

# OMRÅDEGJENNOMGANG

**Bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor**

**Leveranse 1 – Styring og organisering  
14. desember 2018**

**Capgemini Invent**



## Innholdsfortegnelse

<b>1. SAMMENDRAG</b> .....	<b>3</b>
<b>2. INTRODUKSJON</b> .....	<b>8</b>
2.1. Mandat og avgrensning .....	8
2.2. Struktur på nåsituasjon, vurderinger og anbefalinger.....	9
2.3. Fremgangsmåte, datagrunnlag og begrensninger.....	10
<b>3. OVERORDNET OM LOKALBRUK OG LOKALANSKAFFELSER I STATLIG SIVIL SEKTOR</b> .....	<b>12</b>
3.1. Dagens modeller i bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor .....	12
3.2. Omfang av porteføljen av lokaler og byggeprosjekter i bygge- og eiendomspolitikk i statlig sivil sektor .	12
3.3. Ansvarsområder og roller i bygge- og eiendomspolitikk i statlig sivil sektor .....	15
3.4. Retningslinjer for bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor .....	17
3.5. Dagens formål og mål for Statsbygg .....	18
3.6. Forventninger til fremtidens lokalbruk og arbeidsplasser.....	19
<b>4. VURDERING AV NÅSITUASJON KNYTTET TIL OVERORDNEDE MÅL OG STYRING</b> .....	<b>22</b>
4.1. Nåsituasjonsbeskrivelse av mål og styring i bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor.....	22
4.2. Vurderinger knyttet til overordnet mål og styring .....	29
4.3. Oppsummering av vurderinger.....	48
<b>5. VURDERING AV NÅSITUASJON KNYTTET TIL PORTEFØLJESTYRING</b> .....	<b>50</b>
5.1. Nåsituasjonsbeskrivelse av porteføljestyring i departementene og staten .....	50
5.2. Vurderinger knyttet til porteføljestyring .....	58
5.3. Oppsummering av vurderinger.....	64
<b>6. VURDERING AV NÅSITUASJON KNYTTET TIL STYRING OG ORGANISERING AV BYGGEPROSJEKTER I STATLIG SIVIL SEKTOR</b> .....	<b>65</b>
6.1. Nåsituasjonsbeskrivelse av styring og organisering av byggeprosjekter i statlig sivil sektor .....	65
6.2. Vurderinger knyttet til styring og organisering av byggeprosjekter i statlig sivil sektor .....	74
6.3. Oppsummering av vurderinger.....	108
<b>7. VURDERING AV NÅSITUASJON KNYTTET TIL STYRING OG ORGANISERING AV LEIE I MARKEDET</b> .....	<b>110</b>
7.1. Nåsituasjonsbeskrivelse av styring og organisering av leie i markedet.....	110
7.2. Vurderinger knyttet til styring og organisering av leie i markedet.....	117
7.3. Oppsummering av vurderinger.....	123
<b>8. VURDERING AV NÅSITUASJON KNYTTET TIL STYRING OG ORGANISERING AV EIENDOMSFORVALTNINGEN</b> .....	<b>124</b>
8.1. Nåsituasjonsbeskrivelse av styring og organisering av eiendomsforvaltningen .....	124
8.2. Vurderinger knyttet til styring og organisering av eiendomsforvaltningen .....	134
8.3. Oppsummering av vurderinger.....	139
<b>9. VURDERING OG DRØFTING ALTERNATIV FOR BEDRE STYRING OG ENDREDE ROLLER, ANSVAR OG ORGANISERING</b> .....	<b>141</b>
9.1. Prinsipielle alternativ for overordnede mål og styring.....	143
9.2. Vurdering av alternativ for porteføljestyring.....	148
9.3. Vurdering av alternativ for byggeprosjekt.....	152
9.4. Vurdering av alternativ leie i markedet .....	160
9.5. Vurdering av alternativ for eiendomsforvaltningen .....	165
9.6. Samlet vurdering rådgivning.....	171
9.7. Samlet vurdering to statlige byggherrer og forvaltere – Statsbygg og Kunnskapsbygg.....	175
<b>10. ANBEFALINGER</b> .....	<b>177</b>
10.1. Hovedanbefalinger .....	177
10.2. Øvrige anbefalinger per tema.....	181
10.3. Betydelige effekter er realiserbare.....	186
<b>11. VEDLEGG</b> .....	<b>188</b>



## 1. 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 dekker byggeprosjekter, eiendomsforvaltning og leie i markedet.

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 moderniseringsdepartementet utarbeidet et underlag til leveranse 1 i perioden august til desember 2018. Vurderinger og anbefalinger som fremkommer i rapporten er leverandørens egne.

### Vurdering av nåsituasjonen for bygge- og eiendomsforvaltningen

I statlig sivil sektor er det to muligheter når det skal anskaffes lokaler: å eie eller å leie. Velger staten å leie lokaler gjøres dette fra private aktører i markedet. Velger staten å eie er det to modeller: lokaler forvaltet av Statsbygg eller selvforvaltede lokaler. For begge disse modellene er Statsbygg normalt byggherre, mens hvert enkelt departement er ansvarlig for å utrede og gjennomføre lokalanskaffelser innenfor eget ansvarsområde.

Statens samlede bruk av ressurser på lokalbruk er lite transparent. Det er estimert at statlig sivil sektor i 2017 hadde driftsutgifter til lokalbruk på i overkant av 20 mrd. kroner, tilsvarende om lag 10 pst. av samlede driftsutgifter i statlig sivil sektor. Leie av lokaler i markedet utgjorde om lag 10,1 mrd. kroner, leie av Statsbyggs lokaler utgjorde 5,5 mrd. kroner og selvforvaltede lokaler utgjorde 4,5 mrd. kroner. Årlig investeringer er i underkant av 8 mrd. kroner i 2018, en dobling av volumet de siste fem år og historisk høyt. Investeringene utgjør ca. 15 pst. av statens direkte investeringer, ekskl. petroleum.

Leverandøren har vurdert nåsituasjonen for dagens styring og organisering av bygge- og eiendomsforvaltningen i statlig sivil sektor knyttet til overordnede mål og styring, porteføljestyring, byggeprosjekter, leie i markedet, samt eiendomsforvaltningen.

Innen *overordnede mål og styring* leverer Statsbygg godt på definerte mål i etatsstyringen og oppnår gode resultater. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har operasjonalisert formålet til Statsbygg på en tilfredsstillende måte. Samtidig vurderer leverandøren at det i liten grad er definerte og operasjonaliserte mål for helheten av statens bygge- og eiendomspolitikk. Dagens styring gjennom mål og styringsindikatorer, både for porteføljen og for gjennomføringen av byggeprosjekter, vektlegger i liten grad kostnadseffektivitet og produktivitet. Det vurderes å være et potensial for kostnadseffektivisering gjennom mer helhetlig styring, tydeligere samordning, samt mål og indikatorer med økt fokus på kostnadseffektivitet.

Innenfor *porteføljestyring* har departementene et totalansvar for lokalbruk og lokalanskaffelser innen sitt ansvarsområde. Leverandøren vurderer at departementene kun i begrenset omfang tar ansvar for aktiv porteføljestyring og at det er lite til ingen helhetlig porteføljestyring av statens samlede lokalbruk. Prosesser og rutiner er svakt definert og oppgaver er i liten grad ressursatt. Svak porteføljestyring gir svekket kostnadseffektivitet og lavere optimalisering av samfunnsmessig nytte.

*Byggeprosjekter* i statlig sivil sektor gjennomføres i dag med gode kvaliteter, fornøyde brukere og god kostnadskontroll i gjennomføringsfasen. Statens overordnede prosjektmodell for byggeprosjekter fordeler roller og ansvar hensiktsmessig, og kvalitetssikringsordningen fungerer etter hensikten. Roller og ansvar for oppdragsgivende departement og bruker er imidlertid svakt operasjonalisert. Det vurderes videre at mål



satt av oppdragsdepartement i tidligfase er lite tydelige og forpliktende. Nyttestyring og kostnadseffektivitet dokumenteres ikke i tilstrekkelig grad, og datagrunnlaget for sammenligninger av arealeffektivitet og kostnadsnivå er lite transparent. Oppdragsdepartementene utarbeider ikke helhetlig styringsdokumentasjon. Mens oppdragsdepartement har angitt kostnad før kvalitet som målprioritering i tidligfasen, er leverandørens vurdering at omfang/kvalitet og løsningens egnethet for bruker i praksis vektlegges foran kostnad i både avklarings- og forprosjektfase. Det er betydelig potensial for kostnadseffektivisering gjennom bedre og mer aktiv prosjekteierstyring, økt fokus på kostnads- og nyttestyring og endrede prosjektstrategier.

*Leie i markedet* gjennomføres med fravær av helhetlig styring og ansvaret for inngåelse av leieavtaler er delegert til virksomheter med begrensede ressurser og kompetanse. Resultatet er lite fordelaktige vilkår for staten. Statlig sivil sektor har et meget høyt arealbruk per ansatt for kontorarbeidsplasser og avtaler inngås gjennomgående over gjennomsnittlig markedspris i de fire store byene. Gjennom å etablere statenslokaler.no og rådgiverfunksjon for leieavtaler har Statsbygg lagt et godt utgangspunkt for å realisere forbedringer. Leverandøren vurderer at det er et betydelig potensial for økt kostnadseffektivitet gjennom økt arealeffektivitet, lokalisering og bedre vilkår i avtalene.

For *eiendomsforvaltningen* er teknisk tilstandsgrad på selvforvaltede lokaler samlet sett ikke tilfredsstillende. Statsbyggs forvaltning av lokaler i statens husleieordning sikrer bedre ivaretagelse av lokalenes verdi gjennom målrettet avsetning av midler til vedlikehold sammenlignet med selvforvaltet modell. Statsbygg dokumenterer en god teknisk tilstandsgrad og har fornøyde brukere. Videre er det spesielt for selvforvaltet lokaler lav transparens i ressursbruk relatert til forvaltning, drift og vedlikehold. Det er derfor krevende å foreta vurderinger av kostnadseffektivitet av selvforvaltede lokaler sett opp mot Statsbygg og markedsaktører.

## **Anbefalinger**

Med utgangspunkt i oppdragets mandat, analyser og vurderinger gir leverandøren fem hovedanbefalinger, samt en rekke øvrige anbefalinger sortert etter tema i rapporten. Hovedanbefalingene følger nedenfor.

### *Etablere en helhetlig bygge- og eiendomspolitikk for statlig sivil sektor med tydelig vektlegging av kostnadseffektivitet*

Det anbefales å etablere en strategi med regjeringens mål og ambisjoner for all lokalbruk og lokalanskaffelser i statlig sivil sektor. Strategien må definere hva statens lokalbruk og lokalanskaffelser skal bidra til, hvordan lokalbruk er en innsatsfaktor for statlige virksomheter og hvordan lokalene skal bidra til at den enkelte virksomhet kan levere på sine kjerneoppgaver. Mål knyttet til sektorovergripende politikkområder som arbeidsliv, digitalisering, klima- og miljø og utvikling av hele bygge- og anleggsnæringen skal inngå i strategien og bygge opp under en tydelig vektlegging av kostnadseffektivitet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet gis et tydelig mandat og konkrete virkemidler til å utøve en koordinerende samordningsrolle for helheten av lokalbruk og lokalanskaffelser i statlig sivil sektor. Kommunal- og moderniseringsdepartementet gis videre et ansvar for å utarbeide og operasjonalisere strategien for regjeringens helhetlige bygge- og eiendomspolitikk i statlig sivil sektor, samt følge opp fastsatte mål og resultatkrav.

Som del av strategien etableres tydelige mål knyttet til kostnadseffektivitet for statens lokalbruk og lokalanskaffelse. Målene tidfestes, og det settes konkrete krav om bedret kostnadseffektivitet innen 2030. Mål knyttet til kostnader for samlet lokalbruk per ansatt,



arealbruk per ansatt og måling av byggekostnader per kvm BTA per arealkategori/bygningstype på sektornivå bør vurderes som en del av dette arbeidet.

### Avvikle modell for selvforvaltede lokaler og overføre ansvaret til Statsbygg

Leverandøren anbefaler at modellen for selvforvaltede lokaler avvikles og erstattes med helhetlig forvaltning av lokalene i statlig sivil sektor i statens husleieordning i Statsbygg. Anbefalingen bygger på et rasjonale om at ett system og én organisasjon for forvaltning av statlig sivil sektors lokalbruk med insentiver og strukturer for å sikre verdibevarende vedlikehold er mest rasjonelt over tid. Anbefalingen er betinget av at videre analyser i leveranse 2 sannsynliggjør at forutsetninger for kostnadseffektivitet for eiendomsforvaltning og drift er til stede.

Overføring av alle selvforvaltede lokaler i Statsbygg er en betydelig oppgave og anbefales derfor gjennomført stegvis. Det anbefales at det utarbeides en forpliktende plan for en provenynøytral overføring av selvforvaltede lokaler til forvaltning i Statsbygg. Eventuelle større oppgraderinger av svak teknisk tilstand må behandles særskilt eller løses som prioriteringer innad i sektoren. Store pågående prosjekt slik som Campus Ås (NMBU) og mindre porteføljer av selvforvaltede lokaler med begrensede antall ansatte anbefales overført først.

De store universitetene UiO, NTNU og UiB har en betydelig portefølje av selvforvaltede lokaler og egne ansatte, som det minimum vil ta et par år å overføre til Statsbygg. For å bidra til bedre styring og effektivitet frem til overføring til Statsbygg anbefales det at driftsmodellen til de selvforvaltede lokalene i universitetene og Statsbygg harmoniseres. Kommunal- og moderniseringsdepartementet bør i samråd med Kunnskapsdepartementet utvikle en felles beregningsmetodikk for utvalgte indikatorer relatert til effektivitet og kvalitet i forvaltning, drift og vedlikehold for hele statlig sivil sektor.

### Operasjonalisere departementenes ansvar for lokalbruk og eierstyring i byggeprosjekter

Det anbefales at departementenes ansvar for eierstyring operasjonaliseres i form av en prosess for porteføljestyring av lokalbruk og en prosess for prosjekteierstyring, basert på beste praksis. Prosessbeskrivelsene skal detaljere oppgaver som må ivaretas for å utrede lokalbehov og sikre rasjonell utnyttelse av alle lokaler i departementets ansvarsområde, samt hvordan oppdragsdepartementet ivaretar en aktiv prosjekteierrolle i byggeprosjekter. Det utarbeides rollebeskrivelser og nødvendig systemstøtte etableres.

Det anbefales videre at fagansvar for kunnskapsområdene portefølje- og prosjekteierstyring blir ressursatt og plassert organisatorisk. Sentrale oppgaver vil være knyttet til metodeutvikling, utarbeidelse av departementenes styrende dokumenter for byggeprosjekter, opplæring, erfaringsdeling og kontinuerlig forbedring.

For å sikre bedre kostnads- og nyttestyring i tidligfasen anbefales det å videreutvikle metodikk for kostnads- og nyttevurderinger i konsept- og tidligfase, samt etablere gevinstrealiseringsplan. Videre anbefales etablering av transparente nøkkeltall og prosjektstrategier som fremmer kostnadseffektivitet. Det anbefales også at departementene setter mer tydelige og forpliktende styringsmål for kostnader, tid og kvalitet gjeldende for forprosjektfasen, samt å styrke mål, styringsparametere og insentiver for kostnadseffektivitet i byggeprosjekter.

### Sterkere styring og sentralisert utførelse av leie i markedet

Statlig sivil sektor er den største leietakeren i det norske markedet. Bare for kontorlokaler er samlet gevinstpotensial estimert til mellom 1,4 og 2,8 mrd. kroner (lav til høy ambisjon) gjennom å redusere areal per arbeidsplass, lokasjon og optimaliserte avtalevilkår.



Gevinstene vil kunne realiseres per år, men ledetid vil variere med forpliktelser i løpende avtaler. Leverandøren anbefaler at det gjøres tre grep for å realisere gevinster:

i) Det implementeres en tydelig felles praksis, prosesser, standarder og krav til hvordan leie i markedet utføres på tvers av statlige sektorer

ii) Dagens roller og ansvar for leie av lokaler anbefales endret. Ansvaret for utførelse av prosessen for leie sentraliseres i et samlet faglig miljø, mens departementenes ansvar som endelig beslutningstaker ved avtaleinngåelse videreføres. Anbefalingen innebærer at oppdragsdepartement/bruker definerer lokalbehov, men *skal* anvende et statlig fagmiljø for utførelse av prosess for leie i markedet. Det statlige fagmiljøet skal arbeide målrettet med å identifisere avtaler staten bør reforhandle eller gå ut av for å realisere gevinster

iii) Leverandøren anbefaler at avtaler med en samlet verdi over 30 mill. kroner behandles av det samlede fagmiljøet. Kommunal- og moderniseringsdepartementets konsultasjonsrolle avvikles, men håndterer avtaler ved uenighet

### Etablere egen rådgivningsenhet for statens lokalbruk

For å operasjonalisere departementenes totalansvar for lokalbruk og eierstyring i byggeprosjekter, samt kostnadsbesparelser innen statens leieavtaler i markedet, anbefaler leverandøren at det etableres en egen rådgivningsenhet for statens lokalbruk. Rådgivningsenheten skal benyttes av departementene i forkant av konseptvalg, for byggeprosjekter over terskelverdi, for leie i markedet og for årlig porteføljevurdering av statens lokalbruk. Leverandøren anbefaler at rådgivningsenheten yter leveranser slik beskrevet i figuren under.

Rådgivning		
<p><b>Porteføljestyling:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verifisering lokalbehov / prosjektutløsende behov</li> <li>• Vurdering leie i markedet vs. statlig byggeprosjekt</li> <li>• Rangering nytte / kostnader på lokalbehov per departement / samlet</li> <li>• Helhetlig oversikt lokalbruk i staten og per departement med forslag til rasjonalisering</li> <li>• Vurdering arealeffektivitet og hensiktsmessighet eide lokaler</li> </ul> <p><b>Metode og fagansvar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Innkjøp av tjenester i markedet (KVU, prosjekteierstyring, leie i markedet mv)</li> <li>• Erfaringsstall, nøkkeltall og benchmarking</li> </ul>	<p><b>Prosjekteierstyring</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Operativ bistand oppdragsstyring / prosjekteierstyring av byggeprosjekter (sette mål, styring, organisering med videre)</li> </ul>	<p><b>Leie i markedet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Operativ gjennomføring leie i markedet / leiesøk</li> <li>• Gjennomgang av eksisterende leieavtaler for rasjonalisering</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opplæring og erfaringsdeling</li> <li>• Avtalestandarder leie i markedet</li> <li>• Krav til KVU-er / tidligfase</li> </ul>	

Rådgivningsenhet for statens lokalbruk etableres som et forvaltningsorgan underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Anbefalingen innebærer å samle distribuerte ressurser i etatene og ressurser fra Statsbygg i et robust fagmiljø på 40-50 medarbeidere. Anbefalingen skal sikre god og kostnadseffektiv utøvelse av ansvaret instruksjonen for håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor tillegges departementene. Anbefalingen er videre av prinsipiell karakter, da det vurderes at fellestjenesteleverandøren Statsbygg ikke skal gi råd til sin oppdragsgiver og kunder i utøvelse av leverandørstyring. Dette innebærer at Statsbyggs rolle som byggherre, lokaltilbyder og eiendomsforvalter blir tydeligere og mer fokusert.

### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

Resultatene av anbefalingene vil være økt kostnadseffektivitet og økt samfunnsmessig nytte, hvor effektene av økt kostnadseffektivitet er mest hensiktsmessig å måle frem mot henholdsvis 2025 og 2030. Målsetninger for kostnadseffektivitet er foreløpige og vil detaljeres videre i leveranse 2 av områdegjennomgangen.



Basert på en helhetsvurdering mener leverandøren at 7-10 pst. reduksjon i kostnader tilknyttet lokalbruk innen 2025 og 12-18 pst. innen 2030 er realiserbart. Reduksjon i arealbruk spesielt tilknyttet kontorlokaler med sterk porteføljestyling for å optimalisere omfang av lokalene fra ansvarlige departement, vil være de viktigste virkemidlene. Beregnet med utgangspunkt i dagens driftsutgifter til lokalbruk vurderer leverandøren at kostnadene kan reduseres årlig med omtrent 3,6 mrd. kroner innen 2030.

For statlige byggeprosjekter vil omfang av effekten av økt kostnadseffektivitet være avhengig av investeringsnivå. For prosjekter som er kommet langt i prosjektering eller bygging er potensialet begrenset. For ikke igangsatte prosjekter eller prosjekter i utrednings- eller avklaringsfase vurderer leverandøren at 15-20 pst. kostnads-effektivisering er realiserbart. Beregnet med utgangspunkt i dagens investeringsnivå vurderer leverandøren at kostnadene kan reduseres årlig med omtrent 1,2 mrd. kroner innen 2030.

Implementering av departementenes totalansvar for lokalbruk og lokalanskaffelser vil ha administrative konsekvenser. Det samme gjelder endringer innen selvforvaltede lokaler og leie i markedet. Samlede administrative kostnader vurderes som marginale sammenlignet med gevinstene som kan realiseres. Leverandøren vurderer at anbefalingene ikke skal kreve økt bemanning tilknyttet statlig sivil sektor sin lokalbruk og lokalanskaffelser samlet sett. Leverandørens første anslag er 100 mill. kroner i engangskostnader.



## 2. Introduksjon

### 2.1. Mandat og avgrensning

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 denne gjennomgangen er å identifisere muligheter og utfordringer ved den statlige bygge- og eiendomsforvaltningen, og på denne bakgrunn 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 er oppdragsgiver.

