendom	- 39 mill. kroner	- 20 mill. kroner
Selvassuranse	- 2 mill. kroner	- 0 mill. kroner
Merbehov til investeringer	- 34 mill. kroner	- 34 mill. kroner
Annet / spesialtilfeller	- 73 mill. kroner	- 0 mill. kroner
<i>Sum brukt</i>	<i>- 210 mill. kroner</i>	<i>- 88 mill. kroner</i>
<i>Tilførsel</i>		
Øvrig inntekt	133 mill. kroner	133 mill. kroner
Gevinst salg	43 mill. kroner	43 mill. kroner
<i>Sum tilførsel</i>	<i>176 mill. kroner</i>	<i>176 mill. kroner</i>
Sum netto bevegelse	~ - 34 mill. kroner	~ 88 mill. kroner

Tabell 24: Oversikt gjennomsnittlig bruk for ulike anvendelsesområder fra reguleringsfondet

På tabellens venstre side fremkommer gjennomsnittlig årsbruk for ulike anvendelsesområder fra reguleringsfondet siste fem år, og på høyre side med alternativt forslag til begrensninger på anvendelsesområder. Leverandørens forslag er gjort basert på vurderingene i kapittel 3.4.3 og beskrevet 4.3.1. Alternativet innebærer at Statsbygg fortsatt benytter reguleringsfondet til vedlikehold og merbehov. Samtidig begrenses anvendelsesområdene innenfor kjøp av eiendom og selvassuranse. Nedskrivninger av tidligfaseprosjekter skal kun belastes Statsbygg i de tilfeller hvor Statsbygg kan lastes for vesentlige feil eller mangler i tidligfasearbeidet. All annen aktivitet/spesialtilfeller tas ikke over reguleringsfondet.

Netto bruk og tilfeller vil kunne variere mellom år og alternativet innebærer at kan det være grunnlag for å sette et spenn for størrelsen på reguleringsfondet til mellom fire til åtte prosent av driftsinntektene (fra post 24.1) fra foregående kalenderår. I 2019 ville dette gitt en størrelse på reguleringsfondet på rundt 200 - 380 mill. kroner.

Dersom størrelsen på reguleringsfondet overstiger øvre grense innen et gitt budsjettår tilføres midlene som økt driftsresultat (ved revidert eller nysaldert budsjett). Dersom reguleringsfondet størrelse faller under grenseverdi må det ved neste budsjettår budsjetteres for økt tilførsel, gjennom endret nivå på driftsresultat.

I det følgende oppsummeres fordeler og ulemper for anvendelsesområder samt størrelsen på reguleringsfondet.



Fordeler	Ulemper
<ul style="list-style-type: none">• Større tydeliggjøring av samfunnsøkonomisk nytte og mulige politiske prioriteringer, ved at beslutninger likestilles med øvrige investeringsbeslutningsprosesser• Reguleringsfondets bruk ved svingninger i utgifter ved vedlikehold og merbehov i prosjekter tydeliggjøres, og forutsetning for effektiv drift opprettholdes• Disiplinerende for Statsbygg ved at fondet ikke blir for stort og reelle kostnader tas over ordinær drift• Disiplinerende for oppdragsdepartement ift nedskivninger og planlegging av eiendomskjøp	<ul style="list-style-type: none">• Redusert fleksibilitet og handlingsrom, spesielt tilknyttet eiendomskjøp• Redusert handlingsrom for staten til å ta store spesialinvesteringer som tidligere er gjort gjennom fondet• Oppdragsdepartement / bruker kan ha begrenset handlingsrom i sitt budsjett til å ta nedskrivningskostnader

Tabell 25: Fordeler og ulemper for anvendelsesområder og størrelse på reguleringsfondet

4.4 Alternativ vedrørende kalkulasjonsrente

Slik beskrevet i kapittel 3.3 har modellen for kalkulasjonsrente i dag svak faglig kommunisert begrunnelse, svake retningslinjer for ulik bruk av risikotillegg og dagens sammenheng mellom restverdi og kalkulasjonsrente gjør at samme risiko prises ulikt.

Husleieordningen og Statsbyggs økonomi er en internprisingsmodell hvor Statsbygg i henhold til instruksen ikke skal være i konkurranse med markedsaktører selv om det økonomisk mest gunstige skal velges av oppdragsdepartement. Leveranse 1, kapittel 10.2.2, anbefaler at metodikk og praksis for hvordan det økonomisk mest gunstige for staten ved valg mellom eie og leie tydeliggjøres, samt at definisjon av formålsbygg tydeliggjøres. Lokaler skal i hovedsak leies. Det skal gjennomføres statlige byggeprosjekt eller lokaler skal eies av staten dersom¹⁵⁰:

- 1) Det ikke finnes et velfungerende marked for lokalene. Slik beskrevet i leveranse 1 vil markedet kunne levere alle typer lokaler og leverandøren vurderer at staten i disse tilfeller skal korrigere for et manglende velfungerende marked og sikre at lokalene blir levert til en lavere samlet kostnad for bruker enn ved et leieforhold
- 2) Lokalene har kritisk infrastruktur, jf. forskrift om objektsikkerhet

Med dagens definisjon med en vurdering fra oppdragsdepartementet hvor det økonomisk mest gunstige for staten skal velges, er det flere som fremhever at i praksis sammenliknes husleienivå i Statsbygg med markedet. Dette bør primært gjelde situasjon 1) beskrevet over. Staten skal i disse situasjonene løse et lokalbehov mer kostnadseffektivt enn markedet og bør etter leverandørens vurdering, ikke ha vesentlig andre forutsetninger enn markedet når husleie skal beregnes. Slik illustrert i kapittel 2.4 vil nivå på kalkulasjonsrenten være særdeles drivende for nivå på husleien.

Uavhengig av sammenlikningen over, er det essensielt at bruker skal dekke «reelle» kostnader ved lokalbruk og staten skal få dekning for sin kapitalbinding i lokaler. Dette innebærer å ha mekanismer i styringen som gir grunnlag for å ta rasjonelle beslutninger til beste for staten totalt sett. Leverandøren er blitt opplyst om at sammenlikning med alternativ plassering med tilsvarende risiko er et fundamentalt prinsipp staten benytter. Nivå på kalkulasjonsrente isolert sett, bruk ved nybygg og reforhandling og sammenheng med restverdibetraktninger er i denne sammenheng viktig.

I det påfølgende har leverandøren vurdert ulike overordnede alternativer for sammenlikningsgrunnlag for kalkulasjonsrente i husleieordningen. Alternativet slik beskrevet i kapittel 4.4.1 gjelder på tvers av de tre alternativene for sammenlikning slik betegnet i kapittel 4.4.2-4.4.4.

¹⁵⁰ Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor, 2017



4.4.1 Lik pris på kapital ved nybygg og reforhandling, restverdi som eneste usikkerhetskompensasjon og jevnlig oppdatering av prisen på kapital

Slik beskrevet i kapittel 3.3.3 ser leverandøren svak faglig begrunnelse for at risikotillegget skal variere stort forutsatt en husleiemodell som benytter et leieberegningss grunnlag / kostnad for oppføring og restverdi basert på markedsverdi som betales som en annuitet med et kalkulasjonsrente (kapitalavkastningskrav). Dagens kalkulasjonsrentesystem innebærer også at eldre lokaler (reforhandling) har lavere systematisk risiko enn nye bygg, noe leverandøren ikke ser en faglig begrunnelse for.

Som et alternativ foreslår leverandøren at det kan gjøres tre tilpasninger og forenklinger for at staten skal få riktig verdsettelse og dekning for sin kapitalbinding i lokaler, uavhengig av valgt sammenlikningsgrunnlag for kalkulasjonsrenten. Dette gjennom i) lik pris på all kapital gjennom et samlet nivå på kalkulasjonsrenten ii) restverdi som eneste komponent for usikkerhets- og risikokompensasjon iii) jevnlig oppdateringer av kalkulasjonsrentenivået. I det påfølgende vil disse tilpasningene diskuteres.

Med likt nivå for kalkulasjonsrente ved nybygg og reforhandling, vil en reforhandling med samme leietaker i en avtaleforlengelse og et nybygg behandles likt. Det vil være samme systematiske risiko med staten som leietaker noe som underbygger lik kalkulasjonsrente.