Oppdraget er strukturert i to leveranser, henholdsvis leveranse 1 – styring og organisering, samt leveranse 2 – effektivisering og økonomistyring. Arbeidet med første del av områdegjennomgangen er gjennomført i perioden august til desember 2018. Leverandøren er Capgemini Invent, med støtte fra rådgiverselskapet Inspirante AS og advokatfirmaet BAHR AS. Med utgangspunkt i oppdragets mandat har leverandøren beskrevet og vurdert oppgaver og roller innenfor bygge- og eiendomsforvaltning i statlig sivil sektor, samt utarbeidet anbefalinger om eventuelle endringer for følgende områder:

- a) *dagens system for lokalanskaffelser i statlig sivil sektor, bygging i egen regi og leie i markedet*
- b) *Statsbygg som byggherre, eiendomsforvalter og rådgiver, herunder vurdere kvaliteten på tjenestene innenfor de tre områdene, mulige insentivvirkninger av organiseringen, fordeler og ulemper ved å ha rollene i samme organisasjon*
- c) *Kommunal- og moderniseringsdepartementets etatsstyring av Statsbygg, herunder gi en overordnet vurdering av mål og resultater i etatsstyringen og oppfølging av disse.*
- d) *oppdragsdepartementets ansvar i styringen av byggeprosjektene og eventuelt grensesnitt mot Kommunal- og moderniseringsdepartementets etatsstyring*

I tråd med oppdragets mandat er det redegjort for fordeler og ulemper ved alternative endringer, herunder økonomiske og administrative konsekvenser.

Områdegjennomgangen er gjennomført som et prosjekt i samarbeid mellom Finansdepartementet (FIN), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Statsbygg med en prosjektgruppe og et prosjektstyre, begge bestående av representanter fra alle tre organisasjonene. I tillegg ble det etablert en referansegruppe bestående av medlemmer fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Kulturdepartementet (KUD), Kunnskapsdepartementet (KD), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Utenriksdepartementet (UD). Leverandøren har gjennomført ni møter med prosjektgruppen, samt deltatt i fem prosjektstyremøter og tre referansegruppemøter. Medlemmene i prosjektgruppen har deltatt i diskusjoner om vurderinger og anbefalinger, men rapporten inneholder leverandøren sine egne vurderinger og anbefalinger.





## 2.2. Struktur på nåsituasjon, vurderinger og anbefalinger

Med utgangspunkt i mandatet har leverandøren strukturert nåsituasjonsbeskrivelsen og vurderingene i områdegjennomgangen tilknyttet fem ulike tema, samt en overordnet vurdering av alternativ for bedre styring og endrede roller, ansvar og organisering. Temaene for vurdering av nåsituasjonen er overordnede mål og styring, porteføljestyling, styring og organisering av byggeprosjekter, styring og organisering av leie i markedet og styring og organisering av eiendomsforvaltningen slik illustrert i figuren nedenfor.



**Figur 1** Vurderte tema i områdegjennomgangen med tilhørende kapittel

Som del av nåsituasjonsbeskrivelsen er det for hvert tema, i kapittel 4 – 8, overordnet redegjort for dagens praksis og regelverk, samt utvikling av resultater eller kostnader innen området. For hvert tema er det primært gjennomført vurderinger tilknyttet:

1. *Resultater* – nå målene og hvordan vurderes resultatutviklingen?
2. *Mål og styring* – settes det gode mål og hvordan er disse operasjonalisert?
3. *Innsatsfaktorer* – hvordan er roller og ansvar definert og operasjonalisert? Hvordan ressurssettes oppgaver?
4. *Prosesser/Annet*- hvordan er prosesser definert og hvordan gjennomføres disse?

Vurderinger av nåsituasjonen dekkes helhetlig i kapittel 4 – 8. Kapittel 4 om overordnede mål og styring dekker etatsstyringen av Statsbygg, herunder tilknytningsform, mål og krav gitt virksomheten. Det dekker i tillegg intern styring av Statsbygg og oppdragsdepartementenes styringsmuligheter. Kapittel 5 om porteføljestyling er knyttet til departementenes totalansvar for lokalbruk og lokalanskaffelser. I kapittelet adresseres aspekter ved departementenes og statens ansvar i porteføljestyling relatert til optimering av lokalbehov, beslutning og eie eller leie, rasjonell utnyttelse av lokalbruk og avhending av eiendom. Kapittel 6 om styring og organisering av byggeprosjekter dekker ansvar, roller og organisering, mål og utarbeidelse av styringsdokumentasjon og diskusjon rundt prosjektstrategi i byggeprosjekter. Videre gis enkelte innledende betraktninger om effektivitet. Kapittel 7 om styring og organisering av leie i markedet dekker omfanget og styringen av statens leie i markedet, herunder roller og ansvar, samt vurderinger tilknyttet leiepriser og arealbruk. Til slutt beskriver og vurderer kapittel 8 om styring og organisering av eiendomsforvaltningen, dagens forvaltningsmodeller og variasjoner de har i kostnadsnivå og økonomistyring, samt ivaretagelse av tilstand av statens bygningsmasse.

Vurderingene i kapittel 4 – 8 er primært innrettet mot områdegjennomgangens hovedfokus på mulige forbedrings- og effektiviseringsområder. Med utgangspunkt i nåsituasjonsvurderingene i kapittel 4 – 8 er det i tillegg gjennomført en overordnet



vurdering av alternativ for bedre styring og endrede roller, ansvar og organisering i kapittel 9. Her er det utdypet fordeler og ulemper ved alternativene. Anbefalingene er gitt med utgangspunkt i leverandørens vurderinger.

### **2.3. Fremgangsmåte, datagrunnlag og begrensninger**

I gjennomføringen av områdegjennomgangen har det blitt lagt til grunn en tre-steps prosess med en faktabasert nåsituasjonsanalyse, vurdering av endring og tiltak, samt anbefalinger. Gitt kompleksiteten i problemstillingen og omfanget av interessenter har det vært viktig å benytte tilstrekkelig med tid og ressurser på første steg.

Leverandøren utformet seks problemstillinger med tilhørende hypoteser for å danne grunnlag for avgrensning av arbeidet og for faktainnhenting. Disse ble vurdert, diskutert og endelig avklart etter tilbakemeldinger og diskusjon i prosjektgruppen, referansegruppen og prosjektstyret. Problemstillingene som har blitt vurdert er:

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

Videre er det er i områdegjennomgangen blitt benyttet et bredt spekter av datakilder og det er gjennomført både kvantitative og kvalitative analyser. Et omfattende materiale i form av tidligere rapporter og andre dokumenter er benyttet som underlag. Det er gjennomført intervjuer med 77 representanter fra Statsbygg, departementer, relevante uavhengige eksperter, brukere, referansegruppen og utenlandske aktører (se vedlegg 1 for respondentliste). Det er i tillegg utført en dybdegjennomgang av ti utvalgte prosjekter (åtte byggeprosjekter og to leiekontrakter i markedet i form av nybygg for utleie til staten) som er fremstilt i tabellen nedenfor. To av prosjektene, ambassade Brasilia og NTNU Gjøvik, er kurantprosjekter. Prosjektgruppen ga innspill på prosjekter for dybdegjennomgangen.



	KVU	KS1	Ut-redn.	Konsept valg	Avkl. fase	OFP	For-prosjekt	KS2	Start-bevilgn.	Bygge-fase	Over-levering
<b>Ambassade Brasilia</b>	-	-	X	-	-	-	X		X	X	Pågår
<b>NTNU Gjøvik</b>	-	-	X	-	-	-	X		X	X	Pågår
<b>FoU Marin Bergen</b>	X	X	-	X	Pågår						
<b>Tromsø Museum</b>	X	X	X	X	X	X	Pågår				
<b>UiO Vikingtidsmuseet</b>	X	X	X	X	(X)	-	X	X	Pågår		
<b>Agder Fengsel</b>	X	X	-	X	-	-	X	X	X	Pågår	
<b>PNB Taraldrud</b>	X	X	-	X	-	-	X	X	X	Pågår	
<b>Nationaltheatret</b>	X	X	-	X	X	X	Pågår				
<b>Campus Kongsberg</b>	-	-	X	Leie i markedet							
<b>Brønnøysund-registrene</b>	X	X	X	X	Leie i markedet						

**Tabell 1 Prosjektoversikt dybdegjennomganger**

Datagrunnlaget for å vurdere samlet lokalbruk som anvendes i statlig sivil sektor er mangelfullt, og har usikkerhet knyttet til hvor mye areal staten reelt sett anvender samlet, statens samlede lokalkostnader og hvor stor andel av areal og kostnader det er knyttet til lokaler som leies i markedet. Det er benyttet flere kilder for å få et så rett utgangspunkt som mulig for å gjøre analyse, sammenligning og estimater. Dette inkluderer eksempelvis statsregnskapet 2017, oversikt over eiendomsmasse staten besitter fra 2013, Statsbygg direkte, interdepartemental rapport fra 2005 og statenslokaler.no<sup>1</sup> (se vedlegg 2 for ytterligere beskrivelse av hovedkilder).

<sup>1</sup> Tall sist hentet 5. desember 2018



### 3. Overordnet om lokalbruk og lokalanskaffelser i statlig sivil sektor

Lokaler er en viktig innsatsfaktor og effektive lokaler skal støtte virksomhetens formål. For statens omkring 144 000 ansatte i statlig sivil sektor<sup>2</sup> er det behov for lokaler som arbeidsplass, og lokalene er for mange virksomheter essensielle i deres tjenestetilbud. Dette gjelder universitets- og høyskolebygg for studenter, fengselsbygg for innsatte, museumsbygg og kulturinstitusjoner med videre. Mange bygg som staten benytter er dermed til potensiell bruk av hele befolkningen. Staten er i tillegg en stor innkjøper i bygg- og anleggsnæringen.

#### 3.1. Dagens modeller i bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor

Staten har to muligheter når det skal anskaffes lokaler til brukere; å eie eller å leie. Velger staten å leie lokaler gjøres dette fra private aktører i markedet. Velger staten å eie kan dette gjøres gjennom nybygg eller ombygging der Statsbygg normalt er byggherre. Det er videre to mulige forvaltningsmodeller; lokaler forvaltet gjennom Statsbygg eller selvforvaltede lokaler. For lokaler som forvaltes av Statsbygg er det et etablert regelverk gjennom husleieordningen fra 1993 for å fastsette husleie og ansvarsforhold mellom partene. Statens husleieordning legger til grunn et prinsipp om kostnadsdekkende husleie, hvilket innebærer at husleien over leieperioden skal dekke avskrivninger på investert kapital og FDV<sup>3</sup>. Selvforvaltede lokaler er statlig eiendom hvor disponering er direkte underlagt departement eller underliggende virksomhet. I en slik modell er det bruker selv som ivaretar forvaltning, drift og vedlikehold av lokaler, dvs. intern regnskapsføring i staten og ikke en ordinær husleie som betales til en utleier.

#### 3.2. Omfang av porteføljen av lokaler og byggeprosjekter i bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor

##### 3.2.1. Omfang og driftskostnader tilknyttet eiendom

Den samlede porteføljen av lokaler i statlig sivil sektor består av areal forvaltet av Statsbygg, areal under departementer og underliggende etater hvor lokalene er selvforvaltet, og lokaler staten leier av markedet. Estimert størrelse på samlet portefølje av lokaler i statlig sivil sektor er i underkant av 9,6 mill. kvm. Areal og kostnader utover Statsbygg er lite transparent. Fordelingen av arealet mellom de tre modellene er vist i tabellen nedenfor<sup>4</sup>.

	Statsbygg	Selvforvaltet	Leie fra markedet	Totalt
<b>Bruttoareal</b>	2,9	2,2	4,5	<b>9,6</b>

Tabell 2 Bruttoareal (mill. kvm) bygg fordelt på forvaltningsmodellene i statlig sivil sektor

Med utgangspunkt i estimert antall kvm i statlig sivil sektor har leverandøren estimert at de samlede driftskostnadene til lokaler beløper seg til omkring 20 mrd. kroner årlig. Disse fordeler seg som direktekostnader og tilleggskostnader og er vist i tabellen nedenfor.

<sup>2</sup> <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/ansatte-i-staten>. Estimert ved å ta totalt antall ansatte i statlig virksomhet ekskludert antall ansatte under Forsvarsdepartementet

<sup>3</sup> Kapittel 8.1 utdyper husleieordningen

<sup>4</sup> For forklaring på hvordan tallene i dette delkapittelet er estimert vises det til vedlegg 3. Hovedkilder til direktekostnader og tilleggskostnader er statsregnskapet og egne beregninger

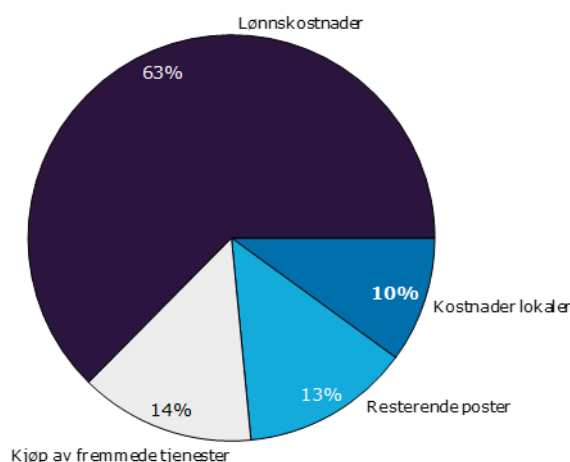


	Statsbygg	Selvforvaltet	Leie fra markedet
Direktekostnad	4,7	3,4	8,9
Tilleggskostnad	0,8	1,1	1,2
<b>Totalt</b>		<b>20,2</b>	

**Tabell 3 Fordeling årlige driftskostnader (mrd. kroner) til eiendom i statlig sivil sektor**

Statsbygg rapporterte i 2017 husleieinntekter i overkant av 4,7 mrd. kroner<sup>5</sup>. I tillegg til direktekostnader knyttet til de ulike forvaltningsmodellene har leverandøren registrert tilleggskostnader som lys, varme, renhold, renovasjon, vakthold og annet. Tallene er basert på Meld. St. 3.

Av statlig sivil sektors samlede driftsutgifter<sup>6</sup> på 165 mrd. kroner i 2017 utgjorde driftskostnader til lokaler alene i overkant av ti pst. Begge disse tallene er eksklusive direktekostnader for selvforvaltet areal da dette ikke er inkludert i statsregnskapet, men kun estimert. Fordelingen av kostnader til eiendom fra statsregnskapet er illustrert i figuren nedenfor.

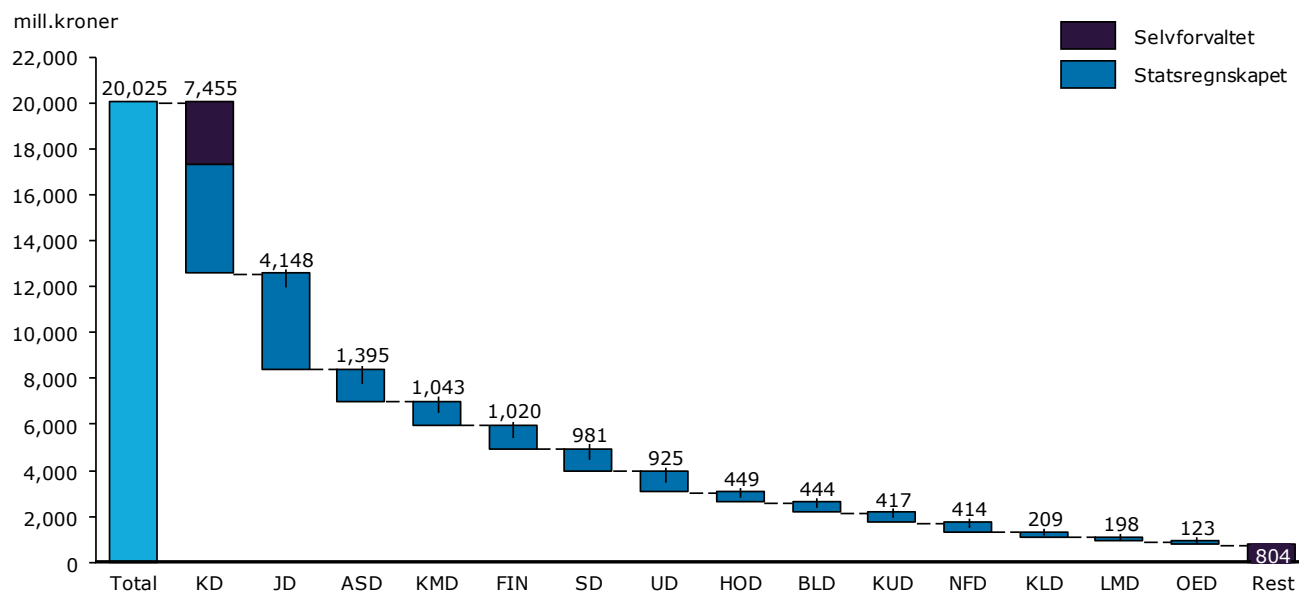


**Figur 2 Kostnad lokaler som andel av driftsutgifter**

Fordelingen av samlede kostnader til statens lokaler for de ulike departementene er fremstilt i figuren nedenfor. Kunnskapsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet utgjør henholdsvis 37 pst. og 21 pst. av de samlede kostnadene. De resterende departementene står for 42 pst. av totalkostnadene.

<sup>5</sup> Statsbygg årsrapport 2017

<sup>6</sup> Leverandøren definerer driftsutgifter som kontoklasse 5 (Lønnskostnad), 6 (Annen driftskostnad ekskludert avskrivninger) og 7 (Annen driftskostnad, fortsettelse) fra statsregnskapet. Forsvar og statens direkte økonomiske engasjement er utelatt. Inkluderer ikke selvforvaltet areal

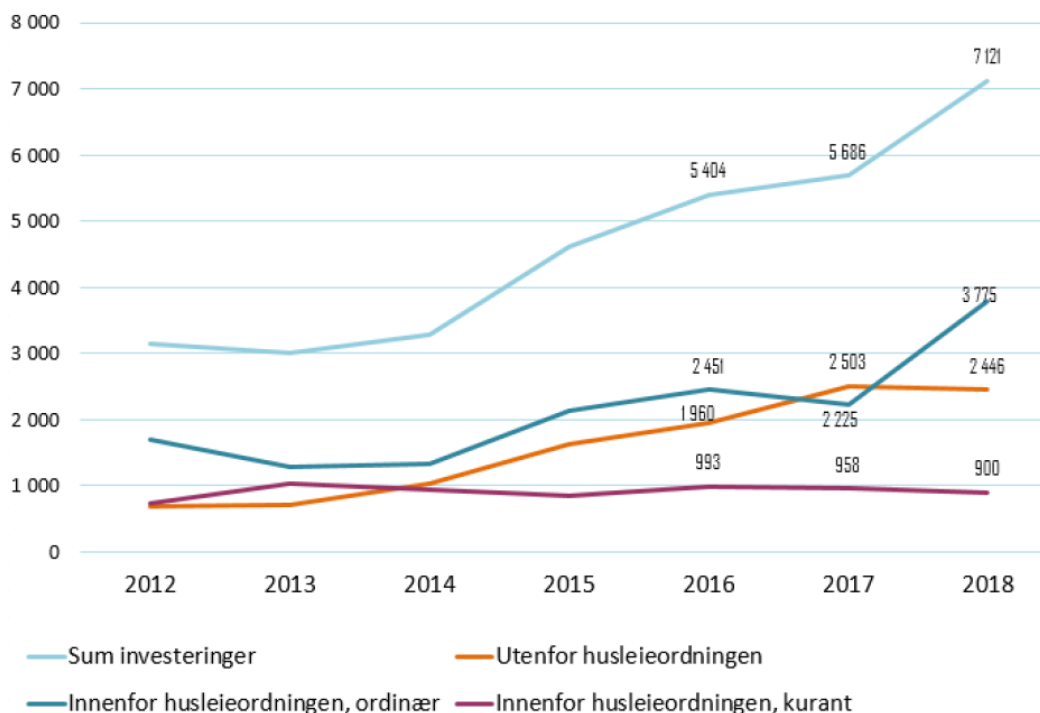


Figur 3 Kostnader til lokaler per fagdepartement

### 3.2.2. Omfang og investeringskostnader tilknyttet byggeprosjekter

Normalt vil Statsbygg være byggherre for statlige byggeprosjekter i statlig sivil sektor. Politiets Nasjonale Beredskapscenter (PNB) som nå gjennomføres med Justis- og beredskapsdepartementet som prosjekteier og byggherre samt en del mindre prosjekter som gjennomføres direkte fra selvforvaltede institusjoner er de eneste kjente unntakene.

Investeringsvolumet i byggeprosjekter i statlig sivil sektor<sup>7</sup> har økt vesentlig de siste årene slik figuren nedenfor illustrerer.



Figur 4 Investeringsvolum i byggeprosjekter der Statsbygg er byggherre i perioden 2012-2018<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Ekskludert departementenes egenfinansiering

<sup>8</sup> Statsbygg drifts- og investeringsrapport for mars 2018



En betydelig del av investeringsvolumet ligger i store, komplekse prosjekter som for eksempel Campus Ås, Nytt Nasjonalmuseum, Politiets Nasjonale Beredskapssenter, nytt Regjeringskvartal og Livsvitenskapsbygget ved UiO.

Inkluderes prosjektet Politiets Nasjonale Beredskapssenter vil årlig investeringskostnader til byggeprosjekter i statlig sivil sektor være i underkant av åtte mrd. kroner i 2018 og 2019. Dette volumet utgjør basert på tall fra prognosesenteret 1,6 pst. av verdien for det samlede bygge- og anleggsmarkedet i Norge. Omsetningen i segmentet «nye yrkesbygg» utgjør rundt 55 mrd. kroner i 2018, mens rehabilitering, ombygging og tilbygg for yrkesbygg utgjør nær det samme omsetningsvolumet.

Basert på Prop 1 S. for statsbudsjettet 2018 utgjør statens investeringer knyttet til nybygg, anlegg mv.<sup>9</sup> ekskludert petroleumsvirksomhet i underkant av 47 mrd. kroner. Investeringene i lokaler i statlig sivil sektor utgjør ca. 15 pst. av dette.

Det pågår per 2018 aktivitet i 73 byggeprosjekter der Statsbygg er byggherre. 11 av disse forventes ferdigstilt i løpet av inneværende år. Prosjektinvesteringene de siste ti årene i prosjekter der Statsbygg har vært byggherre er fordelt på 198 ulike prosjekter med en investering i underkant av 28 mrd. kroner. Kunnskapsdepartementet står for om lag 60 pst. av disse.

### 3.3. Ansvarsområder og roller i bygge- og eiendomspolitikk i statlig sivil sektor

I Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor står det følgende om ansvar i forbindelse med utredning av lokalbehov: «*Departementene er ansvarlige for å utrede lokalbehov på sine ansvarsområder. Departementene er også ansvarlige for en rasjonell utnyttelse av alle lokaler deres underliggende virksomheter disponerer i sin portefølje. I forkant av bygging eller leie av lokaler skal departementene påse at alle relevante forhold blir tilstrekkelig utredet iht. kravene i utredningsinstruksen av 19. februar 2016 nr. 184.*»

I staten er det hver statsråd som normalt har ansvar for hvert sitt departement og et fullstendig ansvar for sitt forvaltningsområde<sup>10</sup>. Departementene har ansvar for styringen av statlige virksomheter underlagt sitt ansvarsområde og statsråden har et parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar for alle sider av de statlige virksomhetene på sitt område dersom det ikke er spesielt angitt avskjæring i lov. Sektorprinsippet med at hver statsråd er fullstendig ansvarlig for sitt forvaltningsområde, står sterkt i Norge, og dette gjelder også i gjennomføringen av statens lokalanskaffelser og lokalbruk.

Fordelingen av definerte roller og ansvar i dagens bygge- og eiendomspolitikk i statlig sivil sektor kan fremstilles ved bruk av en HUKI ansvarsmatrise som brukes til å kartlegge og definere ansvar for aktiviteter og beslutninger ved gjennomføring av aktiviteter<sup>11</sup>. I ansvarsmatrisen beskriver *H* hovedansvarlig, *U* utførende, *K* konsulteres og *I* informeres. Figuren nedenfor fremstiller en slik ansvarsmatrise og viser fordeling av ansvar i aktivitetene lokalanskaffelser og lokalbruk fordelt på departement, etat/bruker og Statsbygg/annen byggherre/markedsaktør. Fordelingen av ansvar er tilnærmet sammenfallende for både lokalanskaffelser og lokalbruk med ett unntak for selvforvaltet modell der etat/bruker er utførende aktør.

<sup>9</sup> Utgifter til investeringer på postene 30-49, og omfatter nybygg og anlegg, vedlikehold, ombygginger og utstyrsanskaffelser som er så betydelige at de har karakter av investering. Investeringer i helseforetakene, Nye Veier AS og Bane NOR SF finansieres med tilskudd over statsbudsjettet og er ikke inkludert. Videre finansieres deler av veiutbyggingene med bompenger som ikke budsjetteres på statsbudsjettet.

<sup>10</sup> Se f.eks. NOU 2015: 14 «Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring — Budsjett og regnskap i staten»

<sup>11</sup> Basert på Difis modell



AKTIVITET		
AKTØR		
Departement	H	H
Etat/bruker	K	K/U*
Statsbygg/ Annen byggherre/ Markedsaktør	U	U

\* Ved selvforvaltet modell

**Figur 5 Overordnet HUKI for lokalanskaffelser og lokalbruk i statlig sivil sektor**

Bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet og det konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret er således underlagt Kommunal- og moderniseringsministeren.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har rollen som fagdepartement og sektoransvarlig, et ansvar som inkluderer<sup>12</sup>:

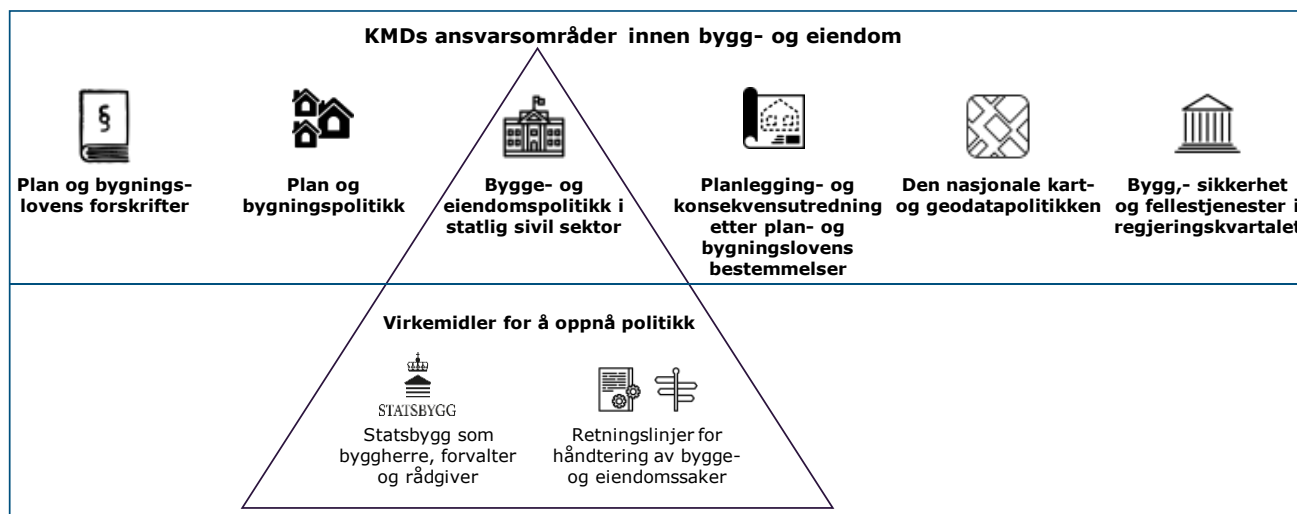
- Utforme og oppfølge retningslinjer for håndtering av statens bygge- og eiendomssaker
- Koordinere arbeidet med statlige byggeprosjekter der Statsbygg er byggherre
- Ha ansvar for en samlet budsjettmessig oppfølging av byggeprosjekter der Statsbygg er byggherre
- Legge til rette for at Statsbygg kan forvalte eiendommene på en god måte
- Lede arbeidet med nytt regjeringskvartal

Innenfor bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor er det andre tilliggende politikkområder som grenser til bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor innenfor Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvarsområde<sup>13</sup> (jf. figuren nedenfor). I tillegg påvirker blant annet både sektoruavhengige og sektorspesifikke områder bygge- og eiendomspolitikken. Sektoruavhengige områder inkluderer blant annet klima- og miljøpolitikken, arbeidslivspolitikken og digitaliseringspolitikken. Disse områdene kan påvirke bygge- og eiendomspolitikken ved at mål og ambisjoner har konsekvenser for etatsstyringen av Statsbygg eller utforming av retningslinjer. Sektorspesifikke politikkområder vil for eksempel være kulturpolitikken, justispolitikken og forskningspolitikken. Disse områdene påvirker statens lokalbruk og lokalanskaffelser ved at statlige virksomheter bruker bygg- og eiendom som et virkemiddel og en innsatsfaktor.

<sup>12</sup> Prop. 1 S (2017-2018) Programkategori 13.30 Statlige byggeprosjekter og eiendomsforvaltning

<sup>13</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/dep/id509/>





**Figur 6 Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvarsområder innen bygg- og eiendom og virkemidler for å oppnå bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor**

Overordnet kan det skilles mellom to typer sektorpolitiske virkemidler som Kommunal- og moderniseringsdepartementet besitter i utøvelsen av dagens politikkområde (jf. trekant i figuren over). Det ene er gjennom ansvaret for utforming og oppfølging av regler og retningslinjer gjennom blant annet instruks og veiledere (beskrevet i kapittel 3.4) Det andre virkemiddelet Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan styre gjennom er etatsstyringen av Statsbygg (se kapittel 3.5 og kapittel 4.1). Statsbyggs virksomhet vil påvirkes av retningslinjene for håndtering av bygge- og eiendomssaker blant annet gjennom statlige byggeprosjekter som legges til Statsbygg, samt eiendommer som Statsbygg forvalter på vegne av staten.

### **3.4. Retningslinjer for bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor**

Ett av de sektorpolitiske virkemidlene Kommunal- og moderniseringsdepartementet besitter i utøvelsen av dagens politikkområde er ansvaret for utforming og oppfølging av regler og retningslinjer gjennom ulike instruks og veiledere.

Føring for bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor er beskrevet i instruks, rundskriv og veiledere;

- Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor – sist revidert 13.01.2017
- Veileder – styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase - januar 2017
- Rundskriv – retningslinjer for behandling av statlige byggeprosjekter der husleien dekkes innenfor gjeldende budsjettammer (kurantprosjekter) – 07.11.2014
- Reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten, sist revidert 05.12.2015
- Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen), 19.02.2016
- Rammeavtaler for ekstern kvalitetssikring (KS-ordningen)<sup>14</sup>
- Veiledere for ekstern kvalitetssikring<sup>15</sup>
  - Veileder nr. 1 Det sentrale styringsdokument

<sup>14</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/>

<sup>15</sup> <https://www.ntnu.no/concept/veiledere>



- Veileder nr. 2 Felles begrepsapparat KS2
- Veileder nr. 3 Felles begrepsapparat KS1
- Veileder nr. 4 Systematisk usikkerhet
- Veileder nr. 5 Markedsusikkerhet (fortsatt under utarbeidelse)
- Veileder nr. 6 Kostnadsestimering
- Veileder nr. 7 Kontraktstrategi
- Veileder nr. 8 Nullalternativet (foreløpig versjon 2010)
- Veileder nr. 9 Utarbeidelse av KVV dokumenter (foreløpig versjon 2010)
- Veileder nr. 10 Målstruktur og måloppnåelse (foreløpig versjon 2010)
- Veileder nr. 11 Konseptvalg og detaljering (foreløpig versjon 2010)

Instruksen<sup>16</sup> om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor beskriver hvordan staten skal gjennomføre bygge- og leiesaker. Rundskrivet<sup>17</sup> om normer for energi og arealbruk for statlig sektor fra 2016 gir ytterligere føringer for politikkområdet og supplerer instruksen. Øvrige instruksjoner gir også føringer for politikkområdet. Dette inkluderer Avhendingsinstruksen<sup>18</sup> og Rundskriv om kurantprosjekter<sup>19</sup>.

### 3.5. Dagens formål og mål for Statsbygg

St. Prop. nr. 84 (1998-1999) «Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS» angir føringen for «nye» Statsbygg etter utskillelsen av det som ble Entra AS.

Virksomhets- og økonomiinstruksen<sup>20</sup> for Statsbygg fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2015 har som formål at statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at statlige midler brukes effektivt og at statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte.

Et formål skal vise hva som er eksistensgrunnet for en virksomhet eller et politikkområde og målene skal si noe om hva som skal oppnås på ulike områder i virksomheten<sup>21</sup>. Formålet til Statsbygg er angitt i virksomhets- og økonomiinstruksen:

*«Statsbyggs formål er å skaffe til veie og forvalte lokaler for statlige virksomheter i sivil sektor. Lokalene skal være funksjonelle og ivareta sikkerhetskrav, universell utforming, miljøhensyn, kulturhistoriske hensyn, arkitektoniske og tekniske kvaliteter samt arealeffektivitet. Forvaltningen skal være kostnadseffektiv. Videre skal Statsbygg bistå og gi råd til statlige virksomheter i spørsmål om leie av lokaler, endringer i eksisterende lokaler, lokalisering og arealplanlegging».* Formålet skal ligge fast over tid og er overordnet årlige mål og føringer fra for eksempel tildelingsbrevet.

Den årlige politikken beskrives i budsjettproposisjonene til Stortinget. Omtalen under programkategori 13.30 i budsjettproposisjonene for Kommunal- og moderniseringsdepartementet angir mål for statlige byggeprosjekter og

<sup>16</sup> Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor (ikrafttredelse 01.02.2012)

<sup>17</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet; Rundskriv om normer for energi- og arealbruk for statlig bygg, Nr. H-2/16

<sup>18</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet; Avhendingsinstruksen, 1997

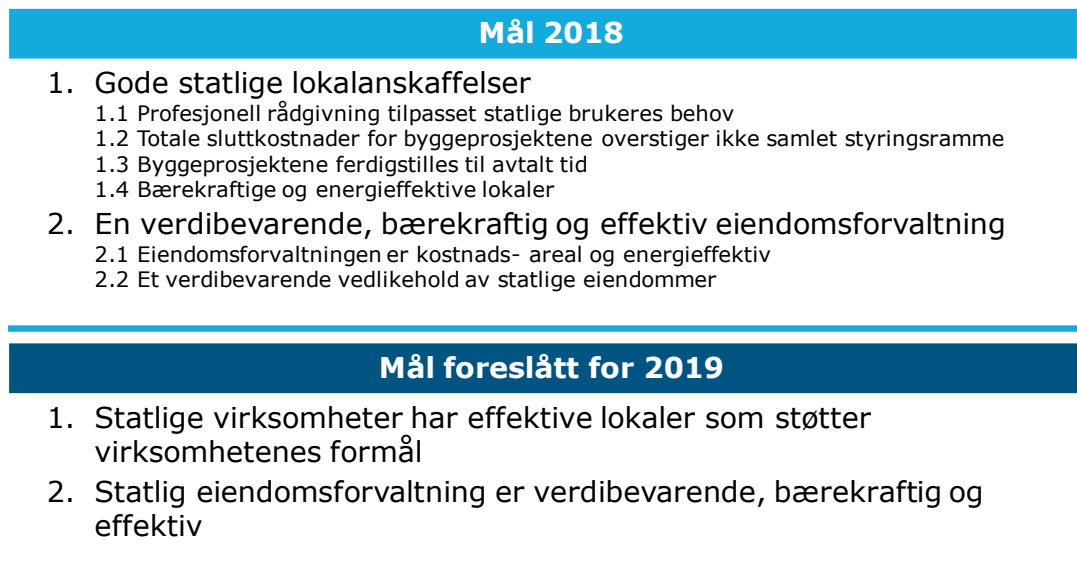
<sup>19</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet; Rundskriv, Nr. H-11/14

<sup>20</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet; Virksomhets- og økonomiinstruks for Statsbygg, 2015

<sup>21</sup> DFØ «Veileder i resultatmåling - Mål- og resultatstyring i staten» (SSØ 12/2010)



eiendomsforvaltning. Figuren nedenfor fremstiller hovedmål og delmål for Statsbygg i 2018, samt foreslåtte hovedmål for 2019.



**Figur 7 Mål satt fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Statsbygg for 2018 og 2019**

Det er da rapporten ble skrevet ikke foreslått nye delmål tilknyttet målene for 2019. Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet jobbes det med utvikling av nye delmål og styringsparametere i forslag til tildelingsbrev. Leverandøren har etterspurt utkast til delmål, men har ikke fått dette tilgjengeliggjort innen leveranse 1 ble levert. Videre analyse har derfor tatt utgangspunkt i de mål, krav og føringer som foreligger for 2018. Hovedmål for 2019 er tatt inn i enkelte diskusjoner og vurderinger.

### **3.6. Forventninger til fremtidens lokalbruk og arbeidsplasser**

Det eksisterer en rekke rapporter og studier om hvordan ulike trender i samfunnet vil påvirke fremtidens arbeidsliv, utforming av arbeidsplasser og lokalbruk. Uten å gi en prediksjon av fremtiden det redegjort kort for viktige trender innen behov for lokaler og utforming av lokaler i dagens samfunn.

Utviklingstrekk i samfunnet som større mangfold, høyere grad av kompleksitet og hurtige endringer har endret samfunnets kompetansebehov. Større etterspørsel etter kompetanse innen digital teknologi og IKT pekes på som utviklingstrekk<sup>22</sup>. OECD påpeker at det i tillegg vil være behov for arbeidstakere som har kompetanse innen kreativitet og endring, samt kompetanse som ikke kan automatiseres som for eksempel via spesialister og eksperter innenfor ulike fagfelt<sup>23</sup>. Det må i større grad sikres at kompetansen til arbeidstakerne utvikles og fornyes i takt med teknologiutvikling, innovasjon og nye arbeidsmåter. Dette vil ha betydning for utvikling av fremtidig lokalbruk og arbeidsplasser.

Bygninger og lokaler er en sentral innsatsfaktor i de fleste virksomheter<sup>24</sup>. En virksomhet som er bevisst på hvordan den bruker de lokaler den har til rådighet har større sjanse for å oppnå resultater og å nå målene sine. Dette gjennom å blant annet jobbe mer hensiktsmessig og bruke lokalene som et virkemiddel for å endre seg og sin kultur<sup>25</sup>. Behovet etter kontorareal vil trolig være synkende ettersom ny teknologi og

<sup>22</sup> Kunnskapsdepartementet; «Fremtid, fornyelse og digitalisering - Digitaliseringstrategi for grunnsopplæringen 2017-2021»; 2017

<sup>23</sup> OECD; «The future of education and skills - Education 2030»; 2018

<sup>24</sup> Multiconsult; "Livsløpsplanlegging og tilpasningsdyktighet i bygninger»; 2007

<sup>25</sup> <https://statsbygg.no/Nytt-fra-Statsbygg/Nyheter/2018/Kontor---alt---delete/>



kommunikasjonsmåter utvikles<sup>26</sup>, og arbeidstakere i større grad jobber fra andre steder utenfor tilhørende arbeidsplass.

Økt digitalisering av blant annet rapportering, saksbehandling og selvbetjeningsløsninger i offentlig tjenesteproduksjon og generelt større bruk av digitale løsninger vil ha konsekvenser både på arbeidsmåte og behov for lokaler og lokalisering<sup>27</sup>. Digitalisering har også påvirkning på måten vi utformer bygg- og eiendom. Eksempelvis vil smarte bygg med flere teknologiske løsninger bli mer vanlig enn det har vært tidligere, en trend som forventes å ytterligere utvikles og vokse raskt. Bygg og lokaler vil derfor måtte tilpasses digitale arbeidsformer og ny teknologi.

En rekke publikasjoner påpeker et større fokus på bærekraft, miljø og klima som vil påvirke fremtidens lokalbruk i stor grad. Bygg- og eiendom står for store klimagassutslipp, og i 2015 stod byggesektoren for 40 pst. av energibruken og klimagassutslippene i verden<sup>28</sup>. Det er allerede et stort fokus på at bygninger skal være miljø- og klimaeffektive, og kravene til energieffektivitet og kutt i klimagassutslipp skjerpes stadig, noe som vil bli hensyntatt i lokalbruk fremover og som vil endre måten bygg utformes på.

Det er blitt et økende fokus rettet mot sikkerhet i bygg, både knyttet til informasjonssikkerhet og objektsikring. I Riksrevisjonens undersøkelse<sup>29</sup> fra 2017-2018 av oppfølging av objektsikring ble det påpekt mangelfull grunnsikring i mange av statens skjermingsverdige objekter. Det vil i fremtiden være viktig at bygg og objekter i staten som skal beskyttes mot sikkerhetstrusler utformes på en god måte som tilfredsstiller kravene i blant annet sikkerhetsloven og forskrift om objektsikkerhet om grunnsikring av skjermingsverdige objekter. Dette vil også påvirke fremtidens lokalbruk i staten.

En annen trend knyttet til lokalbruk er urbanisering og fortetting rundt kollektivknutepunkter<sup>30</sup>. En ambisjon i politikken for utvikling av bymiljø og bærekraftige byer er *nærhetsbyen*; en kompakt by med korte avstander mellom bolig, arbeidssted, kollektivtrafikk, parker, servicetilbud og andre fritidstilbud. Flere ser større nytte knyttet til beliggenhet nærme slike punkter, og en sentral beliggenhet gir for virksomheter i stor grad en attraktivitet i dagens fremtredende konkurransemarked.

Videre trekkes sambruk og samlokalisering frem som viktige trender fremover. I Finland<sup>31</sup> er det blant annet jobbet aktivt med samlokalisering av statlige virksomheter. Det finnes flere eksempler på at det er oppnådd effektiviseringsgevinster ved at flere offentlige aktører er lokalisert i samme lokaler og deler felleslokaler som konferanse og møteroms fasiliteter, kantine etc.