Ved å sette likt nivå på kalkulasjonsrenten for alle prosjekter vil restverdiberegningen være mekanismen for å kompensere for risiko- og usikkerhetsmomentene (usystematisk risiko). Leverandøren vurderer alternativet som hensiktsmessig da man kun kan styre usikkerhet gjennom en parameterverdi istedenfor to verdier som er omvendt proporsjonale av hverandre. Dette vil skape et riktigere bilde av kapitalbindingen, da restverdiberegningen baserer seg på hva markedet er villig til å betale for eiendommen/bygget og på den måten reflektere alternativverdien.

Den siste tilpasningen baserer seg på at Kommunal- og moderniseringsdepartementet, i samråd med Finansdepartementet, bør ha en jevnlig oppdatering av kalkulasjonsrenten i tråd med valgt sammenlikningsgrunnlag. Rentenivåer generelt, avkastning på statens alternative plasseringer og/eller avkastningsforventninger i eiendomsmarkedet vil variere, og det er derfor naturlig å gjøre tilpasninger av kalkulasjonsrenten underveis. I oppdateringer av kalkulasjonsrenten skal det vurderes å benytte ekstern fagkompetanse.

Fordeler	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> • Én mekanisme for usikkerhetskompensasjon og unngår derfor «dobbelt sikring» av risiko • Riktigere prising av statens kapital • Statens kapital prises likt uavhengig av bruker og lokalenes lokalisering • Enklere og mer transparent modell 	<ul style="list-style-type: none"> • Mer begrenset fleksibilitet for unik prising og inntektsgrunnlag

Tabell 26: Fordeler og ulemper for lik pris på kapital, restverdi som eneste mekanisme for usikkerhetskompensasjon og jevnlig oppdateringer av rentenivået

4.4.2 Sammenlikning med alternativ avkastning i eiendomsselskap og/eller avkastning hos eiendomsselskap

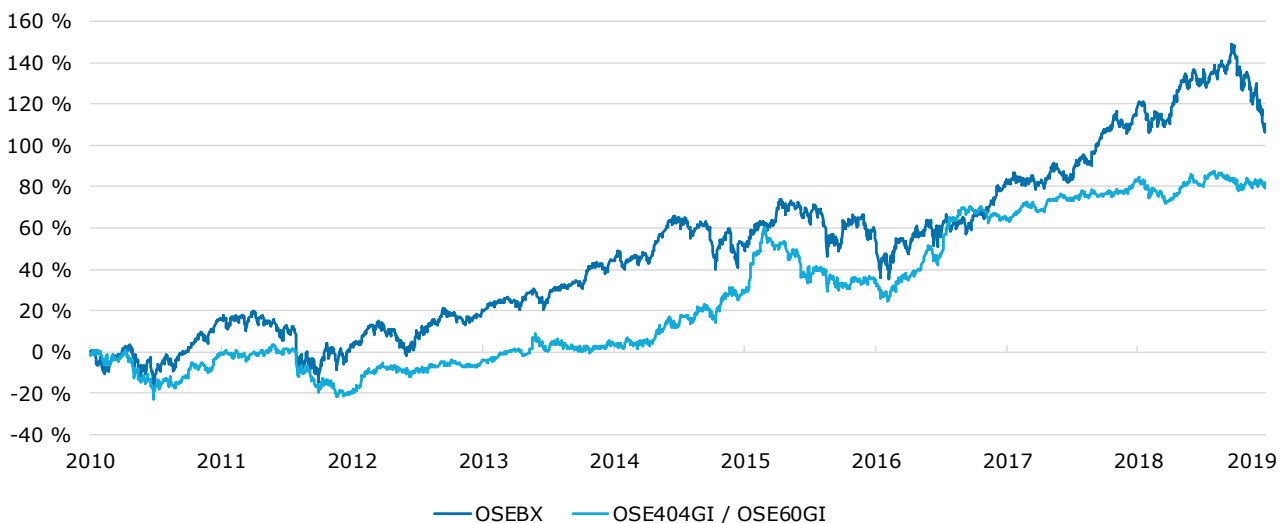
Alternativet hvor det sammenliknes med i) statens alternativ avkastning i eiendomsselskap og/eller ii) avkastning hos eiendomsselskap, er to relativt like tilnærminger og med tilnærmet samme datagrunnlag. Sammenlikning i) bygger på at avkastning hos eiendomsselskap vil utgjøre et sammenlikningsgrunnlag for statens alternative avkastning med tilsvarende risiko. Det vil si andre aktører som driver nesten



tilsvarende aktiviteter som Statsbygg er en proxy på tilsvarende systematisk risiko. Sammenlikning ii) bygger på at statens kalkulasjonsrente ikke systematisk bør ligge vesentlig under eller over avkastningskravet til lokaler/eiendom i markedet over tid for at de økonomiske rammebetingelsene for Statsbygg og det private aktører ikke bør være vesensforskjellige.

Fra et slikt perspektiv kan det argumenteres at samlet kalkulasjonsrente i større grad bør samsvare med avkastningskrav i markedet relatert til lokaler/eiendom. Avkastningskrav fra private aktører er i varierende grad tilgjengelig, men figuren under viser oppnådd markedsavkastning fra ulike typer børsnoterte eiendomsselskaper gjennom Oslo Børs eiendomsindeks. Figuren viser indekstert avkastning mellom Oslo Børs sin eiendomsindeks (tidligere OSE404GI, nå OSE60GI)¹⁵¹ og Oslo Børs hovedindeks (OSEBX). Starttidspunktet er justert til null for å kunne vise sammenlignbare utvikling på avkastningen i prosent. Årlig sammensatt vekstrate for disse aktivaene er hhv. 6,88 pst. og 8,59 pst. Justert for inflasjon gir dette 4,79 pst. og 6,5 pst.¹⁵². Her er det viktig å påpeke at aktørene i stor grad realiserer gevinster relatert til utvikling av eiendom. Det fremheves også at kommersielle aktører har en annen risikoprofil og forutsetninger enn det Statsbygg har.

Indeksert avkastning



Figur 45: Indeksert avkastning eiendomsaksjer ved Oslo Børs, samt Oslo Børs Hovedindeks i perioden 2010-2019¹⁵³

Et annet datagrunnlag som er beskrevet tidligere, er å benytte total kapitalrentabilitet, hvor grafen under viser utviklingen for utvalgte eiendomsselskap. Som tidligere påpekt verdsettes balansen til de sammenlignbare aktørene etter markedsverdi, samt at noe av gevinsten kommer gjennom eiendomsutvikling. Statsbygg har andre rammevilkår og det er derfor ikke direkte sammenlignbart. I gjennomsnitt for de ulike selskapene over de siste seks årene er det oppnådd en TKR på rundt 7 pst.

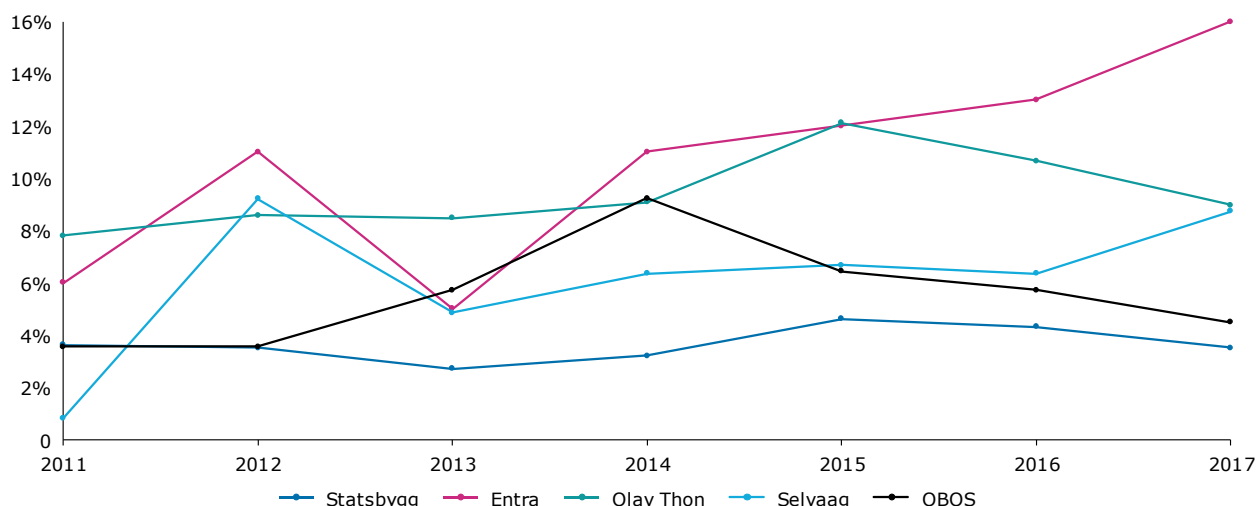
¹⁵¹ OSE60GI består av: Entra, Norwegian Property, Olav Thon Eiendomsselskap, Selvaag Bolig, Solon Eiendom og Storm Real Estate. Det er ikke hensynstatt dividende eller utbytte, kun verdistigning/avkastning fra indeks. Tallrekke fra 05.01.2010-13.03.2019.