Når det gjelder mer bygningsspesifikke aspekter vil arbeidsplassløsninger kunne forventes å utvikles mye i fremtiden. Den nye generasjonen av arbeidstakere, ofte kalt «millennial workers», endrer persepsjonen på hva som er optimale lokaler og arbeidsplasser, og tenderer til å i større grad foretrekke mulighet for sosialisering og interaksjon med kolleger i åpne landskap.<sup>32</sup> Utviklingen går derfor i retning av løsninger som rommer mange typer arbeidssoner i motsetninger til tidligere der valget stod mellom cellekontorer eller åpent landskap. For 20-30 år siden var løsningene i større grad preget av cellekontor, mens dagens løsninger går mot å være aktivitetsbaserte arbeidsplasser. Det vil si at de tilpasses

<sup>26</sup> PwC; "Real Estate 2020 – Building the future"; 2014

<sup>27</sup> Multiconsult, FoU OSCAR; "Rapport delprosjekt 1 (DP1); 2017

<sup>28</sup> <https://www.tu.no/artikler/bygg-star-for-40-av-verdens-utslipp-slik-skal-det-reduseres/223922>

<sup>29</sup> Riksrevisjonen; «Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring – oppdatert», 2017-2018

<sup>30</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/bymiljo-og-barekraftige-byer/id2344800/>

<sup>31</sup> <https://www.senaatti.fi/en/work-environments/references/reference/state-treasury-finnish-patent-registration-office/>

<sup>32</sup> Deutsche Asset Management; "Research Report – The Evolution of Office Space Utilization in the U.S."; 2016



aktuelle arbeidsoppgaver og de funksjonen bygningen inneholder eller skal inneholde<sup>33</sup>. Dette leder videre inn på viktigheten av individualisering og tilpasning for ansatte på arbeidsplassen for å fremstå som en attraktiv arbeidsgiver og tiltrekke god kompetanse. Her kan blant annet kort gangavstand, enkel adkomst til bygget (walkability) og andre fasiliteter være viktige faktorer. Man ser i tillegg en utvikling mot en retning av ny beregning av arealutnyttelse der arealutnyttelsen av store individuelle arealer endres til fellesarealer med flere fasiliteter og gir bedre utnyttelse av plass i mange virksomheter<sup>34</sup>.

Selv om det er definert trender som kan tenkes å påvirke fremtidens lokalbruk og arbeidsformer er det ikke et entydig svar på hvordan fremtidens lokalbruk vil se ut. For å lykkes med å utvikle bygg som støtter statens tjenesteproduksjon er det viktig å samlet forstå og prioritere både virksomhetenes og arbeidstakernes behov. Tilpasningsdyktighet vil derfor være avgjørende grunnet kontinuerlige endringer i samfunnet og i lokalbruk<sup>35</sup>. Tilpasningsdyktighet kan deles inn i tre dimensjoner:

- *Fleksibilitet*: Hvor fleksibelt bygget er med hensyn til tilpasninger og endrede oppgaver
- *Generalitet*: Hvordan et bygg kan benyttes til flere ulike formål i motsetning til høy grad av spesialisering
- *Elastisitet*: Hvordan et bygg kan skaleres opp eller ned tilpasset virksomhetene behov

Det langsiktige verdiskapingsperspektivet knyttet til disse tre dimensjonene vil være fremtredende for en effektiv lokalbruk i fremtiden.

---

<sup>33</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet; "Arbeidsformer I fremtidens regjeringskvartal- miljø, teknologi og samhandling»; 2014

<sup>34</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet; "Arbeidsformer I fremtidens regjeringskvartal- miljø, teknologi og samhandling»; 2014

<sup>35</sup> Multiconsult, FoU OSCAR; "Rapport delprosjekt 1 (DP1); 2017



## 4. Vurdering av nåsituasjon knyttet til overordnede mål og styring

I dette kapitlet gis en beskrivelse av nåsituasjonen (kapittel 4.1) og leverandørens vurderinger av nåsituasjonen (kapittel 4.2) knyttet til overordnet mål og styring i bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor. En oppsummering av leverandørens vurderinger er gitt i kapittel 4.3. Kapitlet dekker vurdering av dagens mål og føringer og mål- og resultatstyring av bygge- og eiendomsforvaltningen i statlig sivil sektor. Det dekker i tillegg styring av Statsbygg og oppdragsdepartementenes styringsmuligheter.

### 4.1. Nåsituasjonsbeskrivelse av mål og styring i bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor

#### 4.1.1. Rammer tilknytningsformen setter for styringen av Statsbygg

Med grunnlag i NOU 1991:5 og St.prp. Nr. 63 (1990-91) «*Om Modernisering av den statlige eiendomsforvaltning*» ble statens bygge- og eiendomsdirektorat (SBED) fra 1.januar 1993 omorganisert til forvaltningsbedriften Statsbygg. Behovet for omorganiseringen ble tatt opp i NOU 1989:5 «*En bedre organisert stat*» som påpekte behovet for å endre systemer for statlig eiendomsforvaltning. Særlig opprettelsen av husleieordningen medførte behov for omorganisering da den gamle organiseringen harmoniserte dårlig med ordningen. I tillegg var andre formål med omorganiseringen nettobudsjettering av driftsutgifter, aktivering av investeringer med beregning av årlig rente og avskrivning for investeringsbevilgninger og opprettelse av et reguleringsfond.

Statsbyggs rolle som forvaltningsbedrift innebærer at virksomheten har en friere stilling enn hva de ordinære forvaltningsorganene tradisjonelt har, men fortsatt er en del av staten som rettssubjekt. Forvaltningsbedriftene er gitt videre fullmakter enn vanlige forvaltningsorganer, og er derfor særlig egnet for virksomheter som driver service-tjeneste- og forretningsmessig virksomhet. Samtidig gir forvaltningsbedriftsformen statsråden direkte instruksjons- og organisasjonsmyndighet. Dette betyr at forvaltningsbedriftsformen kan være særlig velegnet for statlige virksomheter som ivaretar særlige statlige behov der det er ønskelig med en direkte politisk styring samtidig som virksomheten gis større forretningsmessig- og økonomisk frihet enn det som ordinære forvaltningsorganer har. Statsbyggs eiendomsvirksomhet har ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartement flere karaktertrekk som gjør at forvaltningsbedriftsformen som nettobudsjettert virksomhet ble valgt, blant annet fullmaktstrukturen, og mulighet til å trekke av et reguleringsfond, samt nettobudsjettering av eiendomsdriften.

Tidligere var flere virksomheter forvaltningsbedrifter, men flere av disse har blitt omgjort til aksjeselskaper. Dette inkluderer blant annet NSB, Posten, Televerket (nå: Telenor AS) og Luftfartsverket (nå: Avinor AS). I dag finnes det kun tre forvaltningsbedrifter igjen i Norge. Dette er Statsbygg, Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK) og Statens Pensjonskasse<sup>36</sup>. Noe av grunnen til at disse tre er beholdt som forvaltningsbedrift kan potensielt være fordi de er interne tjenesteleverandører eller virkemiddelaktører i staten, og ikke virksomheter med et større kommersielt virkeområde. Virksomheter som tidligere ville blitt organisert som forvaltningsbedrifter blir nå organisert som kategori 4 foretak/selskaper utenfor staten eller som ordinært forvaltningsorgan. Direktoratet for forvaltning og ikt har i rapporten «*Organisasjonsformer i offentlig sektor- En kartlegging*» pekt på at et alternativ kan være å innlemme de resterende tre forvaltningsbedriftene i kategoriene forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

<sup>36</sup> Difi «Organisasjonsformer i offentlig sektor- En kartlegging» Difi-rapport 2018:8



Forvaltningsbedriftene har større budsjettmessig frihet enn ordinære forvaltningsorganer. Forvaltningsbedriftenes budsjett inngår som en del av statsbudsjettet, men i bevilgningsreglementet § 7 er det gitt et unntak for forvaltningsbedriftene i forhold til ordinære forvaltningsorganer. Det settes krav til driftsresultat i statsbudsjettet under post 24, og det er dette kravet som ligger til grunn for styringen av Statsbyggs drift. For forvaltningsbedriftene skal netto budsjettresultat føres opp som bevilgning. Det betyr at Stortinget ikke treffer særskilt budsjettvedtak knyttet til de enkelte postene på utgiftssiden og inntektssiden<sup>37</sup>. En forvaltningsbedrift kan derfor fravike sitt budsjett forutsatt at netto driftsresultat ikke blir forverret.

Forvaltningsbedriftenes investeringer bevilges i utgangspunktet med bruttobeløp i statsbudsjettet. Denne delen av forvaltningsbedriftenes virksomhet er derfor mer bundet enn driften. I praksis får imidlertid forvaltningsbedriftene gjennom de årlige bevilgningsvedtakene<sup>38</sup> og tildelingsbrevene betydelige fullmakter som gir dem frihet også på dette området. I tillegg gir det dem anledning til å fravike investeringsbudsjettet mot dekning i fond og salgsgevinst. Dette gjelder også Statsbygg.

Forvaltningsbedriftene har anledning til å bygge opp reguleringsfond som kan ses på som en del av virksomhetens egenkapital. Driftsoverskudd godskrives reguleringsfondet og driftsunderskudd kan dekkes ved tilbakeføring fra fondet. Videre er Statsbygg selvassurandør og må dekke utgifter ved mindre skadetilfeller på eiendommene med midler fra fondet. Statsbygg har reguleringsfond som per 31.12.2017 utgjør 590,6 mill. kroner.

#### 4.1.2. Dagens etatsstyring av Statsbygg

Finansdepartementet definerer etatsstyring i Veileder for etatsstyring til å være: «aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsingen til en underliggende virksomhet. Siktemålet med etatsstyringen er at virksomheten:

- Gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer
- Bruker ressurser effektivt
- Rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon
- Har forsvarlig intern kontroll
- Utvikles og forbedres
- Gir faglige råd og vurderinger som kan inngå i ansvarlig departements arbeid med politikkutformingen»

Kommunal- og moderniseringsdepartementet styrer Statsbygg gjennom å sette mål, føringer og rapporteringskrav i de årlige tildelingsbrevene, samt evt. tillegg til tildelingsbrev i løpet av året. Dette blir så fulgt opp gjennom etatsstyringsmøter mellom departementet og Statsbygg fire ganger i året. I tillegg gjennomføres det ved behov arbeids- eller orienteringsmøter knyttet til enkelttema i løpet av året. I følge veilederen av etatsstyring skal evt. behov for styring som følge av fagmøter operasjonaliseres gjennom styringsdialogen.

<sup>37</sup> Stortinget fatter budsjettvedtak på inntektssiden om poster som motsvarer noen av underpostene på post 24 (5445.39, 5491.30 og 5603.80)

<sup>38</sup> Gitt som romertallsvedtak fra Stortinget



Det er i tillegg definert en styringskalender som definerer hva og hvordan Statsbygg skal rapportere på mål, føringer og krav fra departementet. I hovedsak rapporteres det gjennom årsrapporten, samt drifts- og investeringsrapporter 1. kvartal og 2. tertial.

Styringsdokumentene, rapporter, etatsstyringsmøter og møter av styringskarakter utgjør styringsdialogen mellom departementet og Statsbygg. Styringsdialogen skal ifølge Finansdepartementets Veileder i etatsstyring, være dokumenterbar og referater skal sendes til Riksrevisjonen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statsbygg uttrykker selv at de har en tett og god dialog i utviklingen av etatsstyringen. Blant annet har det vært en god dialog knyttet til utvikling av målene i tildelingsbrevet. Videre uttrykkes det at det er stor tillit i etatsstyringsdialogen.

Et overordnet styringsprinsipp i staten er mål- og resultatstyring og at departementet skal styre underordnede virksomheter på effekter og resultater på overordnet nivå. Hovedmål, delmål og styringsparametere satt i det årlige tildelingsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet<sup>39</sup> er i tillegg til virksomhets- og økonomiinstruksen førende for etatsstyringen av Statsbygg.

Et godt mål skal beskrive en ønsket tilstand eller ønsket resultat. Ved å følge denne definisjonen er et mål ikke en *beskrivelse* av en aktivitet eller oppgave.<sup>40</sup> En indikator skal *indikere* hvorvidt du har oppnådd eller er på vei til å oppnå målet som er satt. Det kan være lett i styringsdialogen å overfokusere på indikatorene og ha mindre fokus på målet som er satt, da indikatoren ofte viser et målbart resultat. I etatsstyringsdialogen er det videre avgjørende å ikke fokusere på resultatene fra de enkelte indikatorene isolert, men se resultatene i sammenheng med resultatene fra øvrige indikatorer. På denne måten kan de skapes en balanse i gjeldene mål- og resultatstyring av en virksomhet.

I 2018 ble det definert to hovedmål i tillegg til delmål under hvert hovedmål (jf. figur 7), samt styringsparametere for enkelte av delmålene:

Hovedmål	Delmål	Styringsparametere
1. Gode statlige lokalanskaffelser	<p><b>1.1</b> Profesjonell rådgivning tilpasset statlige brukeres behov</p> <p><b>1.2</b> Totale sluttkostnader for byggeprosjektene overstiger ikke samlet styringsramme</p> <p><b>1.3</b> Byggeprosjektene ferdigstilles til avtalt tid</p> <p><b>1.4</b> Bærekraftige og energieffektive statlige lokaler</p>	<p><b>1.2.1</b> Samlet sluttkostnad for porteføljen av ferdigstilte prosjekter siste fem år skal ikke overstige samlet styringsramme</p> <p><b>1.3.1</b> Minimum 90 pst. av byggeprosjektene (både kurantprosjekter og ordinære prosjekter innenfor og utenfor husleieordningen) skal ferdigstilles til avtalt tid (målt per halvår). Statsbygg skal gi en vurdering av resultatene i årsrapporten</p> <p><b>1.4.1</b> Ved prosjektering av nye statlige bygg skal beregnet energibruk minst tilfredsstillende energikravene i TEK17</p> <p><b>1.4.2</b> I prosjekterte nybygg skal bruttoareal (BTA) per ansatt være lavere enn 23 kvm for kontorareal, inkludert relevante tilleggsfunksjoner</p>

<sup>39</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet; Tildelingsbrev 2018 – Statsbygg, 2018

<sup>40</sup> DFØ «Veileder Resultatmåling- Mål og resultatstyring i staten» SSØ 12/2010





<b>2.</b> En verdi-bevarende, bærekraftig og effektiv eiendomsforvaltning	<b>2.1</b> Eiendomsforvaltningen er kostnads-, areal- og energieffektiv <b>2.2</b> Et verdibevarende vedlikehold av statlige eiendommer	<b>2.1.1</b> Driftskostnad per kvm skal ikke overstige 105 kroner, for fengslene 97 kroner <b>2.1.2</b> Forvaltningsareal per driftsårsverk skal være minimum 8 500 kvm, for fengslene 7 000 kvm <b>2.1.3</b> Graddagskorrigert, stedskorrigert og arealvektet energiforbruk skal i henhold til ny metodikk for måling ikke overstige 205 kWh/kvm, for fengslene 260 kWh/kvm
---	--	--

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har for enkelte av styringsparameterne satt resultatkrav. I tillegg til målene er det i 2018 identifisert fem overordnede prioriteringer samt syv andre forutsetninger og krav i tildelingsbrevet som Statsbygg skal styre etter og rapportere på i årsrapporten.

### Overordnede prioriteringer

- Statsbygg må planlegge og følge opp prosjektene nøye. Midlene skal benyttes effektivt og målrettet
- Statsbygg skal gi oppdragsgivende departement et godt beslutningsgrunnlag for kostnadsstyrt prosjektutvikling i forprosjektfasen
- Statens lokaler skal være godt tilpasset den enkelte virksomhet
  - Lokalenes utforming skal understøtte en effektiv drift og god kvalitet på tjenestene
  - Samtidig må det tilstrebes å ha tilstrekkelig fleksibilitet, slik at lokalene kan tilpasses endrede behov i fremtiden
- Statsbygg skal gi statlige oppdragsgivere kvalifiserte råd om energieffektivisering og andre miljøtiltak
  - Råd om byggemessige tiltak skal være basert på betraktninger om tiltakets levetid
  - Statsbygg skal samarbeide med brukere og leietakere om miljøtiltak i den løpende driften av eiendommene
- I 2018 skal Statsbygg prioritere arbeidet med registrering av statens leide lokaler i databasen (statens lokaler<sup>41</sup>), slik at denne ved utgangen av 2018 inneholder en komplett oversikt over statens eide og leide lokaler i statlig sivil sektor

### Andre forutsetninger og krav

- Statsbygg skal jobbe aktivt sammen med andre aktører for å motvirke arbeidslivskriminalitet. Ved å stille krav i sine anskaffelser skal Statsbygg bidra til at byggenæringen skjerper arbeidet med sikkerhet, helse og arbeidsmiljø og til å motvirke økonomisk kriminalitet og useriøse aktører
- I årsrapporten skal Statsbygg gjøre rede for iverksatte og planlagte effektiviseringstiltak, herunder resultatene av virksomhetens effektiviseringsprogram for årene 2016-2018
- I tråd med regjeringens strategi for flere lærlinger i staten skal Statsbygg ha minst åtte lærlinger i egen virksomhet i 2018

<sup>41</sup> <https://www.statenslokaler.no/>



- Eksisterende bygningsmasse skal være universelt utformet innen 2025 (fengsler unntatt)
- Målet er at samlet brukertilfredshet (KTI) minst skal være 70, jf. at god brukertilfredshet er definert i intervallet 70-74
- Statsbygg forvalter en rekke eiendommer av stor kulturhistorisk verdi. Forvaltningen av disse må være basert på høy faglig kompetanse og skje i et nært og konstruktivt samarbeid med kulturminnemyndighetene
- Det er besluttet at statens eiendommer på Røros skal underlegges Statsbyggs forvaltning

Det er i tillegg til det overnevnte en egen lederlønnskontrakt mellom administrerende direktør i Statsbygg og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kontrakten skal kobles mot etatsstyringen av virksomheten, og de resultatkravene som stilles til lederen skal supplere og utfylle målene i tildelingsbrevet. Hensikten er at lederlønnoppfølgingen og styringsdialogen i sum skal utgjøre den helhetlige styringen av virksomheten.<sup>42</sup> I lederlønnskontrakten mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og administrerende direktør i Statsbygg er det definert en rekke mål som supplerer tildelingsbrevet. Det er eksempelvis stilt krav til effektivisering av Statsbyggs virksomhet, Statsbyggs pådriverrolle, samt arbeid med nytt Regjeringskvartal. Målene går på enkelte steder noe lenger enn målene i tildelingsbrevet, blant annet knyttet til Statsbyggs pådriverrolle for utvikling av eiendomspolitikken og leverandørmarkedet. Kravene er ikke operasjonalisert gjennom konkrete resultatkrav eller individuelle styringsparametere.

#### 4.1.3. Krav til driftsresultat

Statsbyggs drift er nettobudsjettert som følge av forvaltningsbedriftsformen, jf. omtale i kapittel 4.1.1. Dette innebærer at Stortinget i Prop 1. S setter krav til driftsresultat fra Statsbygg i post 24, og at det ikke bevilges utgifter og inntekter slik som bruttobudsjetterte virksomheter i staten. Driftsresultatet skal overføres til staten. Dette kravet gis i et absolutt tall hvert år.

I St. Prop. nr. 63 (1990-91) *Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning* påpekes det at fastsettelse av et bestemt krav til overskudd vil være det viktigste virkemiddelet for staten som eier til å styre aktiviteten ved Statens bygge- og eiendomsdirektorat (SBED), forløperen til dagens Statsbygg. Videre angis det i St.prp. Nr. 52 (1992-1993) at «*det viktigste styringsparametret til Statsbygg som forvaltningsbedrift vil være driftsresultatet*». Ved opprettelsen av forvaltningsbedriften Statsbygg ble det ikke foreslått å avsette egne midler til investeringsformål.

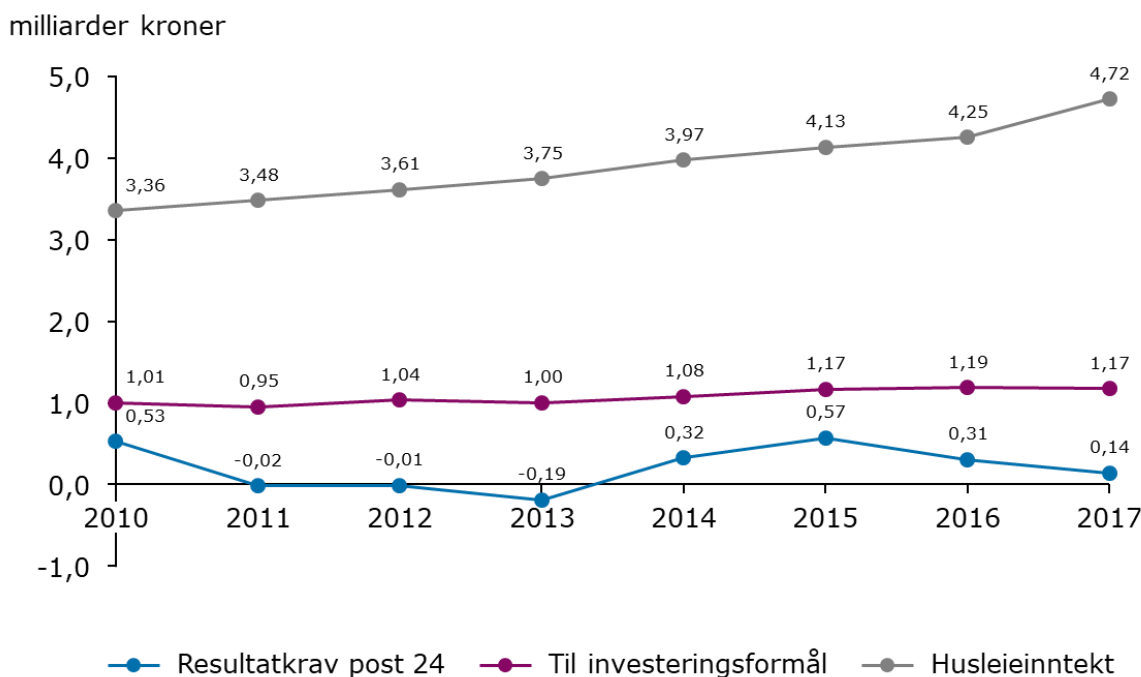
Kravet til kommende års driftsresultat (post 24) estimeres hvert år ut i fra årets krav, tillagt og trukket fra ekstraordinære inntekter og utgifter for kommende år, under punktet «*Budsjettforslag*» i *Kap. 2445 Statsbygg* i Prop 1 S. Kravet settes altså ut i fra budsjettjusteringer, og er uavhengig av for eksempel forholdet mellom egenkapital og gjeld. Det estimeres også tall for underpostene driftsinntekter, driftsutgifter, avskrivninger, renter av statens kapital og avsetning til investeringsformål. Den delen av overskuddet fra driftsresultatet som ikke disponeres til investeringsformål eller kanaliseres tilbake til staten tilføres (eller fratrekkes) reguleringsfondet som brukes til å dekke eventuelle avvik i driftsinntekter og driftsutgifter, samt til å dekke utgifter til skadetilfeller

<sup>42</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Veileder i revidert lederlønnordninger: [https://www.regjeringen.no/contentassets/7b1e38ab3c8c4b41b456bfb23c5cc87d/veileder-h-2388\\_bruk\\_av\\_revidert\\_lederlonnsordning\\_januar2017.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/7b1e38ab3c8c4b41b456bfb23c5cc87d/veileder-h-2388_bruk_av_revidert_lederlonnsordning_januar2017.pdf)



på eiendommene<sup>43</sup>. Det tilstrebes at fondet skal holdes på et tilstrekkelig nivå, anslått til minimum 300 mill. kroner<sup>44</sup>.

Krav til driftsresultat for Statsbygg over perioden 2010 til 2017 har variert mye og vises i figuren under. Det ligger flere forhold bak variasjon i driftsresultatet blant annet nedskrivninger, særskilte øremerkede midler til vedlikehold, krav til salgsgevinster o.l. Videre viser figuren at det ikke noen tydelige sammenhenger mellom krav til driftsresultat, endringer i husleieinntekter (kap. 2445) og hva som er avsatt til investeringsformål (kap. 5445, post 39).



**Figur 8** Krav til driftsresultat, avsetning til investeringsformål og husleieinntekt 2010-2017

#### 4.1.4. Styring av Statsbyggs interne virksomhet

Statsbygg styrer sin virksomhet gjennom fire strategiske mål for 2016-2020<sup>45</sup>. I tillegg setter virksomhets- og økonomiinstruksen rammer for intern styring som Statsbygg må operere sin styring innenfor. De strategiske målene er satt for å hjelpe virksomheten til å gjennomføre det oppdraget som er gitt gjennom tildelingsbrevet og stortingsvedtak. De fire strategiske målene er:

- *Vi gir kunden gode og fleksible lokaler*
- *Vi bidrar til effektiv arealbruk i staten*
- *Vi tar klimaansvar*
- *Vi former morgendagens bygge- og eiendomsnæring*

De strategiske målene er detaljert i strategiske delmål. Videre har Statsbygg utarbeidet egne tematiske strategier innen enkelte områder som for eksempel kulturhistoriske eiendommer, sikkerhet-, helse-, og arbeidsmiljø (SHA), vedlikehold og miljø som supplerer den overordnede strategien.

<sup>43</sup> Statsbygg; Drifts- og investeringsrapport per august 2017. Reguleringsfondet har også blitt benyttet til andre formål, som f.eks. finansiering av kurantprosjekt på Svalbard

<sup>44</sup> Presiseres i tildelingsbrevet hvert år, senest for 2018

<sup>45</sup> <https://www.statsbygg.no/Om-Statsbygg/Mal-og-strategi/Strategiske-mal/>



I tillegg til de strategiske målene styrer Statsbygg sin virksomhet gjennom en årlig virksomhetsplan og risikovurderinger i tråd med de føringer som blir satt i tildelingsbrevet. Statsbyggs interne styringsprosess består av flere ledd og vises i figuren nedenfor.



**Figur 9 Styringsprosessen i Statsbygg<sup>46</sup>**

Den interne styringsprosessen i Statsbygg er koordinert med etatsstyringsprosessen som settes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og er bygget opp rundt de rapporteringskravene som etatsstyringen setter.

Administrerende direktørs virksomhetsplan og budsjett gir årlige mål, krav og føringer for den interne virksomhetsstyringen av Statsbygg<sup>47</sup>. Virksomhetsplanen oppsummerer de mål, krav og føringer som er satt for Statsbygg, og videre hvilke resultatkrav som administrerende direktør setter for de ulike delene av virksomheten for året. Resultatkravene som settes er både de kravene som settes fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men i tillegg andre krav og føringer for den interne driften av Statsbygg. Videre viser virksomhetsplanen til årets drifts- og investeringsbudsjett.

#### **4.1.5. Oppdragsdepartementenes styringsmuligheter**

Lokalbruk og lokalanskaffelser i statlig sivil sektor er en innsatsfaktor for statlige virksomheter. I styringen av statens lokalbruk og lokalanskaffelser kan det skilles mellom den styringsdialogen som skjer mellom virksomheten (som benytter lokalene) og virksomhetens respektive eierdepartement, etatsstyringen av Statsbygg og styringen av statlige byggeprosjekter der departementene utfører oppdragsstyring/prosjekteierstyring.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er ansvarlig for etatsstyringen av Statsbygg og for at den virksomheten som Statsbygg utfører er innenfor formålet og målene som er satt for forvaltningsbedriften. Departementene styrer underliggende virksomheter gjennom å sette mål og stille bevilgninger til disposisjon gjennom den ordinære styringsdialogen. Underliggende virksomheter benytter lokaler som en innsatsfaktor for å oppnå målene som er satt. Lokalene kan enten være lokaler gjennom husleieordningen (forvaltet av Statsbygg), leid i markedet eller være selvforvaltet lokaler. Dette er nærmere dekket i kapittel 5. I intervjuene og dokumentstudiene kommer det frem at den ordinære styringsdialogen mellom departementene og underliggende virksomheter i liten grad har fokus på lokalbruk eller lokalanskaffelser og at det settes få spesifikke mål for dette fra departementene. Det finnes eksempler på at dette i noen tilfeller er i endring, og at departementer og underliggende virksomheter har initiert tiltak for å styrke styringsmuligheter og styringsverktøy i etatsstyringen. Statenslokaler.no, en oversikt over statens eide og leide lokaler, opprettet for å få for mer kunnskap om statlige virksomheters arealbruk<sup>48</sup>. I tillegg har Kunnskapsdepartementet satt mål for bygg- og eiendom og krav om campusutviklingsplaner i tildelingsbrevet til universitetene og høyskolene. Et annet eksempel er Helse- og omsorgsdepartementet som har satt krav til alle underliggende virksomheter om å benytte Statsbyggs rådgivningstjeneste for å oppnå effektivisering av lokalbruk ved leie i markedet.

<sup>46</sup> Presentasjon av Statsbygg om virksomhetsstyring 28. august 2018

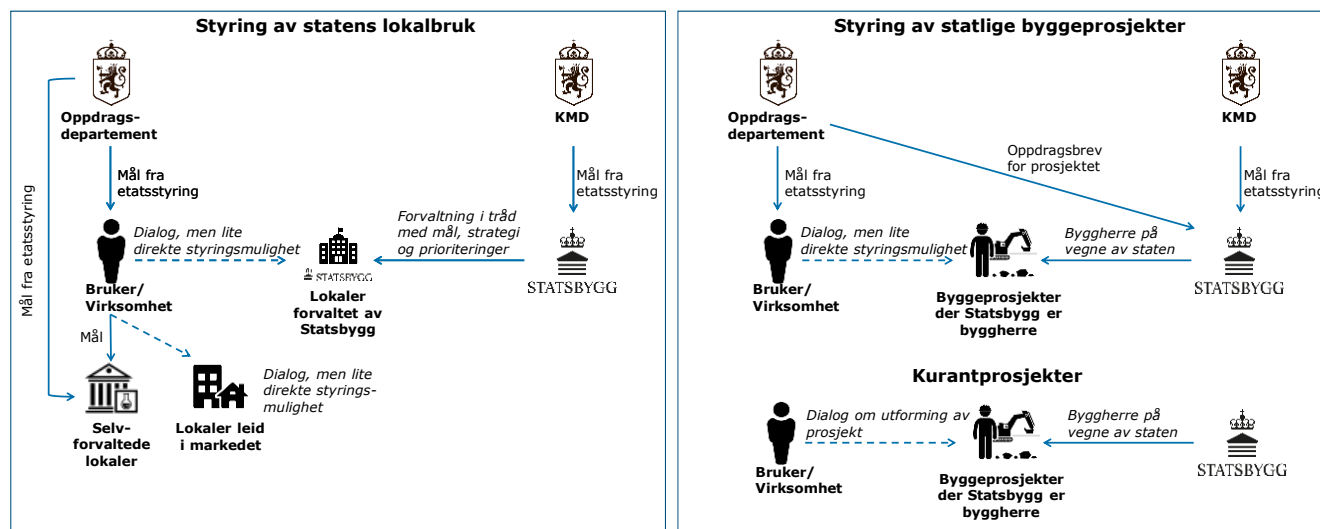
<sup>47</sup> Statsbyggs virksomhetsplan og budsjett 2018

<sup>48</sup> <https://www.statsbygg.no/Oppgaver/Statens-lokaler/>



Statsbygg skal normalt være byggherre i statlige byggeprosjekter. Departementene gir oppdrag til Statsbygg for statlige byggeprosjekter og skal sikre at Statsbygg gjennomfører i tråd med oppdraget som er gitt fra departementet (se også kapittel 6). Dette kan anses som prosjekterstyringen fra departementene og skal sikre god prosjektgjennomføring i tråd med Stortingets vedtak, samt sikre gjennomføring i tråd med gjeldende retningslinjer og instruksjoner. Generelt settes det samfunns- og brukermål per prosjekt, i tillegg til resultatmål for prosjektene. Resultatmålene er i stor grad knyttet til kostnader, kvalitet og tid.

Departementene som gir oppdrag om nye bygg via Statsbygg er ikke involvert i etatsstyringsdialogen av Statsbygg og gir ikke innspill til tildelingsbrevet eller de målene som gjelder for Statsbygg eller statens bygge- og eiendomspolitikk. Statsbygg har tatt initiativ til å gjennomføre årlige møter med de største oppdragsdepartementene. Det gjennomføres enkelte fagmøter eller kontaktmøter mellom Statsbygg og enkelte av oppdragsdepartementene utover styringen av enkeltprosjekter, men basert på gjennomførte intervjuer med oppdragsdepartementene er dette gjennomført i varierende grad. Sektorpolitiske mål eller virksomhetenes egne mål kan bli realisert gjennom målene til prosjektene, men blir i dagens system ikke fulgt opp gjennom den ordinære etatsstyringen av Statsbygg. Samlet sett er dette oppsummert i figuren nedenfor.



Figur 10 Skisse av oppdragsdepartementers styringsmulighet for statens lokalbruk og lokalanskaffelser

## 4.2. Vurderinger knyttet til overordnet mål og styring

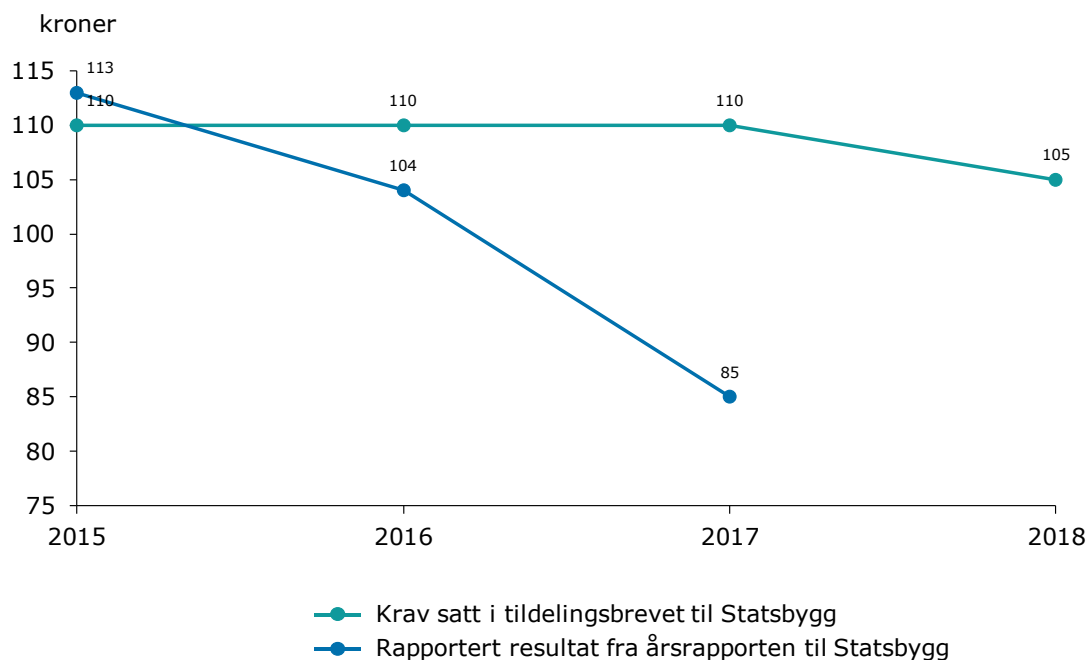
### 4.2.1. Statsbygg viser god måloppnåelse på eksisterende mål og styringsparametere

Statsbygg viser generelt god måloppnåelse i rapporteringen på mål, styringsparametere og føringer som er satt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i tildelingsbrevet. Årsrapporten er etter leverandørens vurdering ryddig og resultatrapporteringen er oversiktlig.

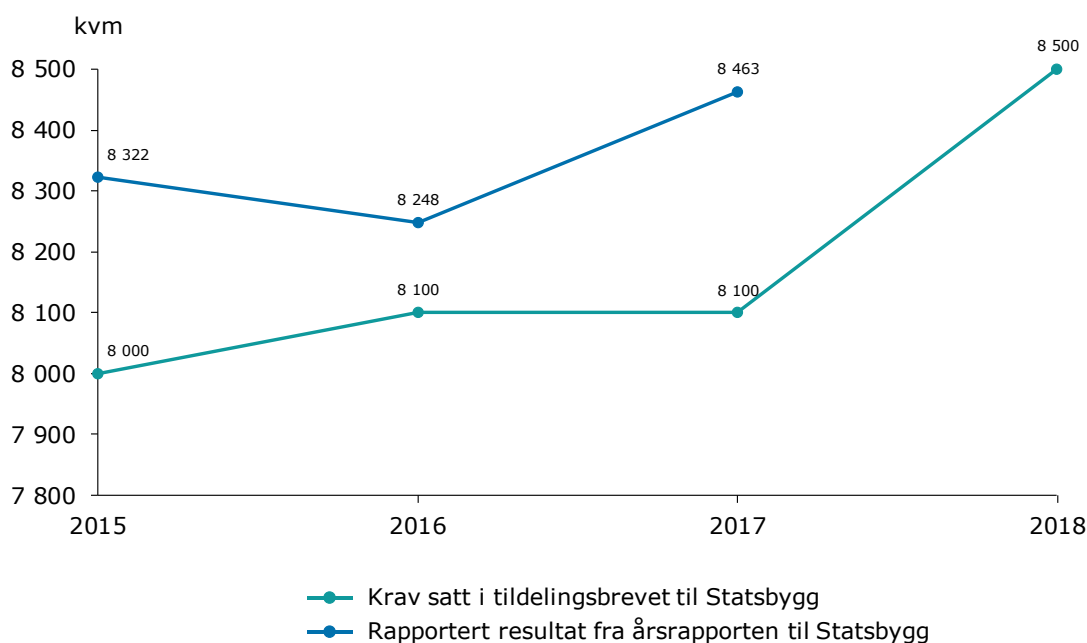
I perioden 2015-2017 har Statsbygg levert godt på styringsindikatorer som er satt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Eksempelvis er driftskostnad per kvm for ordinær portefølje redusert fra 113 kr i 2015 til 85 kr i 2017, og forvaltningsareal per driftsansatt for ordinær portefølje er økt fra 8322 kvm til 8463 kvm i samme periode (jf. figurene under). I tillegg har sluttkostnad over styringsramme jevnt over ligget under det maksimale kravet på én (jf. figur 39 i kap 6.2.5), og andel prosjekter overlevert til kunde til avtalt tid ligger ofte på over 90 pst. (se vedlegg 4). Dette viser totalt sett at Statsbygg



leverer på de resultatkrav som settes og til dels overoppfyller de kravene som er satt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.



**Figur 11 Oversikt over utvikling i krav og resultat for driftskostnader per kvm i ordinær portefølje**



**Figur 12 Oversikt over utvikling i krav og resultat for forvaltningsareal per driftsansatt i ordinær portefølje**

Kravene satt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderes å ha variert lite over tid og er i mindre grad justert i tråd med de faktiske resultatene som Statsbygg har levert. Som et eksempel har kravet til driftskostnad per kvm vært maksimum 110 kroner for den ordinære porteføljen i årene 2014 til 2017. Fra 2018 har det vært en skjerping i resultatkravene. Det foreligger ikke informasjon om hvilke krav som er satt for 2019 på tidspunktet rapporten ble levert. Videre foreligger det ikke informasjon fra Kommunal- og



moderniseringsdepartementet som tilsier at det gjøres en vurdering av hvilket nivå resultatene og tilhørende krav bør ligge på.

Statsbygg har en tydelig definert styringsprosess som er tett koblet og koordinert mot den overordnede etatsstyringsprosessen. Det vurderes at Statsbygg har operasjonalisert de målene og føringene som kommer fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet på en god måte og at virksomheten har ryddige og gode prosesser for sin interne virksomhetsstyring.

I Statsbyggs årlige interne virksomhetsplaner er det til dels satt strengere krav enn kravene fra tildelingsbrevet særlig knyttet til byggeprosjektene. I tabellen nedenfor er dette eksemplifisert med krav fra tildelingsbrevet og krav satt internt i administrerende direktørs virksomhetsplan.

Krav fra Tildelingsbrev 2018	Krav i Statsbyggs virksomhetsplan 2018
<u>Minimum 90 pst.</u> av byggeprosjektene skal ferdigstilles til avtalt tid	<u>Alle byggeprosjekter</u> skal overleveres kunden til avtalt tid
Samlet sluttkostnad for porteføljen av ferdigstilte prosjekter <u>siste fem år</u> skal ikke overstige samlet styringsramme	Samlet sluttkostnad (prognose) for porteføljen av ferdigstilte og avtalt ferdigstilte prosjekter i <u>inneværende år</u> delt på samlet styringsramme for de samme prosjektene skal ikke overstige 1
I årsrapporten skal Statsbygg gjøre rede for iverksatte og planlagte effektiviseringstiltak, herunder resultatene av virksomhetens effektiviseringsprogram for årene 2016-2018	«Program for effektivisering av Statsbygg» skal gjennomføres slik at en effektivisering på 10 pst. av årlige driftskostnader (ekskl. avskrivninger, renter) realiseres i løpet av 2018 sammenlignet med 2015-nivå

**Tabell 4 Eksempler på strengere krav internt i Statsbygg enn føringer fra tildelingsbrevet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet**

Dette er etter leverandørens vurdering både et eksempel på at Statsbygg styrer strammere enn de overordnede føringene som er gitt. Det kan samtidig stilles spørsmål om målene som settes har potensiale for å være mer ambisiøse enn de som er satt, og at det kan settes tydeligere krav til blant annet kostnadseffektivitet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets side.

#### **4.2.2. Det er ikke tydelige og helhetlige definerte mål for ambisjoner og ønsket effekt for politikkområdet**

St. Prop. 84, sammen med instruksene for bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor, utgjør sammen med de årlige budsjettproposisjonene og tildelingsbrev de førende dokumentene for bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor.

DFØ definerer mål til å være en beskrivelse av en ønsket tilstand eller ønsket resultat, og følgelig ikke en beskrivelse av en aktivitet eller oppgave<sup>49</sup>. De førende dokumentene viser etter leverandørens vurdering, i større grad hvordan bygge- og eiendoms politikken skal gjennomføres, men det er mindre tydelig definert hva som ønskes oppnådd i form av ønsket tilstand eller resultat for politikkområdet. Eksempelvis viser instruksene for bygge- og leiesaker hvordan statlige lokalanskaffelser skal gjennomføres, og mål for programkategori 13.30 har frem til forslag for 2019 vist til at det skal *gjennomføres gode lokalanskaffelser og en verdibevarende, bærekraftig og effektiv eiendomsforvaltning*. I gjennomførte intervjuer har dette blitt bekreftet ved at det er få til ingen som kan vise til hva de overordnede målene for statens lokalbruk er. Enkelte peker på at innføringen av

<sup>49</sup> DFØ «Veileder Resultatmåling- Mål og resultatstyring i staten» SSØ 12/2010



energi- og arealnorm i noen grad viser til hva som ønsket oppnådd gjennom statens lokalbruk, og at dette er et tydelig politisk mål for området.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet anser statlige lokalanskaffelser og lokalbehov som en innsatsfaktor som skal sørge for at virksomhetene når sitt formål, og har derfor vurdert at det ikke har vært relevant å definere overordnede mål for effekter og resultater. Dette synspunktet er etter leverandørens vurdering kommet tydeligere frem i forslag til nye mål for 2019 (jf. figur 7). Leverandøren vurdering er at det nye målet «Statlige virksomhet har effektive lokaler som støtter virksomhetens formål» i større grad til ønsket resultat eller tilstand.