¹⁵² Gjennomsnittlig inflasjon 2010-2018 var på 2,09 pst.

¹⁵³ Oslo Børs og Netfonds



Totalkapitalrentabilitet



Figur 46: Utvikling total kapitalrentabilitet for Statsbygg, Entra, Olav Thon, Selvaag og OBOS i perioden 2011-2017

På en annen side er det mulig å sammenlikne med yield-nivåer i det norske markedet, slik nærmere beskrevet i kapittel 3.3.4. Dette gir gode data på avkastningsforventninger tilknyttet ulike typer næringsseiendom i ulike geografier. Figur 40 viser at yield-nivåer varierer over tid og henger tett sammen med langsiktig rentenivå. Leverandøren understreker at yield i noen tilfeller kan være misvisende, da begrepet ikke nødvendigvis reflekterer verdien av langsiktige leiekontrakter.

I forhold til risikonivå er staten Norges sikreste leietaker og derav bør markedets risikopåslag i utgangspunktet være lavt, alt annet likt. Samtidig har lokaler forvaltet av Statsbygg i natur i liten grad et alternativt formål fordi de er bygget på grunnlag av et ikke velfungerende marked eller objektsikring, noe som kan argumentere for høyere risiko. Med lange kontrakter ansees dette til å ha en begrenset innvirkning.

For å bestemme en kalkulasjonsrente med denne tilnærmingen vurderer leverandøren at eierskapsavdelingen fra Nærings- og Fiskeridepartement kan benyttes for vurdering av en forventet egenkapitalavkastning for eiendomsselskap. Et representativt utvalg kan være aktørene i indeksen OSE60GI, eventuelt komplettert med utvalgte svenske aktører. Videre må det kompenseres for kapitalstruktur for å bestemme kalkulasjonsrenten. Tilnærmingen må videre korrigeres for at markedsaktørene kan velge mellom lønnsomme prosjekt på markedsvilkår, og at eiendomsselskap realiserer utviklingsgevinster. Tabellen under beskriver utvalgte fordeler og ulemper ved alternativet.

Fordeler	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> Bredt tilgjengelig datagrunnlag Anerkjent metode for å bestemme kostand til kapital Gir like forutsetninger for eide og leide lokaler, noe som kan være gunstig når oppdragsdepartement skal vurdere økonomisk mest gunstig alternativ 	<ul style="list-style-type: none"> Tilnærmingen er mest relevant for lokaler hvor det skal korrigeres for en markedssvikt. Lokaler med krav til objektsikkerhet skal uansett ikke leveres av markedet og da er sammenlikningen mindre relevant Kommersielle eiendomsaktører har annen risikoprofil og forutsetninger enn Statsbygg Krever en årlig/jevnlign vurdering fra KMD Krever skjønnsvurdering for å bestemme kalkulasjonsrente

Tabell 27: Fordeler og ulemper med sammenlikning med alternativ avkastning i eiendomsselskap og/eller avkastning hos eiendomsselskap



4.4.3 Sammenlikning med statens andre alternative plasseringer

Som et annet alternativt og sammenlikningsgrunnlag er det mulig å knytte kalkulasjonsrenten til statens plasseringer i Statens pensjonsfond utland (SPU) eller Statens pensjonsfond Norge (SPN).

Norges Bank Investment Management (NBIM) som forvalter SPU har oppnådd en årlig avkastning på 5,5 pst. siden 1998 og etter fradrag for forvaltningskostnader og prisstigning er avkastningen 3,6 pst. Siden 2011 er det blitt investert i unoterte eiendomsinvesteringer. Gjennomsnittlig annualisert nominell avkastning av de unoterte eiendommene i perioden fra 2011 og frem til utgangen av 2018 var 6,4 pst. før fratrekk for forvaltningskostnader og 6,0 pst. etter forvaltningskostnader¹⁵⁴.

I Stortingsmeldingen «Om forvaltningen av Statens pensjonsfond 2007»¹⁵⁵, ble det lagt til grunn at investeringer i unotert eiendom ville kunne gi en langsiktig meravkastning sammenlignet med lange statsobligasjoner på om lag én prosentenheter. I pressemelding nr. 6/2017 la regjeringen frem en forventet realavkastning på 3 pst., mot tidligere 4 pst.¹⁵⁶. Dette tallet har en sentral plass i retningslinjene for finanspolitikken.

Folketrygdfondet som forvalter SPN har for perioden 2007 – 2018 har hatt en årlig avkastning på 7 pst¹⁵⁷ med 60 pst. aksjer og 40 pst. obligasjoner/rentepapirer primært i Norge. I mandat for forvaltningen av SPN har Finansdepartementet fastsatt en referanseindeks. Denne brukes både for å styre risiko og for å måle resultater. Alternativet vil derfor være å knytte kalkulasjonsrenten til denne referanseindeksen, men da over en fem eller tiårsperiode, da historiske tall viser fluktuasjoner fra år til år. Tabellen under beskriver utvalgte fordeler og ulemper ved alternativet for bruk av SPU/SPN i kalkulasjonsrenten.

Fordeler	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> • Enkelt tilgjengelige data • Gir konkret sammenlikning av statens alternative plassering ved investering i lokaler opp mot andre formål, også for eiendomsinvesteringer • Lav risiko i Statsbygg, noe som sammenfaller med SPU og SPN 	<ul style="list-style-type: none"> • Statens investeringer generelt sett og investeringer i unotert eiendom på globalt og nordisk nivå sammenfaller nødvendigvis ikke med risikoen for Statsbygg

Tabell 28: Fordeler og ulemper med sammenlikning med statens alternative plassering

4.4.4 Sammenlikning med samfunnsøkonomiske analyser

Et alternativ er å knytte kalkulasjonsrenten i større grad til renten i rundskrivene om samfunnsøkonomiske analyser, slik det tidligere har vært¹⁵⁸ og beskrevet i kapittel 2.2. Slik tidligere beskrevet er kalkulasjonsrenten, ifølge Statsbygg, for reforhandlede lokalbehov knyttet til samfunnsøkonomiske analyser i dag. Rundskrivet for samfunnsøkonomiske analyser er innrettet mot å «fastsette prinsipper og krav som skal følges ved gjennomføringen av samfunnsøkonomiske analyser og andre økonomiske utredninger av statlige tiltak». Videre skal rundskrivet benyttes for konsekvensutredninger som følger av krav til utredningsinstruksen. Det fremgår av rundskrivet at det er behov for en kalkulasjonsrente «for å kunne sammenligne og summere nytte- og kostnadsvirkninger som oppstår på ulike tidspunkt».

¹⁵⁴ Statens pensjonsfond utland, årsrapport 2018

¹⁵⁵ St. meld. nr. 16 (2007-2008), Om forvaltningen av Statens pensjonsfond utland

¹⁵⁶ Pressemelding Nr: 6/2017 Økt aksjeandel i pensjonsfondet og justert anslag for fondsavkastning

¹⁵⁷ Rapport: Risikojustert avkastning over tid, 2018. Folketrygdfondet

¹⁵⁸ R-109/14 - Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.