Mangelen på mer tydelige overordnede målsetninger for hva staten ønsker å oppnå med sin lokalbruk vurderes lite hensiktsmessig både med tanke på samlet styring og ressursbruk for staten som helhet.

### 4.2.3. Målstrukturen er kun operasjonalisert for statens lokalbruk og lokalanskaffelser tilknyttet Statsbygg

Dagens målstruktur som er definert i programkategori 13.30 for bygg- og eiendom i statlig sivil sektor, er utformet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å gjelde statlige lokalanskaffelser i form av leie og statlige byggeprosjekter, samt eiendomsforvaltning både i Statsbyggs regi og av selvforvaltet lokaler. Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener dette betyr at programkategorimålene gjelder for hele bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor, også det som ligger utenfor Statsbygg.

Utover potensielle normer for energi og arealbruk for statlig sektor fra 2016, er målene i dagens programkategori 13.30 etter leverandørens vurderinger kun operasjonalisert for delene av statens lokalbruk og lokalanskaffelser underlagt Statsbygg. I gjennomførte intervjuer med oppdragsdepartementene kom det videre frem at det var få til ingen som hadde forhold til de målene som var satt i dagens programkategori 13.30. Målene er slik leverandøren vurderer det, operasjonalisert gjennom tildelingsbrevet til Statsbygg, og dagens målstruktur er derfor kun er implementert for om lag 30 pst. av statens lokalbruk i statlig sivil sektor, jf. figuren nedenfor.



**Figur 13 Gjeldene mål for ulike typer lokalbruk og lokalanskaffelser i statlig sivil sektor**

I sammenlignbare land er det i større grad definert tydelige mål og føringer for hva som ønskes oppnådd i bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor. I Finland, Danmark og UK er det eksempelvis definert egne mål og strategier for statens lokalbruk på tvers av staten fra regjeringensnivå. Finland har for eksempel en egen strategi for statens eiendommer, samt en strategi for hvordan statlige virksomheter skal benytte lokaler som





et virkemiddel og det er satt tydelig mål for eksempel for arealbruk, nye arbeidsformer, og klima/miljøavtrykk fra lokalbruken. Strategiene har blitt operasjonalisert til mål og føringer for Senaatti, som forvalter en stor del av statens lokaler i Finland.

I intervjuer peker både Danmark og Finland på at det er fordeler med tydelige overordnede mål og at dette gir en tydelig retning både for styringen av Bygningsstyrelsen i Danmark og Senaatti i Finland, og at det har gitt gode resultater for styring av helheten av statens lokalbruk uavhengig av om det ligger i virksomheten eller ikke. Dette kan blant annet støttes opp utviklingen i arealeffektivitetsmål i nye og eksisterende bygg i Finland, og viser at mer ambisiøse mål hva gjelder kvm per ansatt leder til en merkbar positiv utvikling i faktiske resultater (jf. figur 55). En forskjell mellom Norge, Danmark og Finland er at kontoreiendommer i større grad er eid av staten i de to sistnevnte landene. Samtidig anslår leverandøren (jf. estimater i kapittel 7.1.1) at om lag en fjerdedel av statens eide kvm kan defineres som kontorarbeidsplasser, også i det som i dag er definert som formålsbygg. Eksempelvis vil både fengsler og kulturbygg også ha en kontordel. Se vedlegg 6 for ytterligere detaljer om innretning og målsetninger i Danmark, Sverige, Finland og Storbritannia.

Samlet sett vurderes mangelen på tydelige målsetninger for statlig sivil sektors lokalbruk og at målene kun er operasjonalisert for lokalbruk og lokalanskaffelser innenfor Statsbygg, som uheldig. Eksempler på dette kan være:

- Manglende tydelige føringer gir ikke et enhetlig tankesett og bevissthet relatert til lokalbruk hos brukere, oppdragsdepartement, byggherre og forvalter/Statsbygg
- Hvert enkelt oppdragsdepartement gis anledning til å definere eget ambisjonsnivå innen eksempelvis arkitektur, miljø og kostnadseffektivitet med videre for hvert enkelt prosjekt. Dette kan i seg selv være kostnadsdrivende i prosjektgjennomføringen
- Leie i markedet eller selvforvaltning kan fremstå som mer kostnadseffektivt grunnet andre målsetninger og krav
- Lav grad av enhetlig praksis i strategi og operasjonell tilnærming for selvforvaltede lokaler og lokaler forvaltet av Statsbygg. Verdiforringelse av selvforvaltet lokaler grunnet manglende helhetlige målsetninger om verdibevarende vedlikehold

#### 4.2.4. Mål i etatsstyringen har fokus på oppgaver og tjenester som skal leveres, men i mindre grad på effekter og resultater som ønskes oppnådd

I vurdering av hvordan dagens mål legger til rette for ønskede effekter innen politikkområdet er det tatt utgangspunkt i å analysere målene langs en effektkjede. Effektkjeden viser hvordan en virksomhet via ulike aktiviteter gjør innsatsfaktorer til produkter og tjenester som skaper bruker- og samfunnseffekter.<sup>50</sup>



Figur 14 Effektkjeden

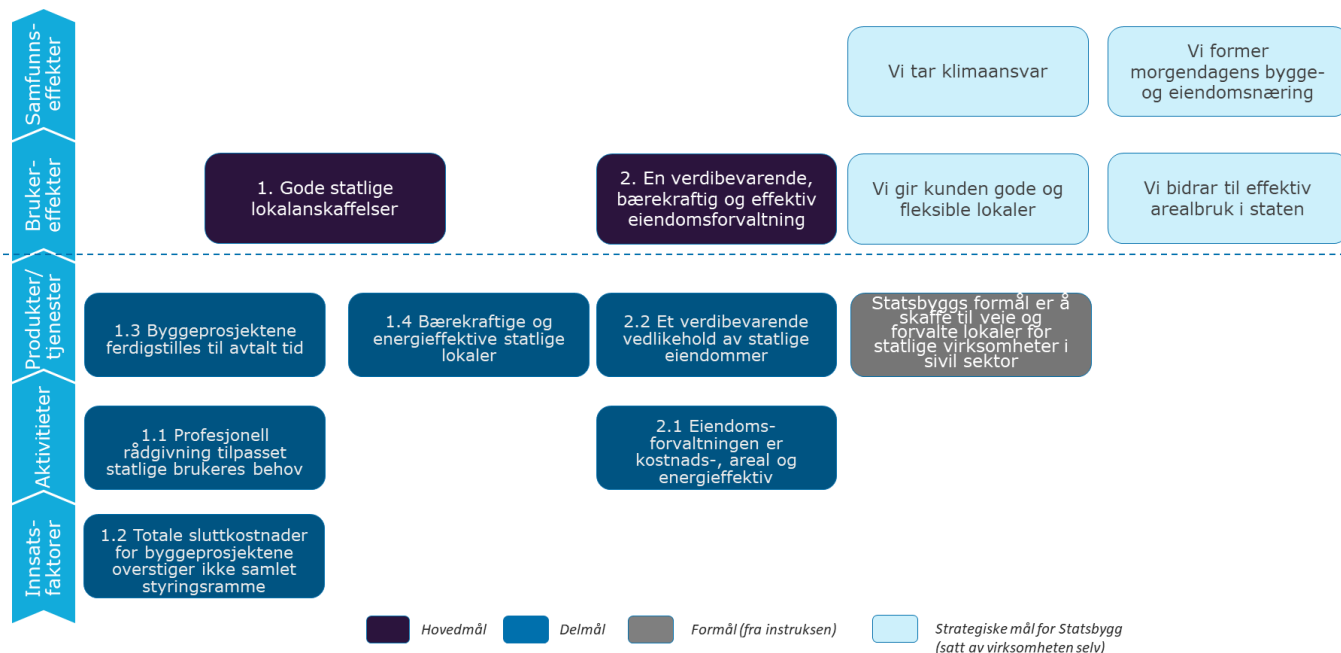
<sup>50</sup> DFØ «Veileder i resultatmåling - Mål- og resultatstyring i staten» (SSØ 12/2010)



Innsatsfaktorer kan for eksempel være bevilgninger eller midler som disponeres, mens bruker- og samfunns effekter skal vise hvilke effekter som oppnås for samfunnet eller brukere av et område. Forenklet kan det sies at departementet styrer ved å stille midler til disposisjon, innsatsfaktorer, og at målet er at dette skal føre til ønsket effekt for samfunnet eller brukerne. Brukere er vidt definert og viser til hvem som er virksomhetens sluttbruker, det betyr at det eksempelvis både kan være innbyggerne, næringslivet, organisasjoner eller andre statlige virksomheter.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har internt definert at departementet skal styre på mål som viser til hvilke samfunns- og brukereffekter som ønskes oppnådd (til høyre for streken). Dette betyr at målene som settes i budsjettproposisjoner, instruksjer og årlige tildelingsbrev skal søke å vise fremtidig ønsket tilstand eller resultat for samfunnet og brukerne av et område. Virksomhetene selv kan sette mål som skal sannsynliggjøre at de ønskede overordnede målene nås.

I vurderingen av om dagens mål legger til rette for ønsket effekt er det gjort en analyse av hvordan dagens målstruktur for Statsbygg satt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, samt Statsbyggs strategiske mål (satt av virksomheten selv) forholder seg til effektkjeden. I analysen er det tatt utgangspunkt i hoved- og delmålene som gjelder for 2018, samt en vurdering av forslag til nye hovedmål for 2019.



**Figur 15 Statsbyggs formål, mål og strategiske mål opp mot effektkjeden (basert på mål for 2018)<sup>51</sup>**

Dagens formål slik det er definert i virksomhets- og økonomiinstruksen er å «skaffe til veie og forvalte lokaler» for brukerne «statlige virksomheter i sivil sektor». Etter leverandørens vurderinger viser dette til hvilke tjenester Statsbygg skal utføre for sine brukere, dvs. hva Statsbygg skal «gjøre» og ikke hvilket resultat Statsbygg skal jobbe for, eksempelvis mest mulig kostnadseffektive lokaler. Instruksen viser etter leverandørens vurdering i liten grad hva Statsbygg skal oppnå for bruker av Statsbygg, staten eller samfunnet og den er derfor plassert et nivå under samfunns- og brukereffekter.

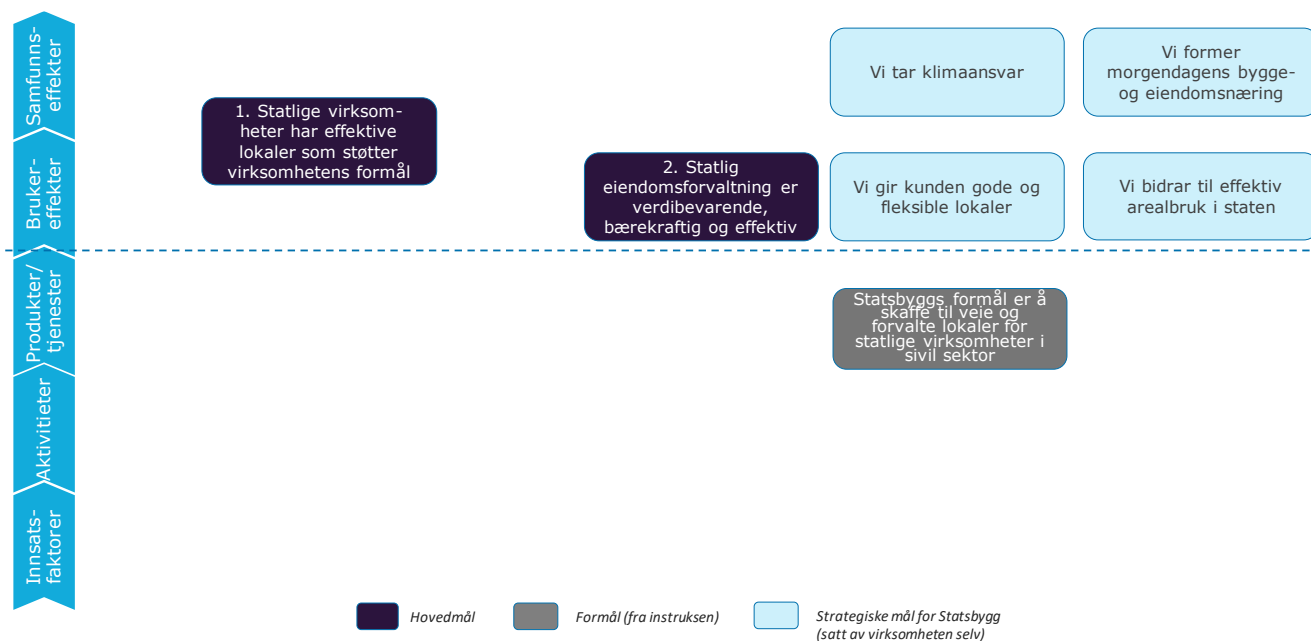
Hovedmålene som er angitt i tildelingsbrevet for 2018 viser etter leverandørens vurdering til hvilke resultater Statsbyggs tjenester skal oppnå for brukerne sine, «statlige

<sup>51</sup> Virksomhets- og økonomiinstruks for Statsbygg; Tildelingsbrev 2018; Statsbyggs strategiske mål 2016-2020



virksomheter i sivil sektor» i form at «gode lokalanskaffelser» og «verdibevarende, bærekraftig og effektiv forvaltning». Hovedmålene er derfor plassert på nivå for brukereffekter. I forslag til nye hovedmål for 2019 er det skjedd en endring av målformuleringene. Hovedmål én viser til at «statlige virksomheter har effektive lokaler», som i større grad viser til hva som skal være resultatet for brukerne av lokaler.

Kommunal og moderniseringsdepartementet har etter leverandørens vurdering operasjonalisert formålet på en på en tilfredsstillende måte i definerte hoved- og delmål for Statsbygg, og det vurderes at det er mye bra i dagens etatsstyring av Statsbygg basert på de hovde- og delmålene som er definert. Samtidig ser leverandøren potensial knyttet til hvordan målene defineres. Forslagene til nye hovedmål er fremstilt i effektkjeden i figuren nedenfor. Det første hovedmålet vurderes å ligge noe høyere oppe i effektkjeden sammenlignet med målet fra 2018, mens det andre målet kun har endret litt på formulering og vil ligge samme sted som i 2018.



**Figur 16 Statsbyggs formål, mål og strategiske mål opp mot effektkjeden (basert på hovedmål for 2019)**

I 2018 er det innført delmål per hovedmål og disse viser etter leverandørens vurdering i større grad til hva Statsbygg skal levere av produkter og tjenester og i mindre grad hva som skal leveres av oppnådde resultater og effekter for brukere og samfunnet, eksempelvis «*byggeprosjektene ferdigstilt til avtalt tid*» eller «*profesjonell rådgivning*». Delmålene er derfor plassert på et lavere nivå i effektkjeden og går lenger ned i hvordan Statsbygg selv skal organisere sin løpende virksomhet. DFØ påpeker<sup>52</sup> at både delmål og styringsindikatorer kan ligge på et lavere nivå enn bruker- og samfunns-effekter så lenge det er sannsynliggjort en sammenheng med hovedmål for samfunns- og brukernivå. Det er etterspurt forslag til delmål for 2019 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men disse er ikke forelagt leverandøren på tidspunktet for leveranse 1.

Dagens målstruktur fra tildelingsbrevet og instruksjonen viser etter leverandørens vurdering i stor grad hvilke tjenester og oppgaver Statsbygg skal levere og i mindre grad hvilke effekter og resultater som ønskes oppnådd for samfunnet. Dette funnet er også i tråd med at det er lav bevissthet fra oppdragsdepartementene omkring hva de overordnede målene og formålet med dagens bygge- og eiendomspolitikk i statlig sivil sektor er. Kommunal-

<sup>52</sup> DFØ «Veileder i resultatmåling - Mål- og resultatstyring i staten» (SSØ 12/2010), og intervju oktober 2018



og moderniseringsdepartement viser til at Statsbygg er en intern tjenesteproducent i staten og at det i så måte kan være fornuftig å i større grad sette mål for kvaliteten ved tjenestene og i mindre grad hvilke effekter og resultater som skal oppnås ved virksomheten. Definisjonen av formålet støtter slik leverandøren ser det opp om Kommunal- og moderniseringsdepartementets syn om at Statsbygg er en intern tjenesteleverandør.

I tråd med beskrivelsen av rammene for etatsstyringen, skal interne strategier og strategiske mål være underlagt og følge av de rammene som settes av overordnet departement. I figuren over er Statsbyggs strategiske mål plassert inn i effektkjeden sammen med de målene som følger av tildelingsbrevet for 2018. De strategiske målene er definert av Statsbygg selv for perioden 2016-2020. De strategiske målene viser til at Statsbygg både skal ta klimaansvar og til at de skal være med å forme morgendagens bygg og eiendomsnæring. Leverandøren vurderer at begge disse strategiske målene viser til hvilken effekt virksomheten skal ha for samfunnet og ligger derfor høyere opp i effektkjeden. De strategiske målene til Statsbygg vurderes å i større grad vise hvilke effekter Statsbygg ønsker å oppnå sammenlignet med målene satt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

#### **4.2.5. Dagens etatsstyring vektlegger i mindre grad kostnadseffektivitet i gjennomføringen av statlige byggeprosjekt**

Dagens styringsindikatorer setter etter leverandørens vurdering ikke tydelige krav til effektivitet og produktivitet til prosjektgjennomføring i etatsstyringen av Statsbygg. Effektivitet i denne sammenheng handler om å finne områder som kan løses rimeligere og smartere, og kan defineres som forholdet mellom oppnådde effekter og kroner/volum av innsatsfaktorene<sup>53</sup>. Produktivitet er definert som forholdet mellom produksjon og bruken av innsatsfaktorer<sup>54</sup> og skal vise hvor mye en virksomhet får ut av gitte ressurser. I dagens mål- og styringsindikatorer i etatsstyringen av Statsbygg vurderes det at det er større fokus på om prosjekter og eiendomsforvaltningen gjennomføres innenfor planlagte rammer enn på økt kostnadseffektivitet og produktivitet i gjennomføringen<sup>55</sup>. Mangel på styringsindikatorer tilknyttet effektivitet og produktivitet kan lede til et lavere styringsfokus på kontinuerlig reduksjon og forbedring av kostnader. Samtidig vil balansen i styringsindikatorene mellom resultater knyttet til riktig kvalitet og en effektiv drift og prosjektgjennomføring være en viktig faktor for å få god styringsinformasjon. En overvekt og ensidig oppfølging av kostnadseffektivitet og produktivitet vil derfor heller ikke være ønskelig for å få til god styringsinformasjon. Oppdragsdepartementene er hovedansvarlige for statlige byggeprosjektene og det er derfor deres ansvar å følge opp kostnadseffektiviteten i prosjektene gjennom blant annet å sette mål for prosjektene (jf. kapittel 6.1.4). Samtidig vurderer leverandøren at det også kan settes mål for kostnadseffektive byggeprosjekter i etatsstyringen da dette er et viktig tjenesteområde for fellestjenesteleverandøren.

I figurene nedenfor er målene, kravene, føringene og styringsindikatorer knyttet til kostnader fra Prop. 1 S for 2018, tildelingsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, oppdragsbrev, gjeldene strategier for Statsbygg, og administrerendedirektørs virksomhetsplan for 2018 sammenstilt. Som tidligere nevnt gir styringsindikatorer kun en indikasjon på måloppnåelse, og det er ofte flere ting som påvirker utvikling i et resultat. Indikatorer alene gir derfor sjeldent det fulle bildet av

<sup>53</sup> Senter for statlig økonomistyring; «Mål- og resultatstyring i staten – En veileder i resultatmåling»; 2006

<sup>54</sup> Finansdepartementet – NOU 2015:1; Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd – Produktivitetskomisjonens første rapport

<sup>55</sup> Leverandøren skiller i den videre omtale mellom kostnadseffektivitet og forutsigbarhet eller kostnadskontroll. Kostnadseffektivitet benyttes om kostnadsnivå, ofte uttrykt som kr/kvm eller tilsvarende. Kostnadskontroll referer til forutsigbarhet for kostnadsutvikling over tid i forhold til et besluttet mål eller referansenivå, for eksempel styringsramme P50.



ønsket effekt eller resultat, men kan gi en indikasjon på om man er på vei til å nå målet eller vise til at ønsket effekt eller resultat inntreffer.

Mål, krav, føringer og styringsindikatorer er i figurene skilt mellom effektivitets-/produktivitetsforbedringer, krav for forutsigbarhet og resultatkrav. Forutsigbarhet viser her til mål og styringsindikatorer som viser til om vedtatte planer nås og mindre grad til en resultatforbedring. Hvis vedtatt plan viser seg å være feil, vil resultatene kun vise til om man når planen, men ikke om effekten og resultatet er optimalt. Det er skilt mellom lokalanskaffelser og lokalbruk. Det er flere krav, styringsparametere og mål som knytter seg til forutsigbarhet i gjennomføringen av byggeprosjekter. Eksempler på forutsigbarhetskrav for byggeprosjekter er styringsindikatorer som viser til at samlet sluttkostnad av ferdigstilte prosjekter siste fem år ikke skal overstige samlet styringsramme, samt at min. 90 pst. av prosjektene skal ferdigstilles til avtalt tid. Det vurderes at disse styringsindikatorerne i stor grad viser til at estimerte planer nås og i mindre grad kostnadseffektivitet og produktivitet. Ambisjonen om at bruttoareal (BTA) per ansatt i nybygg skal være lavere enn 23 kvm for kontorareal er etter leverandørens vurdering styringsindikatorer knyttet til effektivitetsutvikling.

Det er ikke satt mål eller styringsindikatorer knyttet til kostnadsutvikling i tidligfase fra oppdragsdepartementene eller fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Statsbygg har i sin interne virksomhetsplan satt mål for reduksjon av kostnadsspennet mellom utviklingsfasen (B2) til planleggingsfasen (B4), men det er ikke satt krav til dette fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette er også påpekt av Menon<sup>56</sup> (2015) som pekte på at Statsbygg ikke har et sterkt mandat for å begrense kostnadsutviklingen dersom en bruker melder inn kostnadskrevende ønsker og behov. Videre viste deres gjennomgang av målformuleringer mellom 2011-2015 at ingen av målformuleringene ifølge Menons vurdering bidro til å holde kostnadsutviklingen nede i forprosjektfasen, med mindre Statsbygg fikk et konkret oppdrag om dette fra fagdepartementet. I gjennomgangen av mål satt fra oppdragsdepartementene er målformuleringene i tidligfase etter leverandørens vurdering generelt lite konkrete og forpliktende, og gir ikke tydelige rammer for aktivitetene i avklarings- og forprosjektfasen (jf. kapittel 6.2.13).

Det vurderes at styringsparameterne som gjelder for forvaltning og drift i større grad kan vise til kostnadseffektivitet. Særlig kravene driftskostnader per kvm og forvaltningsareal per driftsårsverk kan i større grad knyttes til effektivitetsforbedringer. Samtidig er det blant annet påpekt i kapittel 4.2.1 at det synes å være mindre bevissthet rundt kontinuerlig effektiviseringsforbedringer ved fastsettelse av kravene. For indikatorene knyttet til forvaltningsareal per driftsårsverk kan det påpekes flere svakheter. Blant annet vil den påvirkes av en større endring i forvaltningsareal eller større andel av innleide driftsårsverk.

---

<sup>56</sup> Menon (2015) Kostnadsutvikling mellom KS1 og KS2 i byggeprosjekter



	Effektivitets/produktivitetsforbedringer	Forutsigbarhet	Resultat
<b>Stortinget Prop 1. S 2018</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>«Økt digitalisering skal gjøre eiendomsdriften bedre for den enkelte bruker og mer effektiv for staten samlet sett. Bruk av digitale verktøy og løsninger i den daglige driften og forvaltningen av byggene skal legge til rette for økonomiske besparelser og reduserte klimagassutslipp.»</li> </ul> <p><b>Mål: 1. Gode statlige lokalanskaffelser</b> <b>Delmål/Føringer:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 Profesjonell rådgivning tilpasset statlige brukeres behov</li> </ul>	<p><b>Mål: 2. En verdibevarende, bærekraftig og effektiv eiendomsforvaltning</b> <b>Delmål/Føringer:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1 Eiendoms- forvaltningen er kostnads-, areal og energieffektiv</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Krav til driftsresultat, post 24</li> </ul>
<b>KMD Tildelingsbrev 2018</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>«Lokalenes utforming skal understøtte en effektiv drift og god kvalitet på tjenestene.»</li> </ul> <p><b>Mål: 1. Gode statlige lokalanskaffelser</b> <b>Delmål/Føringer:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 Profesjonell rådgivning tilpasset statlige brukeres behov</li> <li>Under 1.1: «Statsbygg skal gjennom sin rådgivning til statlige virksomheter bidra til at staten prioriterer innleie av bærekraftige og energieffektive lokaler, og bidra til å sikre gode leieavtaler og økonomiske besparelser for staten samlet sett.»</li> </ul>	<p><b>Mål: 2. En verdibevarende, bærekraftig og effektiv eiendomsforvaltning</b> <b>Delmål:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1 Eiendoms- forvaltningen er kostnads-, areal og energieffektiv</li> </ul> <p><b>KPI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Driftskostnad per kvm skal ikke overstige 105 kroner, for fengslene 97 kroner*</li> <li>Forvaltningsareal per driftsårsverk skal være minimum 8 500 kvm, for fengslene 7 000 kvm*</li> <li>Graddagskorrigert, stedskorrigert og arealvektet energiforbruk skal i henhold til ny metodikk for måling ikke overstige 205 kWh/kvm, for fengslene 260 kWh/kvm*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Krav til driftsresultat, post 24</li> </ul>
<b>Oppdragsdepartement</b>		<i>Foreligger i liten grad egne mål fra departementene knyttet til forvaltning av bygg- og eiendom, unntaket er UH-sektorene men ikke mål knyttet til kostnader</i>	
<b>Statsbyggs Strategi 2016-2020</b>	<p><b>Vi gir kunden gode og fleksible lokaler</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lokalene skal sette kunden i stand til å utføre sine oppgaver på best mulig måte. Vi skal skape størst mulig verdi for kunden til lavest mulig kostnad</li> <li>Våre støttefunksjoner skal levere tjenester på et høyt faglig nivå, og sikre effektive kjerneleveranser</li> </ul> <p><b>Vi bidrar til effektiv arealbruk i staten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Statsbygg skal gi innspill til statlig bygge- og eiendomspolitikk og bidra til effektiv ressursbruk</li> </ul> <p><b>Vi former morgendagens bygge- og eiendomsnæring</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Statsbygg skal utvikle bygge- og eiendomsnæringen. Vi skal være en moderne og effektiv forvaltningsbedrift som går foran med forenkling og digitalisering.</li> <li>Våre medarbeidere skal følge beste praksis og sikre god kvalitet og effektivitet</li> </ul>		
<b>Tematiske strategier</b>	<i>Ikke identifisert</i>	<i>Ikke identifisert</i>	<i>Ikke identifisert</i>
<b>Virksomhetsplan 2018</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>«Program for effektivisering av Statsbygg» skal gjennomføres slik at en effektivisering på 10 % av årlige driftskostnader (ekskl. avskrivninger, renter) realiseres i løpet av 2018 sammenlignet med 2015-nivå</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avvik mellom budsjettet vedlikehold og faktisk kostnad ved årsslutt skal være maks 5 %</li> <li>Forvaltningsareal per driftsansatt skal være minimum 8 500 kvm, for fengslene 7 000 kvm*</li> <li>Driftskostnad pr kvm skal ikke overstige 105 kroner, for fengslene 97 kroner*</li> <li>Energiforbruk skal ikke overstige 205 kWh/kvm, for fengslene 260 kWh/kvm*</li> <li>Rådgivnings- og utredningsoppdragene skal gjennomføres til avtalt tid, kost og kvalitet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I rådgivningsoppdrag for leie i det private markedet skal alle kundene oppnå reduserte leiekostnader per ansatt og annen dokumenterbar gevinst/effekt</li> </ul>

**Figur 17 Lokalbruk og rådgivning, mål, krav, føringer og styringsparametere knyttet til kostnader**

\* Viser i noen grad også til effektivitet, men i større grad til forutsigbarhet grunnet liten utvikling i krav mtp. utvikling i resultat



	Effektivitets-/produktivitetsforbedringer	Forutsigbarhet	Resultat
<b>Stortinget Prop 1. S 2018</b>	<b>Mål: 1. Gode statlige lokalanskaffelser</b> <b>Delmål/Føringer:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>«Gjennom å utnytte markedets innovative kraft og konkurranse skal anskaffelsene bidra til å utvikle prosjektene i ønsket retning og gi staten gode og kostnadseffektive lokaler.»</li></ul>	<b>Mål: 1. Gode statlige lokalanskaffelser</b> <b>Delmål/Føringer:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>1.2 Totale sluttkostnader for byggeprosjektene overstiger ikke samlet styringsramme</li><li>1.3 Byggeprosjektene ferdigstilles til avtalt tid</li><li>1.4 Bærekraftige og energieffektive statlige lokaler</li></ul> «Statsbygg er byggherre, og har ansvar for en samlet budsjettmessig oppfølging av prosjektene.»	<ul style="list-style-type: none"><li>Krav til driftsresultat, post 24</li></ul>
<b>KMD Tildelingsbrev 2018</b>	<b>Mål: 1. Gode statlige lokalanskaffelser</b> <b>Delmål /føringer:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>«Statsbygg må derfor planlegge og følge opp prosjektene nøye. Midlene skal benyttes effektivt og målrettet.»</li><li>1.4 Bærekraftige og energieffektive statlige lokaler</li></ul> <b>KPI:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>1.4 I prosjekterte nybygg skal bruttoareal (BTA) per ansatt være lavere enn 23 kvm for kontorareal, inkludert relevante tilleggskonstruksjoner</li></ul>	<b>Mål: 1. Gode statlige lokalanskaffelser</b> <b>Delmål /føringer:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>1.2 Totale sluttkostnader for byggeprosjektene overstiger ikke samlet styringsramme</li><li>1.3 Byggeprosjektene ferdigstilles til avtalt tid</li></ul> <b>KPI:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>1.2 Samlet sluttkostnad for porteføljen av ferdigstilte prosjekter siste fem år skal ikke overstige samlet styringsramme.</li><li>1.3 Minimum 90 pst. av byggeprosjektene skal ferdigstilles til avtalt tid</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Krav til driftsresultat, post 24</li></ul>
<b>Oppdragsdepartement</b>	<i>I liten grad identifisert gjennom dybdegjennomgangene, kun for enkeltprosjekter**</i>	<i>Settes mål/krav til gjennomføring på tid og kostnader i oppdragsbrevene, primært relatert til forutsigbarhet**</i>	
<b>Statsbyggs Strategi 2016-2020</b>	<b>Vi gir kunden gode og fleksible lokaler</b> <b>Delmål:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Lokalene skal sette kunden i stand til å utføre sine oppgaver på best mulig måte. Vi skal skape størst verdi for kunden til lavest mulig kostnad</li><li>Våre støttefunksjoner skal levere tjenester på et høyt faglig nivå, og sikre effektive kjerneleveranser</li><li>Våre medarbeidere skal følge beste praksis og sikre god kvalitet og effektivitet</li></ul>	<b>Delmål:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Våre byggeprosjekter skal overleveres kunden til avtalt kost, tid og kvalitet</li></ul>	
<b>Tematiske strategier</b>	<b>FoU-strategi:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>«FoU skal gi et kunnskapsgrunnlag for å kunne effektivisere byggherrefunksjonen, med sikte på reduksjon i livssyklus kostnader, investeringskostnader og intern gjennomføringstid»</li></ul>		
<b>Virksomhetsplan 2018</b>	<b>KPI:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>I prosjekterte nybygg skal bruttoareal (BTA) per ansatt være lavere enn 23 kvm for kontorareal, inkludert tilleggskonstruksjoner</li></ul>	<b>KPI:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Kostnadsspennet (P10-P90) skal reduseres fra B2 til B3</li><li>Alle byggeprosjekter skal overleveres kunde til avtalt tid</li><li>Ved B4 skal 50 % av prosjektene ha en styringsramme som ligger under P50 (fastsatt ved B3)*</li><li>Prosjekteringskostnader og kostnader til intern administrasjon skal ikke overskride opprinnelig budsjett satt ved B4*</li><li>Samlet sluttkostnad (prognose) for porteføljen av ferdigstilte og avtalt ferdigstilte prosjekter i inneværende år delt på samlet styringsramme for de samme prosjektene skal ikke overstige 1</li></ul>	

**Figur 18 Lokalanskaffelser, mål, krav, føringer og styringsparametere knyttet til kostnader**

\* Kan i noen grad også vise til effektivitet ved tydelig oppfølging av krav, KPI innført i 2017/2018

\*\* Viser til dybdegjennomganger og kap. 6.2. Det er kun ett av ti prosjekter som har satt mål for kostnadsutvikling i tidligfase.



I 2018 og 2019 er krav til driftsresultatet i Prop. 1 S justert som følge av effektivisering på hhv. 40 og 50 mill. kroner. Statsbygg har selv igangsatt et effektiviseringsprogram internt i virksomheten. Effektiviseringsarbeidet er som et ledd i styringsdialogen et tema på etatsstyringsmøter og i årsrapporter. Samtidig er det ikke satt ytterligere krav til effektivisering eller gjennomføring av effektiviseringsprogrammet i tildelingsbrevet. Det vises i tildelingsbrevet til at Statsbygg gjennomfører et effektiviseringsarbeid, men det settes ingen konkrete krav eller mål til dette arbeidet. Etter leverandørens vurdering kunne etatsstyringen gått lengre i å sette effektiviseringsmål eller krav i tillegg til at dette orienteres om og diskuteres i styringsdialogen. leverandørens vurdering kunne etatsstyringen gått lengre i å sette effektiviseringsmål eller krav i tillegg til at dette orienteres om og diskuteres i styringsdialogen. Det vises også til omtale og vurdering rundt fastsettelse av driftsresultatet i delkapittelet nedenfor.

I sammenlignbare land er det til dels satt mer ambisiøse krav til måloppnåelse og kostnadseffektivitet. Finland viser for eksempel i intervjuer til tydelig definerte styringsindikatorer fra Finansdepartementet som henger sammen med den overordnede strategien til statens lokalbruk. En oversikt over Senaattis strategiske KPIer i 2015 er vist i vedlegg 5.

#### **4.2.6. Det er lav bevissthet rundt fastsettelsen av Statsbyggs driftsresultat, avsetning til investeringsformål og reguleringsfond**

Kravet som settes til Statsbyggs driftsresultat har liten sammenheng med samlet resultat til disposisjon, avsetninger til investeringsformål, husleieinntektene og/eller egenkapital. Det vurderes at det er lav bevissthet rundt fastsettelsen av driftsresultatet i etatsstyringen av Statsbygg, og at driftsresultatet i dagens etatsstyring ikke fungerer som den viktigste styringsparameteren for Statsbygg (jf. figur 8). I tillegg gir kravet få og utydelige insentiver for Statsbygg til en mer effektiv drift da det hovedsakelig bygger på størrelsen av årlige endringer i inntekter og utgifter hvert år. Det er kun de siste årene lagt inn krav om effektiviseringsgevinster i kravet til driftsresultat.

I sammenlignbare land settes det i større grad krav til avkastning fra statens lokalbruk. I Senaatti i Finland settes det et krav til overskudd og et dividendekrav for virksomheten, som virksomheten styres etter av Finansdepartementet. Senaatti er et statlig eid foretak (jf. vedlegg 6), og det er derfor mer naturlig å sette krav til overskudd sammenlignet med Statsbygg som forvaltningsbedrift i staten. For Bygningsstyrelsen i Danmark er det tilsvarende satt avkastningskrav på kapital i form av renter på gjelden som er tatt opp i statskassen, samt et avkastningskrav knyttet til kontorporteføljen til virksomheten. I Sverige har regjeringen satt mål til Statens Fastighetsverk å oppnå en prosentvis avkastning på en andel av gjelden i statskassen.

Ved at det i større grad styres etter et tydeligere og mer bevisst resultat eller avkastningskrav vil det gi tydeligere insentiver til kostnadseffektivitet i alle deler av Statsbyggs virksomhet. Videre vil dette kunne gi et tydeligere styringsverktøy for Kommunal- og moderniseringsdepartementet i etatsstyringen av Statsbygg.

Forvaltningsbedriftsformen gir en mer kommersiell innretning på virksomheten enn for eksempel en etat. Flere, inkludert Statsbygg, trekker dette frem som en fordel for den virksomheten Statsbygg driver. Samtidig er det flere som fremhever en fordel ved å være en del av statsforvaltningen og underlagt direkte instruksjonsmyndighet. Ved å flytte Statsbygg lenger unna staten, for eksempel som et statsforetak eller aksjeselskap, vil denne muligheten reduseres. Samtidig kan andre tilknytningsformer innenfor staten ivareta noen av de samme fordelene. Det vurderes samtidig at et tydeligere avkastnings- eller resultatkrav også kan gjennomføres innenfor forvaltningsbedriftsformen. I hvilken





grad andre tilknytningsformer kan ha andre fordeler og insentiver tilknyttet krav til avkastning, husleieinntekter og avsetning til investeringsformål anbefales å være tema for del 2 av områdegjennomgangen.

#### **4.2.7. Dagens styringsdialog er preget av høy grad av tillit og Statsbygg er en sterk pådriver for politikktviklingen**

Relasjonen mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statsbygg er preget av høy grad av tillit, noe som i stor grad vurderes som positivt i etatsstyringsdialogen. Leverandøren vurderer at Statsbygg følges opp på rapporteringskrav særlig knyttet til forutsigbarhet og i noe mindre grad knyttet til effektivitet jf. vurderinger i kapittel 4.2.5, og at det leveres godt på de målene som er gitt jf. kapittel 4.2.1. I utforming av god mål- og resultatstyring viser DFØ<sup>57</sup> til at det er viktig med en balansegang mellom tillit og kontroll. Høy grad av tillit i etatsstyring og oppgaveløsning må følges opp av rapportering av oppnådde resultater og effekter, samt forsvarlig internkontroll i underliggende virksomhet. Videre viser DFØ til at tillit i mål- og resultatstyring også forutsetter en god rolleforståelse fra departement og underliggende virksomhet samt en god dialog.

Det vurderes at Statsbygg har ambisjoner også utover de rammene etablerte mål og føringer i tildelingsbrev setter og at virksomheten har vært proaktiv i utformingen av tiltak innenfor politikkområdet. Eksempelvis har forslag til krav om arealnorm, utfasing av fossil fyringsolje som energikilde, krav om utarbeidelse av campusplaner for UH-sektoren, arbeid med synliggjøring av statens samlede lokalbruk og prisnivå for leie i markedet blitt initiert av Statsbygg. Statsbygg tar et tydelig ansvar og har ambisjoner for utvikling av bygge- og eiendomspolitikken. Leverandøren mener det er en styrke at styringsdialogen er preget av høy grad av tillit mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statsbygg, samt med gode innspill fra Statsbygg i politikktviklingen. Samtidig vurderer leverandører at det er et potensial knyttet til en mer styrt politikktvikling fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets side.

#### **4.2.8. Statsbyggs rolle som strategisk virkemiddel utover rollen som fellestjenesteleverandør er ikke entydig definert i dagens mål**

Formålet til Statsbygg er «å skaffe til veie og forvalte lokaler for statlige virksomheter i sivil sektor». Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at Statsbygg er gitt en tydelig rolle som fellestjenesteleverandør i staten, og at formålet også er utarbeidet på bakgrunn av dette. Samtidig viser departementet til at Statsbygg i kraft av sin rolle som stor tjenesteleverandør i staten også er et strategisk virkemiddel. Etter leverandørens vurdering kunne det vært satt tydeligere resultat- og effektmål om hva som ønskes oppnådd med rådgivning, byggherre eller forvaltningsoppgavene til Statsbygg (jf. kapittel 4.2.4) hvis det var ønske om å benytte Statsbygg i større grad som et strategisk virkemiddel. Statsbyggs rolle som strategisk virkemiddel er ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet, utviklet seg over tid og kan leses av summen av den totale styringsdialogen av Statsbygg i referater fra styringsmøter, føringer i tildelingsbrev og proposisjoner.

Basert på intervjuer og dokumentstudier er det ulike oppfatninger blant oppdragsdepartementene om hva Statsbygg skal være. Enkelte av oppdragsdepartementene mener at Statsbygg er en ren fellestjenesteleverandør, og mener videre at Statsbygg ikke bør ha egne mål eller ambisjoner utover de oppdragene som legges til virksomheten. Slik leverandøren leser formålet og dagens hoved- og delmål fra tildelingsbrevet er også rollen som fellestjenesteleverandør mest fremtredende. Andre

<sup>57</sup> DFØ 2018 «Er mål og resultatstyring noe annet enn tillitsbasert styring» (<https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/er-mal-og-resultatstyring-noe-annet-enn-tillitsbasert-styring>)



oppdragsdepartement mener at Statsbygg i større grad er et strategisk virkemiddel i tillegg til en tjenesteleverandør. Krav og føringer i tildelingsbrevet knyttet til for eksempel bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. I enkelte intervjuer har det særlig fremkommet et ønske om tydeligere mål knyttet til Statsbygg som stor offentlig innkjøper i bygg- og anleggsnæringen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener Statsbygg over tid er gitt en rolle som strategisk virkemiddel i tillegg til en fellestjenesteleverandør. Leverandøren finner ikke dette entydig i dokumentene forelagt.

#### **4.2.9. Statsbyggs samfunnsrolle er forankret i dialog med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men ambisjoner er satt høyere enn hva som er definert i dagens mål**

Formålet til Statsbygg viser til hvilke forhold lokalene skal ivareta, at forvaltningen skal være kostnadseffektiv samt at Statsbygg skal «*bistå og gi råd til statlige virksomheter i spørsmål om innleie av lokaler, endringer i eksisterende lokaler, lokalisering og arealplanlegging*». Videre viser instruksene til, under delkapittelet om rådgivning og utvikling, at *Statsbygg skal sikre statlige interesser i større eiendomsutviklingsprosjekter og bidra til samordning av statlige arealinteresser*. I virksomhets- og økonomiinstruksene er det ikke definert at Statsbygg skal ta en rolle utover det formålet tilsier.

Den samfunnsrollen Statsbygg har tatt i dag oppleves både av Statsbygg og av Kommunal- og moderniseringsdepartementet som godt forankret. Over tid har Statsbyggs samfunnsrolle utviklet seg, hele tiden i dialog og forankret med Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennom både formell og mer uformell styringsdialog.