Leverandøren mener at prinsippene lagt til grunn i renten fra samfunnsøkonomisk analyse ikke er utarbeidet for prising av kapital i en statlig internprisingsmodell, men for en sammenlikning av nyttevurdering mellom ulike tiltak. Bruk av en kalkulasjonsrente i denne sammenheng er en systematisk og transparent metode for å omregne alle prissatte virkninger til den verdien de har i et bestemt år. For de fleste andre statlige infrastrukturkategorier eller statlige investeringer vil problemstillingen om den tilhørende prising av kapital være irrelevant da virksomhetene følger kontantprinsippet, det vil si at de ikke skal periodisere en investering over et lengre tidsperspektiv slik det gjøres i statens husleieordning. Infrastrukturen er heller ikke balanseført. Riktignok vil problemstillingen eksempelvis gjelde for utvalgte statsforetak og aksjeselskap. Et eksempel er Samferdselsdepartementet og Avinor. I eksempelet vil i utgangspunktet en kalkulasjonsrente fra samfunnsøkonomisk analyse benyttes i konseptvalgutredningene, mens en vektet gjennomsnittlig kapitalkostnad vil benyttes i Avinor sine investeringsbeslutninger. I Avinor sitt tilfelle er vektet gjennomsnittlig kapitalkostnad høyere enn kalkulasjonsrenten fra samfunnsøkonomisk analyse.

Det kan også argumenteres for at vurderingene i en samfunnsøkonomisk analyse vil ha tilsvarende risiko, da det handler om store statlige investeringer. Lik rente for utredning av tiltak gjør det mulig å sammenlikne samfunnsøkonomisk lønnsomhet i ulike prosjekt på tvers av sektorer og innad i sektorer. Dette kan for eksempel være sammenlikning mellom jernbane, flyplass, veginvesteringer, eller mellom utbygging av infrastruktur, forsvarssystemer og IT-systemer i forsvarssektoren. En lik rente vil derfor kunne gi reell prioritering av statens alternative plassering med tilsvarende risiko.

Videre gir bruk av samfunnsøkonomiske analyser en form for logisk sammenheng, i at rente benyttet til grunnlag for konseptvalg/investeringsbeslutning (hvor samlet nytte overstiger kostnader) også benyttes når faktiske kostnader pådras. Ved bruk av en vesentlig høyere (eller lavere) kalkulasjonsrente enn rente fra samfunnsøkonomiske analyser benyttet ved konseptvalg/investeringsbeslutning vil samlet nytte reduseres (eller økes). Dette kan i sin ytterste konsekvens medføre feil vurderinger av samlet nytte.

Tabellen under beskriver utvalgte fordeler og ulemper ved alternativet.

Fordeler	Ulemper
<ul style="list-style-type: none">• Gir lik kostnad på kapital for alle innsatsfaktorer i staten, uavhengig av om en interprismodell er benyttet• Enkelt tilgjengelige data	<ul style="list-style-type: none">• Modellen er ikke laget for prising av kapital og reflekterer nødvendigvis ikke statens kostnad ved kapitalbinding• Tilnærmingen er mest relevant for lokaler med krav til objektsikkerhet. For lokaler hvor det skal korrigeres for et ikke velfungerende marked er tilnærmingen mindre relevant

Tabell 29: Fordeler og ulemper for sammenlikning av samfunnsøkonomisk analyse



4.5 Alternativ vedrørende balanseoppstillingen

4.5.1 Omdanne all kapital til en kapitalklasse med full rentebelastning med endring/fjerning av underposten avsetning til investeringsformål

Som tidligere beskrevet i kapittel 3.5.2 fremstår den regnskapsmessige kapitalstrukturen i Statsbygg som «kunstig», noe som fører til en lav pris og et lite nyansert bilde av den reelle kostnaden til kapital. Et alternativ er derfor å omdanne all kapital i Statsbygg til en kapitalklasse med tilhørende rentebelastning, noe som også ble foreslått i den interdepartementale rapporten fra 2015¹⁵⁹.

Alternativet innebærer at man omdanner/omklassifiserer all egenkapital (i henhold til kapitalregnskapet) til statens rentebærende kapital. Det vil si at Statsbygg ikke lenger vil ha et regnskapsmessig skille mellom egenkapital og rentebærende kapital, slikt fremstilt i kapitalregnskapet, og at all kapitalen behandles likt.

Dersom all kapital omdannes til en kapitalklasse vurderer leverandøren at underposten avsetning til investeringsformål vil være mindre vesentlig enn i dag, da denne reduserer rentebærende kapital som andel av investeringene gitt over post 30-49. Posten kan budsjetteres til null eller potensielt fjernes helt. Dette er ikke undersøkt i detalj. Som tidligere beskrevet i kapittel 2.2 har Statsbyggs avsetning til investeringsformål ingen reell betydning i forhold til de prosjekter som igangsettes, ettersom alle investeringer bevilges brutto av Stortinget.

Med en modell med en kapitalklasse blir det økt logisk konsekvens i at avskrivninger medfører en nedbetaling av gjeld. Som tidligere beskrevet i kap. 3.5.3 ble det vurdert at dagens ordning er en statlig interntilpasning som ikke nødvendigvis sammenfaller med hvordan private aktører balanse- og regnskapsfører eiendommer. Det blir også mer korrekt å omtale kapitalen med samme kapitalklasse fordi det er staten og ikke Statsbygg som eier eiendommene og lokalene, reguleringsfondet eller balansen.

Alternativet med full rentebelastning kan etter leverandørens vurdering innrettes på tre måter:

1. Kapitalrenten settes lik kalkulasjonsrenten
2. Kapitalrenten settes lik vektet gjennomsnittlig kalkulasjonsrente i porteføljen av leieavtaler
3. Kapitalrenten settes lik rentesatsen for rentebærende kapital for statens forvaltningsbedrifter

Innretning 1 og 2 vil medføre en tankegang om styring mot et «null-resultat», mens for innretning 3 vil samlet resultat til disponering bli sterkt positivt som i dag. For alle innretningene vil forventet gevinst eller eventuelt tap enkelte år fra salg som oftest gi positivt resultat til disponering, da bokførte verdier for eldre eiendommer som regel er lavere enn markedsverdi. Videre vil reforhandlede avtaler, hvor markedsverdi som legges til grunn i leiebergningsgrunnlaget er høyere enn bokført verdi, bidra til et positivt resultat i alle tre innretningene. I det følgende vil de ulike innretningene diskuteres.

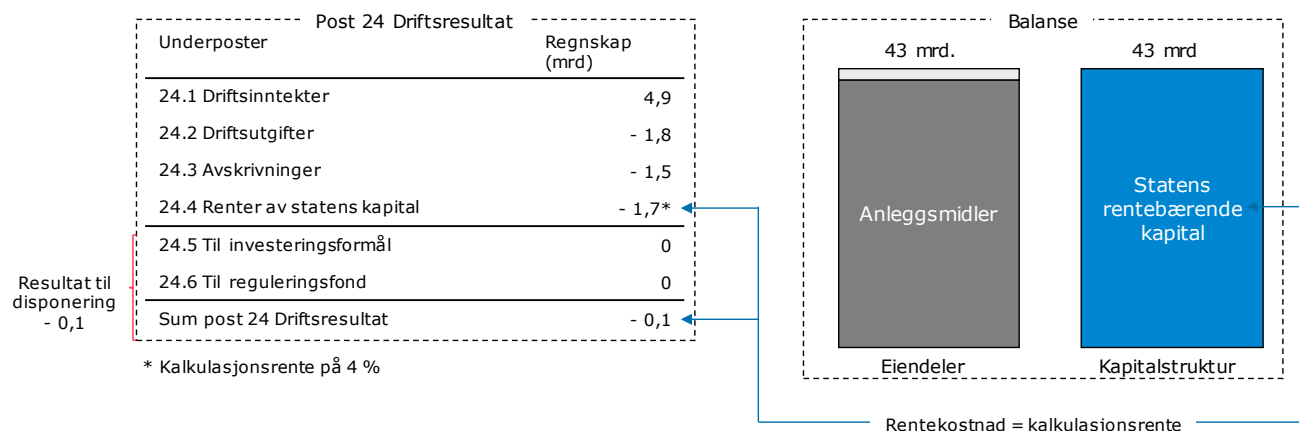
Innretning 1 – Kapitalrenten settes lik kalkulasjonsrenten

¹⁵⁹ «Strukturendringer for en riktigere verdsetting av statens kapital i Statsbygg», 2015



Ved at kapitalrenten settes lik kalkulasjonsrenten vil dette kunne gi et større samsvar mellom inntektsmodellen og kostnadene for Statsbygg. Det vil bli enklere for leietagere som betaler kostnadsdekkende leie å forholde seg til regnskap hvor det ikke fremkommer et betydelig overskudd. Innretningen vil i større grad innebære en etterlikning av et kategori fire selskap iht. statens eierskapspolitikk¹⁶⁰, hvor det ikke stilles krav til avkastning på investert kapital i resultatet.

Avhengig av valgt nivå på kalkulasjonsrenten vil innretningen kunne medføre negativt driftsresultat, da inntektsgrunnlaget er fast og basert på tidligere kalkulasjonsrentenivåer (som historisk har vært lavere enn dagens nivå). Innretningen egner seg best for en kalkulasjonsrente som ligger fast over lang tid, da resultat til disponering vil variere sterkt med hyppige endringer i kalkulasjonsrenten. Innretning er illustrert i figuren under.



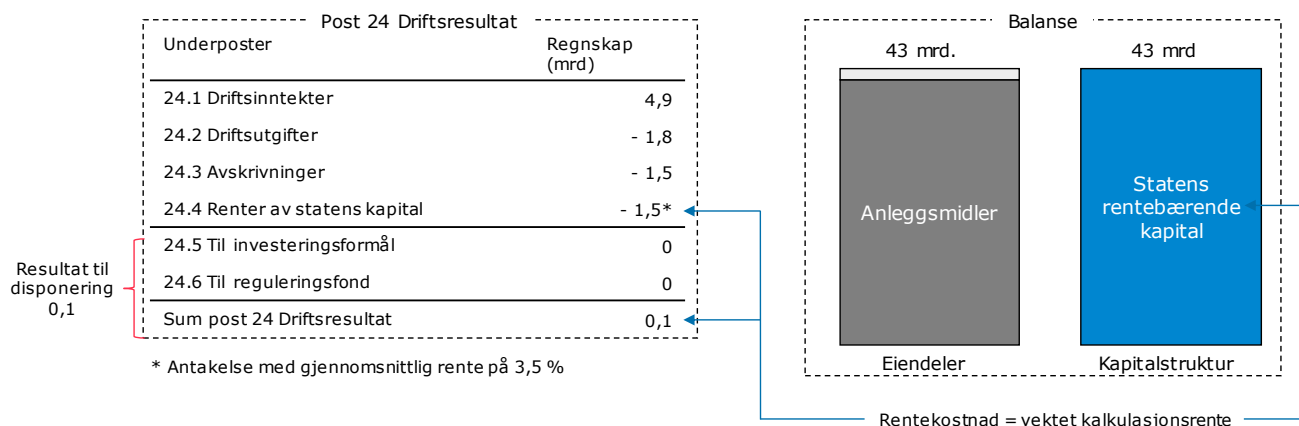
Figur 47: Omdanne all kapital til en kapitalklasse med rentekostnad lik kalkulasjonsrenten. I figuren er kalkulasjonsrenten satt til 4 pst.

Innretning 2 - Kapitalrenten settes lik vektet gjennomsnittlig kalkulasjonsrente i porteføljen av leieavtaler

Ved at kapitalrenten settes lik vektet gjennomsnittlig kalkulasjonsrenten vil dette også kunne gi et større samsvar mellom inntektsmodellen og kostnadene for Statsbygg, og er således likt innretning 1. I motsetning til innretning 1 vil alternativet innebære at resultatposter går mot null, da det er høy grad av samsvar mellom rentene benyttet i det faste inntektsgrunnlaget og rentene på kapitalen. Fremskaffing av vektet kalkulasjonsrente i leieporteføljen vil innebære et administrativt arbeid i Statsbygg som ansees som håndterlig.

Innretningen vil fungere uavhengig av om kalkulasjonsrenten som ligger fast over lang tid eller varieres hyppig, og Statsbygg sitt resultat til disponering vil i liten grad være sensitivt for hyppige endringer i kalkulasjonsrenten. Innretning er illustrert i figuren under.

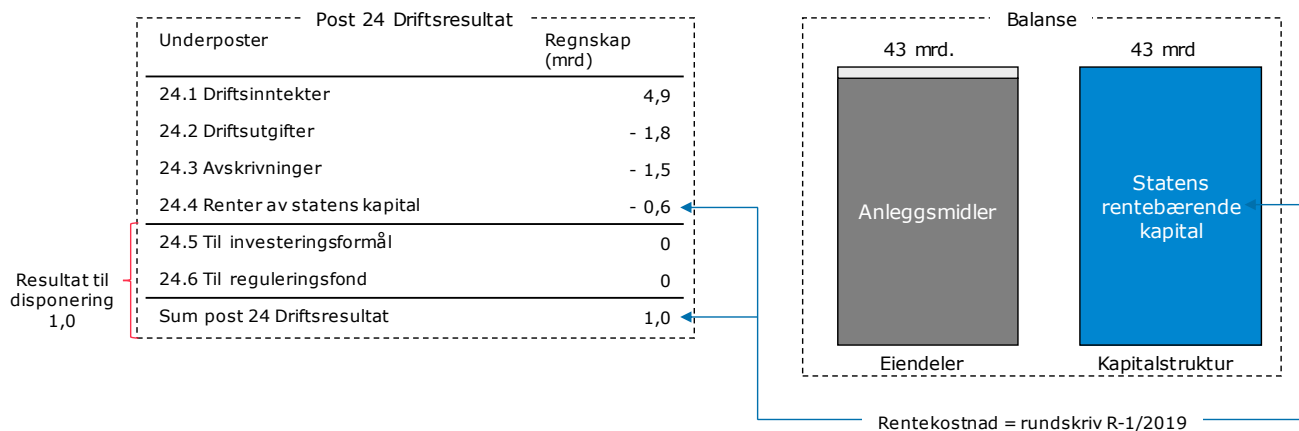
¹⁶⁰ Meld. St. 27 (2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap



Figur 48: Omdanne all kapital til en kapitalklasse med rentekostnad som vektet gjennomsnittlig kalkulasjonsrente i porteføljen av leieavtaler

Innretning 3 – Kapitalrenten settes lik rentesatsen for rentebærende kapital for statens forvaltningsbedrifter

Ved at kapitalrenten settes lik nåværende rentesats for statens forvaltningsbedrifter gir dette 1,32 pst. i rente (jf. rundskriv R-1/2019). Innretningen innebærer videre at det settes en sammenheng mellom kalkulasjonsrenten og forventning til forrentning av totalkapitalen i Statsbygg sin balanse. Dette betyr at gjennomsnittlig kalkulasjonsrente i leieporteføljen settes til en minimumsforventning til resultat til disponering pluss rentekostnader som andel av den rentebærende kapitalen. Under er innretningen illustrert.



Figur 49: Omdanne all kapital til en kapitalklasse med rentekostnad lik rentesats for rentebærende kapital for statens forvaltningsbedrifter (R-1/2019)

Omlaggingen til en kapitalklasse, og uavhengig av innretningene beskrevet over, vil ikke ha noen reell økonomisk betydning for staten da transaksjonene uansett vil foregå internt i staten og være et null-sum-spill. Under drøftes fordeler og ulemper med alternativet hvor all kapital omdannes til en kapitalklasse med full rentebelastning.



Fordeler	Ulemper
<ul style="list-style-type: none">• All kapital behandles likt uavhengig av finansieringskilde• Ingen «kunstig skille» i kapitalstrukturen, all kapital er statens kapital• Bidra til en riktig prising av kapital i regnskapet• Unngår den logiske utfordringen med at avskrivninger er lik reduksjon i den rentebærende kapitalen• Større sammenheng mellom inntekter og kostnader	<ul style="list-style-type: none">• Lavere forretningsmessige innretning, da det ikke er et skille mellom gjeld og egenkapital• Full rentebelastning gir mindre handlingsrom til Statsbyggs driftsresultat

Tabell 30: Fordeler og ulemper ved å omdanne all kapital til en kapitalklasse

4.5.2 «Re-balansere» kapitalstrukturen og optimalisere mot et gitt forhold mellom rentebærende kapital og egenkapital og la resultatposter til disponering utvikle seg basert på dette

En alternativ er å «re-balansere» dagens kapitalstruktur og optimalisere mot et gitt forhold mellom rentebærende kapital og egenkapital. Alternativet innebærer at Kommunal- og moderniseringsdepartementet, i samråd med Finansdepartementet, setter en minimum/maksimum grense på hva Statsbygg kan ha av enten egenkapital eller rentebærende kapital som andel av totalbalansen. Alternativet fordrer at i) kostnad på egenkapital synliggjøres og ii) mekanismene rundt avskrivninger endres. I det følgende diskuteres forutsetningene.

For at alternativet skal fungere etter beste hensikt må kostnaden for egenkapital i staten belyses. Dette er tidligere beskrevet i kapittel 3.3 og henger sammen med alternativene beskrevet i kapittel 4.4. Hvis Statsbygg for eksempel innretter seg mot et 50/50 forhold mellom rentebærende kapital og egenkapital, kan alternativet fortsatt innebære at halvparten av kapitalen i Statsbygg anses som *gratis* fordi det ikke stilles krav til egenkapitalavkastning. Hva prisen på egenkapital eventuelt kan være belyses ikke i dette alternativet, men er dekket i kapittel 4.4.

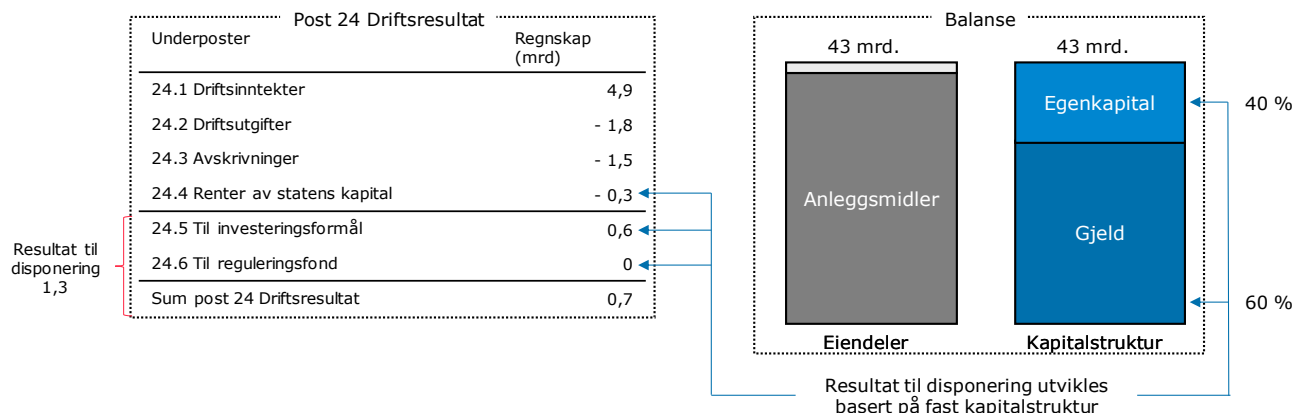
Det andre forholdet gjelder innretning av avskrivninger (avskrivninger = nedbetaling på rentebærende kapital). Det høye avskrivningsbeløpet gjør at nettobelastningen på rentebærende kapital er lav samtidig som rentebærende kapital avskrives på lik linje med egenkapital, slik nærmere beskrevet i kapittel 2.6. Med en slik praksis vil det være krevende å sikte seg inn mot et gitt egenkapital-/gjeldsforhold, fordi den rentebærende kapitalen ikke vil kunne øke nok i forhold til egenkapital. En mulig innretning er selvfølgelig å redusere avsetning til investeringsformål, slik at brutto låneopptak øker vesentlig mer enn avskrivningene. Dette vil kun være en midlertidig løsning, fordi brutto låneopptak betinger på investeringsnivået besluttet av Stortinget, noe (direkte) avskrivningene ikke gjør. Investeringsnivået i statlig sivil sektor er historisk høyt, og det er ingen garanti for at nivået vil fortsette slik det er i dag. Alternativforslaget innebærer derfor at avskrivningspraksisen endres, og medfører at rentebærende kapital må nedbetales på samme måte som for ordinære virksomheter med en balanse.

Som en konsekvens av alternativet vil underposten til investeringsformål benyttes som en mekanisme for å sikre det gitte gjeld/egenkapitalforholdet. Alternativet vil også føre til økte rentekostnader samtidig som det stilles strengere forventning til totalavkastning. Alternativet fordrer også at gjennomsnittlig kalkulasjonsrente settes som en minimumsforventning for samlede resultatposter til disponering som andel av balansen, slik beskrevet i kapittel 4.5.1.

Med dette alternativet mener leverandøren at egenkapitalandelen kan settes likt som de sammenliknbare børsnoterte selskapene på 40 pst. slik vist i figur 43. Gitt at renten på



rentebærende kapital er gitt¹⁶¹, blir kravet til egenkapitalavkastning gitt som følge av krav til kalkulasjonsrente. Evt. omvendt kan man sette et krav til egenkapitalavkastning som gir grunnlag for kalkulasjonsrenten i inntektsmodellen. Alternativet er illustrert under.



Figur 50: Optimalisere mot et gitt forhold mellom gjeld og egenkapital. Rentenesats tar utgangspunkt i dagens rentekostnad

I tabellen under drøftes fordeler og ulemper med alternativet.

Fordeler	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> • Større forretningsmessig innretning • Riktigere prising av totalkapitalen • Unngår utfordring med at avskrivninger er lik reduksjon i den rentebærende kapitalen • Disiplinerende for Statsbygg ved at egenkapitalen ikke blir for stor 	<ul style="list-style-type: none"> • Krevende modell når skillet mellom egenkapital og rentebærende kapital i en statlig forvaltningsbedrift reelt sett er kunstig • Vil ikke nødvendigvis innebære en forenkling • Utfordrende å prise egenkapital i staten • Mer begrenset fleksibilitet for finansiering av prosjekter/tiltak

Tabell 31: Fordeler og ulemper ved å «re-balansere» kapitalstrukturen og optimalisere mot et gitt forhold i gjeld og egenkapital

4.5.3 Endre balanseført verdi til å samsvare med leieberegningsgrunnlag ved reforhandling

Statsbygg genererer et stort resultat til disponering til tross for kostnadsdekkende husleie. Dette kan isolert sett være krevende å forklare. Ved reforhandling kan Statsbygg få en særdeles god avkastning på sine lokaler (forutsatt at alternativ verdi er høyere enn bokført), da leietaker må betale for kostnader Statsbygg ikke belastes for. Slik beskrevet i kapittel 2.4 baseres leieberegningssgrunnlaget på statens alternativ verdi (bestemt ved markedsverdi) pluss eventuelle investeringer i oppdateringer i lokalet.

Som et alternativ for at staten, gjennom Statsbygg, skal synliggjøre de reelle kostnadene forbundet med å stille et lokale til disposisjon kan lokalenes balanseverdi justeres til beregnet markedsverdi pluss investeringer i oppgraderinger ved reforhandling av leieavtaler. Dette vil medføre et samsvar mellom leieberegningssgrunnlaget og balansen. Det presiseres av justeringen av balansen kun skal gjelde avtaler som reforhandles.

Tilpasning av balansen for reforhandlede avtaler vil gi større samsvar mellom inntektsmodellen og balansen ved at de i større grad bygger på samme forretningsmessige innretning. Endring av balanseført verdi ved reforhandling vil kunne gjøre kostnadsdekkende leie enklere å forklare. Leietaker og resultatregnskapet for Statsbygg vil belastes de samme kostnadene.

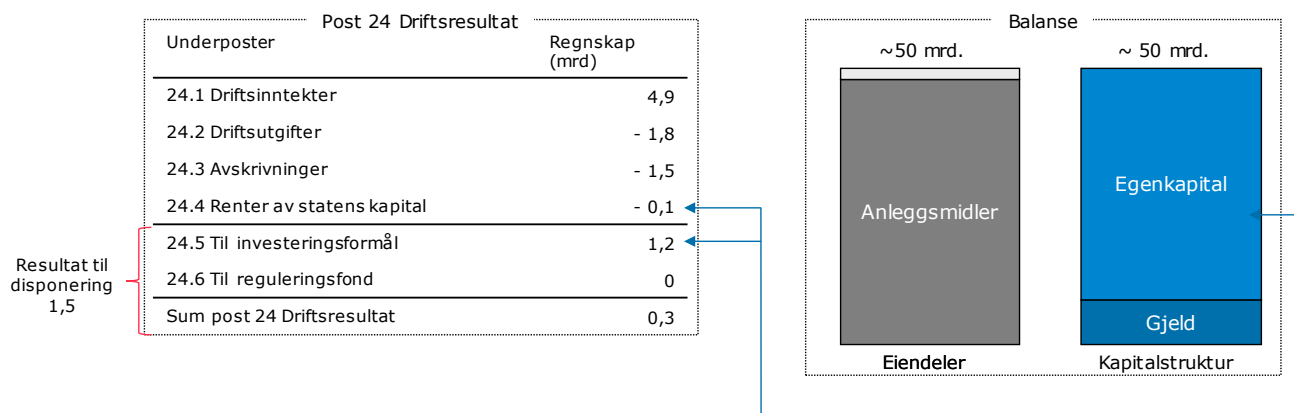
¹⁶¹ R-1/2019



Den danske modellen fra Bygningstilsynet bygger også på lignende prinsipper ved at de legger til grunn en gjenanskaffelseskost ved reforhandling, dvs hva det ville ha kostet å bygge lokalene i dag. Dette gjøres løpende i porteføljen, og for hvert enkeltprosjekt / lokal gjøres dette i dag etter 4 år, med endring til 10 år fra 2020¹⁶².

Faktiske verdier i Statsbygg er i dag uklart. En tilpasning vil derfor i større grad være med på å synliggjøre den faktiske eiendomsverdien staten besitter, for reforhandlede avtaler. Dette er den reelle verdien bygget har og representerer også statens alternativverdi.

Innføring av oppskrivning av eiendomsverdi ved reforhandling med virkning for kapitalregnskapet vil være et avvik fra kontantprinsippet da transaksjonene ikke vil bygge på kontanttransaksjoner¹⁶³. Leverandøren erkjenner at dette vil kunne være en krevende prosess, og at en slik ordning vil kreve utredning for å kunne vurdere hvilke konsekvenser dette vil kunne ha for å sikre god styringsinformasjon.



Figur 51: Endre balanseverdi til å samsvare med leieberegningssgrunnlag ved reforhandling. Tallene i balansen er fiktive for å illustrere et eventuell oppskrivning av balanseverdien, og det er ikke hensyntatt kapitalstruktur slik beskrevet i kapittel 4.5.1 og 4.5.2

I det følgende vises fordeler og ulemper forbundet med alternativet.

Fordeler	Ulemper
<ul style="list-style-type: none">• Synliggjøre de reelle kostnadene ved lokaler i Statsbygg sitt regnskap som vil stimulere til effektiv bruk av midler• Styrket sammenheng mellom inntektsmodell og balanse• Økt transparens og lettere forståelig ressursbruk• Større synliggjøring av statens eiendomsverdier• Enklere synliggjøring av reell avkastning på total kapital	<ul style="list-style-type: none">• Fraviker fra øvrig praksis hos ordinære forvaltningsorgan og statlige regnskapsstandarder• Vil ikke nødvendigvis medføre en forenkling og vil medføre noe utviklingsarbeid

Tabell 32: Fordeler og ulemper ved å endre balanseført verdi som følge av markedsverdi ved reforhandling

¹⁶² Mottatt underlag fra Bygningstilsynet. «Eiendomsvurdering_docx». Mottatt: 03.04.2019

¹⁶³ SRS 17: Punkt 37. Anleggsmidler skal balanseføres til anskaffelseskost. Anskaffelseskost ved kjøp er kjøpspris med tillegg av kjøpsutgifter. Anskaffelseskost ved tilvirkning omfatter variable og faste tilvirkningskostnader.



5 Anbefalinger

Nytte av anbefalingene

Anbefalingene vil gi en mer sammenhengende økonomimodell, med en høyere grad av logisk konsistens. Anbefalt modell vil sikre at bruker dekker reelle kostnader ved lokalbruk og sikrer at staten får riktigere dekning for sin kapitalbinding i lokaler. Anbefalingene tydeliggjør kostnadsdekkende husleie og gir økt tydeliggjøring og transparens av sammenhengen mellom brukers kostnader for lokaler og kostnader som fremkommer i Statsbygg sitt regnskap. Ressursbruken i Statsbygg sitt regnskap og hos bruker blir lettere forståelig. Videre understøtter anbefalt modell effektivitet i prosjektgjennomføring og eiendomsforvaltning, samtidig som det legges til rette for tydeliggjøring av samfunnsøkonomisk nytte og politiske prioriteringer. Anbefalingen medfører et tilnærmet deterministisk system som er fleksibelt for endringer i kalkulasjonsrenten, samtidig som fleksibilitet i årlige utgiftsbehov opprettholdes. Det legges til rette for et svakt positivt driftsresultat over tid.

Leverandørens anbefalinger

Anbefalingene for forenklinger og tilpasninger av økonomimodellen er gitt med utgangspunkt i leveransebeskrivelse, vurderinger av nåsituasjonen og vurdering av ulike reelle alternativ for forenkling og tilpasninger av økonomimodellen. Under følger leverandørens anbefalinger, hvor delanbefalingene bygger på hverandre.

1. **Omdanne all kapital i Statsbygg til en kapitalklasse med rentebelastning og endring av underposten til investeringsformål.** Leverandøren anbefaler at all kapital i Statsbygg omdannes til en kapitalklasse (statens rentebærende kapital) som rentebelastes. Av dette følger det at det budsjetteres med null for underposten til investeringsformål, eventuelt at posten fjernes i sin helhet
2. **Renten på statens rentebærende kapital settes lik vektet gjennomsnittlig kalkulasjonsrente i porteføljen av leieavtaler.** Leverandøren anbefaler rentekostnaden på statens rentebærende kapital settes lik vektet gjennomsnittlig kalkulasjonsrente benyttet i leieporteføljen. Sett bort fra potensielle gevinster fra salg og positive resultat fra reforhandlede avtaler, innebærer anbefalingen at Statsbygg sitt driftsresultat vil konvergere mot null. Gevinst fra salg bør riktignok være en minimumsforventning til resultat til disponering
3. **Tydeliggjøring av begrepsbruk og definisjoner i husleiemodellen.** Anbefalingen innebærer at Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar et overordnet eierskap til husleiemodellen, med en tydeliggjøring om at kostnadsdekkende husleie skal gjelde for enkeltprosjekter (både nyinvesteringer og reforhandling) og for totalporteføljen. Videre tydeliggjør Kommunal- og moderniseringsdepartementet hva husleieinntekter relatert til selvassurans skal dekke og bruk av lengre leieavtaler for utvalgte bygningstyper. Statsbygg utreder endring av husleiemodellen for kortere leieavtaler. Videre anbefaler leverandøren at Statsbygg dokumenterer, i samlede avtale- eller eiendomsregnskap, at Statsbyggs FDVU-inntekter og reelle FDVU-kostnader samsvarer for enkeltporteføljer av lokaler. Årlige vedlikeholdsmidler benyttes fortsatt der nytten ansees til å være størst. Leverandøren anbefaler videre at det utarbeides en intern veileder med beste praksis for nivå på restverdi i husleieberegningene. Veiledende intervaller for restverdi ved ulike situasjoner fastsettes, inklusive kobling til planlagte eller gjennomførte avskrivninger. For ytterligere detaljer se beskrivelse i kapittel 4.2



4. **Lik kalkulasjonsrente for nye byggeprosjekter og reforhandlede leieavtaler hvor sammenlikningsgrunnlaget for rentenivået baseres på en helhetsvurdering.** Leverandøren anbefaler at kalkulasjonsrenten settes lik for alle statlige leieavtaler med Statsbygg, uavhengig om det er nye byggeprosjekter eller reforhandlede leieavtaler. Som en konsekvens vil restverdi derfor være eneste parameterverdi for å justere for risiko og usikkerhet. For nivået på kalkulasjonsrenten anbefales det at Kommunal og moderniseringsdepartementet, i samråd med Finansdepartementet, gjennomfører en helhetlig vurdering av valgt nivå annethvert år. Sammenlikningsgrunnlaget anbefales å være en helhetsvurdering sett hen til renten benyttet i samfunnsøkonomiske analyser, samt praktisert yield-nivå i markedet for lokaler med langsiktige offentlige leietakere. Leverandøren vurderer at et nivå på fire prosent er hensiktsmessig per dags dato. Kommunal- og moderniseringsdepartementet tydeliggjør og kommuniserer årsaksforklaringen til valgt nivå og retningslinjer for bruk

5. **Reguleringsfondets størrelse settes til et intervall på fire til åtte prosent av driftsinntekter og visse anvendelsesområder begrenses og opphører.** For å tydeliggjøre samfunnsøkonomisk nytte og politiske prioriteringer anbefales det at reguleringsfondets størrelse settes som et intervall på fire til åtte prosent av driftsinntektene på inngangen av hvert kalenderår. Når all kapital er rentebærende og resultatet til disponering vil være begrenset vil reguleringsfondet i større grad enn i dagens økonomimodell være et virkemiddel for å utjevne utgiftsbehov over tid. Reguleringsfondet størrelse bør av denne grunn ikke være for lite. Reguleringsfondet kan bli mindre en oppgitt intervall ved særskilte behov. Det må da budsjetteres for økning i fondets størrelse påfølgende kalenderår. Hvis reguleringsfondets størrelse skulle bli større enn oppgitt intervall tilføres beløpet gjennom driftsresultatet

Det anbefales videre at anvendelse til vedlikehold og merbehov i investeringsprosjekter tydeliggjøres, og at kostnader til selvassurans i all hovedsak dekkes fra løpende husleieinntekter. Anvendelse av reguleringsfondet til kjøp av eiendom begrenses, hvor alle større eiendomsinvesteringer bruttobudsjetteres over investeringspost 49. Eventuelle avvik på investerings størrelse mot budsjett på større eiendomsinvesteringer tas fortsatt mot reguleringsfondet. Anbefalingen er av prinsipiell karakter og innebærer at større eiendoms kjøp skal prioriteres på linje som øvrige statlige investeringer. Bruk til nedskrivning av tidligfaseprosjekter begrenses til å kun gjelde der Statsbygg kan lastes for vesentlige feil eller mangler i tidligfasearbeidet. Annen bruk eller bruk til spesialtilfeller opphører. Anbefalingen medfører en tilpasning av fullmaktene til Statsbygg, både med tanke på ordlyd og nivå på fullmaktene

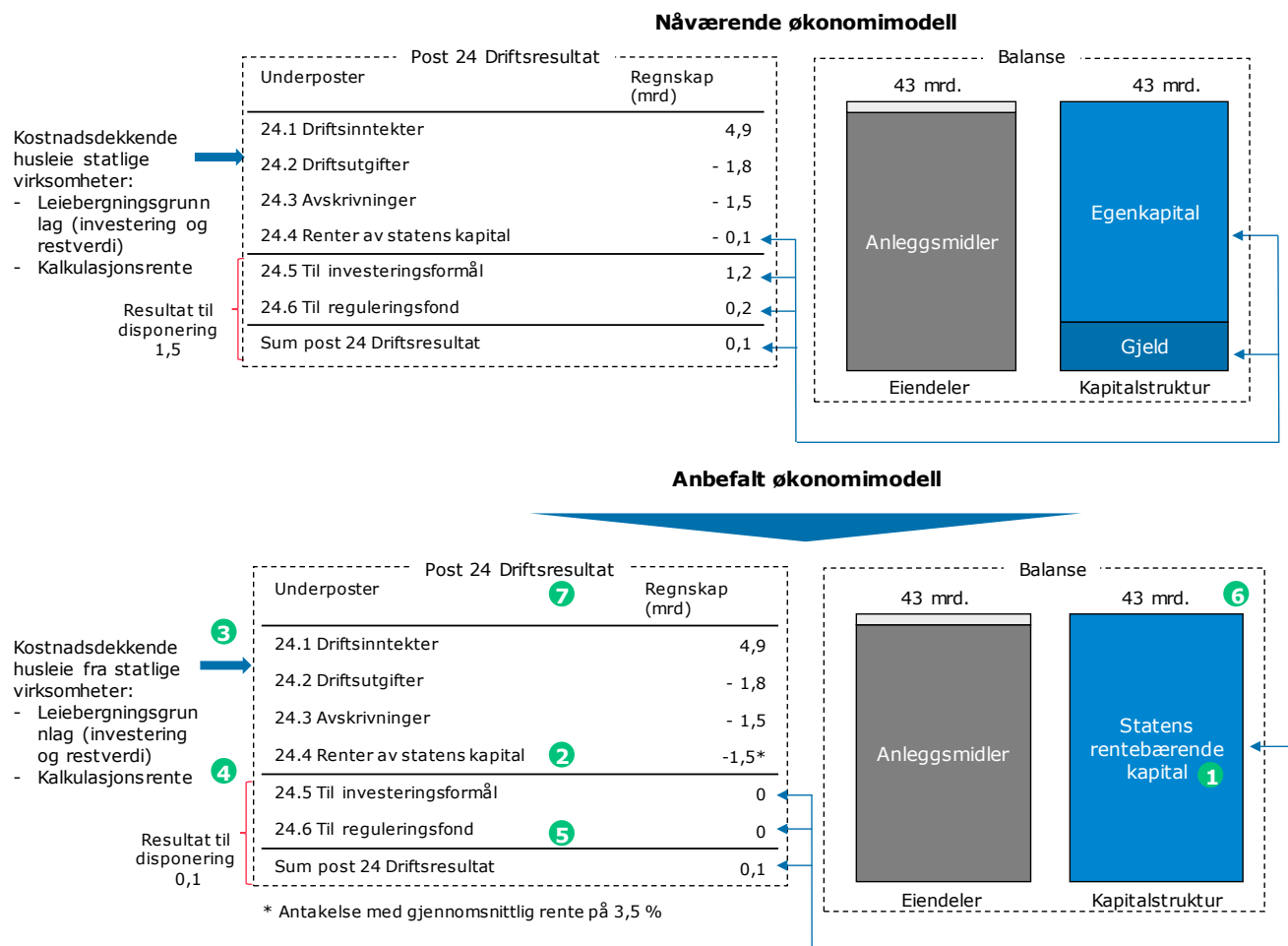
6. **Utrede endring av balanseført verdi til å samsvare med leieberegningssystemet ved reforhandling.** Påfølgende omdanning til en kapitalklasse anbefaler leverandøren at det på et senere tidspunkt vurderes om lokalenes balanseverdi skal justeres i henhold til leieberegningssystemet ved reforhandling. Dette vil i enda større grad gi et deterministisk system med samsvar mellom inntektsgrunnlaget, resultat og balanseført verdi. Anbefalingen fordrer et avvik i henhold til Statens Regnskapsstandard eller en særskilt fullmakt for Statsbygg

7. **Tydeliggjøre formålsbygg definisjon for formålsbygg og hvordan beregne det økonomisk mest gunstige for staten.** Gjennom arbeidet med forenklinger og tilpasninger med økonomimodellen i Statsbygg vurderer leverandøren at



anbefalingen fra leveranse 1 om videreutvikling av definisjonen for formålsbygg og tydeliggjøring av hva økonomisk mest gunstig for staten betyr er meget vesentlig. Det bør også vurderes om henvisningen til økonomisk mest gunstige for staten kan tilpasses eller fjernes

Figuren illustrerer overordnet anbefalingens påvirkning på Statsbyggs sin økonomimodell



Figur 52: Anbefalinger forenklinger og tilpasninger av Statsbyggs økonomimodell sammenliknet med dagens modell. Anbefaling 1-7 er illustrert i modellen

Administrative og økonomiske konsekvenser

Anbefalingene vil medføre et administrativt endringsarbeid spesielt i forhold til omlegging av balansen, samt diverse tilpasninger og forenklinger. Det bør gjennomføres mer detaljerte simuleringer av hvordan anbefalingene i praksis kan la seg gjennomføre, samt en praktisk tilnærming i forhold til tilpasning av regnskapsføring. Dette gjelder spesielt anbefalinger relatert til omdanning til en kapitalklasse og tilhørende rentebelastning for Statsbygg. Endringene av balansen kan tidligst implementeres innen 1.1 2021. Anbefalte endringer har ingen direkte økonomiske konsekvenser for staten samlet sett.