Dagens rolle kan i noen grad leses ut av tildelingsbrevene ved ulike føringer og krav. Eksempelvis er det satt føringer knyttet til at Statsbygg som en stor byggherre i staten gjennom sine anskaffelser skal stille krav til bygg- og anleggsbransjen særlig knyttet til digitalisering, sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) og arbeidslivskriminalitet. Utover å stille krav til anskaffelser er det i mindre grad stilt krav og mål knyttet til utøvelse av å være en aktiv pådriver innen samfunnsansvar slik leverandøren vurderer det.

Leverandøren observerer at Statsbygg i enkelte tilfeller synes å definere sin samfunnsansvarsrolle bredere på sin hjemmeside enn hva som er nedfelt som deres rolle i tildelingsbrevet for 2018 (jr. figur 19). Eksempelvis er hverken samfunnsansvar eller arkitektur direkte definert i tildelingsbrevet for 2018, men Statsbygg viser til at deres samfunnsoppdrag er å realisere politikk innenfor disse områdene. For miljø er det definert i tildelingsbrevet at Statsbygg skal prioritere og gi råd om miljø, mens det på Statsbyggs hjemmeside står at bedriften har et *ansvar for, skal være pådriver for, gå foran og være ledende* innen klima og miljø. Statsbygg og Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at føringene er utviklet over tid og at dagens rolle finnes ved å lese utviklingen i tildelingsbrev og referater fra etatsstyringsmøtene.



	Tildelingsbrev 2018	Statsbyggs hjemmeside
<b>Generelt om samfunnsansvar</b>	- Samfunnsansvar er ikke direkte definert i tildelingsbrev	- I forvaltninga av offentlig eigedom og i byggeprosjekta våre skal vi <b>realisere</b> Stortingets <b>vedtekte politikk</b> innanfor arkitektur, universell utforming, kulturminnevern og miljø. Dette er <b>samfunnsoppdraget</b> vårt
<b>Miljø og klima</b>	- Statsbygg skal gi statlige oppdragsgivere <b>kvalifiserte råd</b> om energieffektivisering og andre miljøtiltak - Statsbygg skal <b>prioritere</b> miljøvennlige materialer, arealeffektivitet og en lokalisering som gir lav miljøbelastning fra ansattes og besøkendes reiser til og fra lokalene	- Statsbygg har et særlig ansvar for å bygge og drifte på en måte som ivaretar miljøet. Vi skal også være en <b>pådriver og rollemodell</b> for resten av bygge- og anleggsnæringen - Som en av landets største eiendomsforvaltere, med 2,9 millioner kvadratmeter bygningsmasse i inn- og utland, har Statsbygg et <b>ansvar</b> for å være en pådriver og en rollemodell for resten av næringen - Ved å bygge og drifte med lavest mulig klimafotavtrykk, skal Statsbygg <b>gå foran</b> . Vi skal teste ut nye løsninger i forbildeprosjekter - Statsbygg skal være <b>miljøledende</b> . Innen 2030 skal vi kunne levere bærekraftige nullutslippsbygg. Vi sikter mot en klimanøytral eiendomsportefølje, som også er godt rustet mot klimaendringene. Gjennom vår rådgivning skal statens miljøfotavtrykk reduseres
<b>SHA Seriositet</b>	- Det forventes at offentlige virksomheter <b>går foran</b> i arbeidet med å fremme et seriøst arbeidsliv - Statsbygg skal <b>jobbe aktivt</b> sammen med andre aktører for å motvirke arbeidslivskriminalitet - Ved å stille krav i sine anskaffelser skal Statsbygg <b>bidra til</b> at byggenæringen skjerper arbeidet med sikkerhet, helse og arbeidsmiljø og til å motvirke økonomisk kriminalitet og useriøse aktører	- Som statens byggherre og eiendomsforvalter, har Statsbygg et overordnet ansvar for å <b>verne arbeidstakerne</b> mot farer i byggeprosjekter og i eiendomsdrift og å <b>bidra til</b> en seriøs bygge- og anleggsnæring - For å sikre arbeidstakere mot farer, skal Statsbygg sørge for at det <b>tas hensyn til</b> SHA i forbindelse med planlegging, prosjektering og utførelse av byggearbeid - Statsbygg <b>jobber for</b> en seriøs bygge- og anleggsnæring. Statsbygg ønsker å <b>forebygge</b> sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, <b>bidra</b> til konkurranse på like vilkår og bidra til rekruttering til bransjen
<b>Arkitektur</b>	- Arkitektur er ikke direkte definert i tildelingsbrev - Lokalenes <b>utforming</b> skal <b>understøtte</b> en effektiv drift og god kvalitet på tjenestene. Samtidig må det tilstrebes å ha tilstrekkelig fleksibilitet, slik at lokalene kan tilpasses endrede behov i framtiden	- Alle prosjekter Statsbygg er involvert i, skal kjennetegnes av <b>høy arkitektonisk kvalitet</b> med stor bruksverdi, bærekraftig materialbruk og god areal-, energi- og kostnadseffektivitet - Statsbygg ser arkitektur som et <b>samfunnsansvar</b> . Det betyr både å ivareta norsk arkitekturarv og å tilføre samtidens arkitektur – den som skal bli framtidens kulturminner

Figur 19 Tekstutdrag hentet fra tildelingsbrev 2018 og Statsbyggs hjemmeside tilknyttet samfunnsansvar<sup>58</sup>

Statsbygg har i sin interne virksomhetsstyring selv tydelige ambisjoner og mål innen en rekke områder, blant annet innen seriositet (SHA og arbeidslivskriminalitet) og miljø og klima. Statsbygg har i dette arbeidet utarbeidet en rekke tematiske strategier. Dette inkluderer eksempelvis:

- Vedlikeholdsstrategi
- UH-strategi
- FoU-strategi
- KHE-strategi (Kulturhistoriske eiendommer)
- Miljøstrategi
- SHA-strategi
- Kommunikasjonsstrategi
- IKT-strategi

Det vurderes som positivt at det er utarbeidet tematiske strategier på disse områdene og de er med på å definere ambisjonsnivået til Statsbygg innenfor de utvalgte temaene. Statsbygg viser til at de har valgt å lage egne strategier på de temaene de mener ikke er like godt dekket i de strategiske målene. Videre kan arbeid på enkelte av disse områdene også bidra til en mer effektiv drift, eksempelvis vil arbeid med digitalisering skape store positive effekter for en mer effektiv drift.

Statsbygg dokumenterer selv gode resultater fra arbeidet som gjøres innenfor sin samfunnsrolle, og leverandører vurderer at mye av arbeidet og resultatene er gode og relevante. Statsbygg viser selv til at de følger opp politiske prioriteringer og føringer fra eks. stortingsmeldinger innen en rekke ulike politiske områder og politiske plattformer.

<sup>58</sup> <https://statsbygg.no/Samfunnsansvar/>



Disse føringene og prioriteringene vurderes å i ulik grad være reflektert i etatsstyringsdialogen gjennom tildelingsbrev og budsjettproposisjoner. Der det er gitt føringer eller mål vurderer leverandøren at Statsbygg har lagt sine ambisjoner over det som er kommunisert i tildelingsbrev og budsjettproposisjon.

Figuren under sammenstiller målene, kravene, føringene og styringsparameterne knyttet til Statsbyggs samfunnsrolle fra Prop. 1 S for 2018, tildelingsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, oppdragsbrev, gjeldene strategier for Statsbygg, og administrerende direktørs virksomhetsplan for 2018. Mål, krav, føringer og styringsparametere er tematisk skilt mellom digitalisering, utvikling av næringen, kulturhistoriske eiendommer og SHA/arbeidslivskriminalitet. Mål knyttet til miljø og klima er synliggjort i figur 21 i kapittel 4.2.10.

I flere intervjuer kommer det frem at Statsbygg er flinke til å tolke politiske ønsker og ambisjoner uten at dette nødvendigvis blir kommunisert direkte til Statsbygg gjennom mål eller føringer, dette viser også tabellen med sammenligninger av mål og føringer. Flere trekker frem at dette er en av styrkene til Statsbygg, og at de på denne måten gjør seg til en relevant tjenesteleverandør. Samtidig har innsats og arbeid knyttet til samfunnsrollen en kostnad. Leverandøren har ikke estimert total ressursinnsats tilknyttet denne rollen og ringvirkninger av arbeidet, men vurderer at det er kostnadsdriver. Videre kan høye ambisjoner internt i Statsbygg utover det som er definert som ambisjonsnivå gjennom mål og krav i styringsdialogen føre til at det for eksempel kan oppstå målkonflikter i gjennomføringen av oppdrag som legges til Statsbygg. Dette påpekes i gjennomførte intervjuer av flere oppdragsdepartement som fordyrende og tidskrevende i enkelt prosjekter.

Det vurderes som positivt at Statsbygg tar et aktivt samfunnsansvar og at samfunnsrollen gir gode resultater. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statsbygg har en felles forståelse for hvilken samfunnsrolle Statsbygg har tatt og rollen er godt forankret i dialogen mellom departementet og Statsbygg. Leverandøren vurderer at rollen i større grad bør tydeliggjøres og defineres med mål, og ambisjoner for hva Statsbygg skal oppnå innen de ulike områdene og en definert samfunnsrolle. Dette vil gi klarere føringer og prioriteringer til Statsbygg, samt et sterke mandat for samfunnsoppdraget. Andre statlige aktører har en tydeligere definert samfunnsrolle eks. Statens vegvesen gjennom et tydelig definert sektoransvar, samt en oppgave om å bidra til samfunnsdebatten om samferdselsspørsmål<sup>59</sup>. Et annet eksempel er Norges forskningsråd som i sine vedtekter har en oppgave om å gi myndighetene råd i utformingen av forskningspolitikken<sup>60</sup>, eller Innovasjon Norge som er gitt en rolle som innovasjonspolitisk rådgiver<sup>61</sup>. Leverandøren vurderer at det ikke er noe prinsipielt i veien for at Statsbygg kunne vært tildelt et slik sektor- eller samfunnsansvar på linje med disse aktørene og at dette nedfelles i formål eller målstruktur.

---

<sup>59</sup> Instruks for Statens vegvesen

<sup>60</sup> Vedtekter Norges forskningsråd per. 1.6.2016

<sup>61</sup> Meld. St. 22 (2011-2012) «Verktøy for vekst - om Innovasjon Norge og SIVA SF»



	Digitalisering	Utvikling av næringen	Kulturhistoriske eiendommer	SHA/Arbeidslivskriminalitet
<b>Stortinget Prop 1. S 2018</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>«Statsbygg skal som eiendomsforvalter og byggherre for store nasjonale byggeprosjekter jobbe for økt digitalisering i bygg- og eiendomsnæringen.»</li> <li>«Økt digitalisering skal gjøre eiendomsdriften bedre for den enkelte bruker og mer effektiv for staten samlet sett. Bruk av digitale verktøy og løsninger i den daglige driften og forvaltningen av byggene skal legge til rette for økonomiske besparelser og reduserte klimagassutslipp.»</li> </ul>		<p><b>Kap. 533 Eiendommer utenfor husleieordningen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>«Statsbygg skal utøve et faglig godt vedlikehold av eiendommene i nært samarbeid med antikvariske myndigheter.»</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>«Ved å stille krav i sine anskaffelser skal Statsbygg bidra til at byggenæringen skjerper arbeidet med sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) og til å motvirke økonomisk kriminalitet og useriøse aktører.»</li> </ul>
<b>KMD Tildelingsbrev 2018</b>	<p><b>Mål: 1. Gode statlige lokalanskaffelser</b></p> <p><b>Delmål/føringer:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1.4 Bærekraftige og energieffektive lokaler</li> <li>«For å bidra til effektiv arealutnyttelse og energieffektivisering av både nybygg og eksisterende bygg, skal Statsbygg jobbe for økt digitalisering i bygg- og eiendomsnæringen.»</li> </ul>	<p><b>Mål: 1. Gode statlige lokalanskaffelser</b></p> <p><b>Delmål/føringer:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1.4 Bærekraftige og energieffektive lokaler</li> <li>«Statsbygg skal gjennom sine anskaffelser dessuten stimulere til økt innovasjonskraft og leverandørutvikling i bygningsbransjen.»</li> </ul> <p><b>Krav: Universell utforming</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>«Eksisterende bygningsmasse skal være universelt utformet innen 2025 (fengsler unntatt).»</li> </ul>	<p><b>Krav: Kulturminnevern</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>«Statsbygg forvalter en rekke eiendommer av stor kulturhistorisk verdi. Forvaltningen av disse må være basert på høy faglig kompetanse og skje i et nært og konstruktivt samarbeid med kulturminnemyndighetene.»</li> </ul>	<p><b>Krav: Tiltak mot arbeidslivskriminalitet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>«Det forventes at offentlige virksomheter går foran i arbeidet med å fremme et seriøst arbeidsliv. Statsbygg skal ved tildeling av oppdrag og i oppfølging av inngåtte kontrakter, sikre at deres leverandører følger lover og regler.»</li> <li>«Statsbygg skal jobbe aktivt sammen med andre aktører for å motvirke arbeidslivskriminalitet.»</li> <li>«Ved å stille krav i sine anskaffelser skal Statsbygg bidra til at byggenæringen skjerper arbeidet med sikkerhet, helse og arbeidsmiljø og til å motvirke økonomisk kriminalitet og useriøse aktører.»</li> </ul> <p><b>Krav: Læringer</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>«I tråd med regjeringens strategi for flere læringer i staten skal Statsbygg ha minst åtte læringer i egen virksomhet i 2018.»</li> </ul>
<b>Oppdragsdepartement</b>	<i>Prosjektene definerer samfunns- og effektmål, men har ikke egne ambisjoner tilknyttet digitalisering</i>	<i>Prosjektene definerer samfunns- og effektmål, men har ikke egne ambisjoner tilknyttet utvikling av næringen</i>	<i>Prosjektene definerer samfunns- og effektmål, men har ikke egne ambisjoner tilknyttet kulturhistoriske eiendommer</i>	<i>Prosjektene definerer samfunns- og effektmål, men har ikke egne ambisjoner tilknyttet SHA og arbeidslivskriminalitet</i>
<b>Statsbyggs Strategi 2016-2020</b>	<p><b>Vi former morgendagens bygge- og eiendomsnæring</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Statsbygg skal utvikle bygge- og eiendomsnæringen. Vi skal være en moderne og effektiv forvaltningsbedrift som går foran med forenkling og digitalisering</li> </ul>	<p><b>Vi former morgendagens bygge- og eiendomsnæring</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vår kompetanse på verdibevarende vedlikehold skal påvirke næringens standard og praksis</li> <li>Statsbygg skal utvikle bygge- og eiendomsnæringen. Vi skal være en moderne og effektiv forvaltningsbedrift som går foran med forenkling og digitalisering</li> <li>Våre medarbeidere skal følge beste praksis og sikre god kvalitet og effektivitet</li> </ul>		<p><b>Vi former morgendagens bygge- og eiendomsnæring</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Statsbygg skal jobbe for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA), mot svart arbeid og mot sosial dumping</li> </ul>
<b>Tematiske strategier</b>	<p><b>IKT-Strategi/Digitalt mål bilde</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Statsbygg har én felles digital modell av alle relevante bygg i forbindelse med nye byggeprosjekter og større vedlikeholdsprosjekter</li> <li>Statsbyggs eiendommer og bygninger har effektiv drift gjennom høy grad av digitalisering</li> <li>Statsbygg samhandler digitalt med kunder, leverandører og andre samarbeidspartnere</li> <li>Statsbygg benytter digitalisering til å fremme innovasjon i bygge- og eiendomsnæringen</li> </ul>		<p><b>Strategi for kulturhistoriske eiendommer:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Statsbyggs kulturhistoriske eiendommer er en ressurs for våre kunder</li> <li>Statsbygg sikrer balanse mellom kulturminneverdi, økonomi, funksjonalitet og miljø</li> <li>Statsbygg driver effektiv forvaltning av våre kulturhistoriske eiendommer</li> </ul>	<p><b>Strategi- Sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA)</b></p> <p><i>Visjon: Alle skal komme uskadet hjem fra jobb</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Statsbygg skal ha trygge og sikre prosjekter, med stor åpenhet om å si fra om uønskede forhold</li> <li>Være en attraktiv byggherre for seriøse virksomheter</li> <li>Risiko håndtere alle relevante SHA-forhold i prosjekterings- og byggefasen</li> <li>Ha ledere og medarbeidere som tar aktivt ansvar for SHA</li> </ul>
<b>Virksomhetsplan 2018</b>				<p><b>KPI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Det skal ikke ha forekommet alvorlige ulykker og hendelser på byggeplassene</li> <li>SHA på byggeprosjekter: samlet og prosjektvis rapporteringsvillighet skal være &gt;8</li> <li>SHA på byggeprosjekter: Porteføljen skal ha H1 ≤ 3</li> <li>Seriøsitetsarbeidet skal utføres i henhold til Statsbyggs krav i leverandørkjeden (prosjektmodellen, kontraktskrav mm) og alle avvik skal rapporteres og lukkes</li> </ul>

Figur 20 Mål, krav, føringer og styringsparametere knyttet til Statsbyggs samfunnsrolle (ekskudert mål knyttet til klima og mil



#### 4.2.10. Det er et potensial for større koordinering og samordning av sektorpolitiske mål og føringer, og etatsstyring av Statsbygg

Det vurderes at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i sin nåværende styring og koordinering av sektorene ikke benytter det totale mulighetsrommet i de styringsverktøyene som finnes. Dette kan føre til at sektorpolitiske mål og føringer ikke alltid er i tråd med de ambisjonene som ligger i bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor. Dette kan spesielt være en utfordring mellom oppdragsgivende departement, Statsbygg og Kommunal- og moderniseringsdepartementet i statlige byggeprosjekter, og til dels i forvaltningen. Det kan oppstå målkonflikter mellom de målene som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har satt og mål som settes for et konkret byggeprosjekt eller sektorpolitiske prioriteringer knyttet til forvaltningen av statens lokaler. I tråd med sektorprinsippet har hvert enkelt oppdragsdepartementet mulighet til å definere egne ambisjoner om kvalitet eller funksjon på eget byggeprosjekt, eks. miljøambisjoner. Samtidig kan det stilles spørsmål ved om det prinsipielt bør settes enkelte felles ambisjoner eller standarder for å søke høyest samlet kostnadseffektivitet for staten totalt.

Gjennomgang av målene og intervjuene som er gjennomført har avdekket eksempler på målkonflikter i dagens målstruktur. Flere mener at det i enkeltprosjekter ikke er samsvar mellom høye ambisjoner fra Statsbygg innenfor eksempel miljøstandard og de rammene som var satt for prosjektet. Om målkonflikten skyldes lav bevissthet rundt rollen som oppdragsdepartement eller om det er høye ambisjoner i Statsbygg er det krevende å ha et tydelig svar på. Flere av de gjennomførte intervjuene påpeker at ambisjonsnivå har vært gjenstand for diskusjon i enkeltprosjekter, noe som kan medføre unødig tidsbruk og potensielt et høyere ambisjonsnivå for helheten i prosjektgjennomføringen.

Målkonflikter kan særlig bli utfordrende i gjennomføringen av prosjektene. For å illustrere dette er det nedenfor vist et eksempel på hvilke mål og ambisjoner som finnes innen miljø i dagens målstruktur. Det er ikke definert noen overordnede miljømål under programkategori 13.30 i statsbudsjettet for 2018 utover målet om energikrav i nye statlige bygg som nedfelt i *Rundskriv om normer for energi- og arealbruk for statlige bygg* fra 2015. Målene i instruksjonen og tildelingsbrevet er i stor grad overordnede og viser til at statlige lokaler skal være bærekraftige og energieffektive. Det er i tillegg satt styringsparametere knyttet til at byggeprosjektene skal være i tråd med gjeldende miljøstandard. I overgangen til Statsbyggs strategiske mål blir målene mer ambisiøse og konkrete og viser til at virksomheten skal ta klimaansvar. Etter leverandørens vurdering er dette et mer ambisiøst mål enn det som er gitt i tildelingsbrevet og det blir videre detaljert i konkrete delmål og en egen miljøstrategi (dette er illustrert i figuren på neste side).

Det kan bli utfordrende når mål og strategier internt i Statsbygg er mer ambisiøse enn de overordnede målene som er satt. Det er eksempler på at oppdragsdepartementet har bedt Statsbygg definere miljømål i enkeltprosjekter. Dette kan i ytterste konsekvens føre til at et prosjekt der oppdragsdepartementet ønsker et nøkternt bygg i tråd med gjeldende miljøkrav kan bli mye mer kostbart i Statsbygg-regi enn i markedet, hvis Statsbygg ønsker å oppnå egne miljøambisjoner gjennom prosjektet. På tross av at oppdragsdepartementet har beslutningsmyndighet, kan dette bli påvirket hvis ikke oppdragsdepartementet er en tydelig prosjekteier av prosjektene. Vurderinger i kapittel 6.2 viser til at prosjekteierstyringen i dybdegjennomgangen av ti utvalgte prosjektene, hos oppdragsdepartementene vurdert som svak i flere av prosjektene undersøkt. Det påpekes at høye miljøambisjoner i seg selv er ikke en utfordring, men hvis dette ikke er forankret med overordnede mål og strategier fra eier og det operasjonaliseres strengt i virksomheten, kan dette føre til at prosjekter og forvaltning kan bli mindre kostnadseffektivt enn de rammene som overordnede mål og strategier gir.



	Miljømål
<b>Stortinget Prop 1. S 2018</b>	<b>Mål: 1. Gode statlige lokalanskaffelser</b> <b>Delmål/føringer:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- 1.4 Bærekraftige og energieffektive lokaler</li><li>- «Staten må sørge for mest mulig klimarobuste bygninger, både i løsninger for eksisterende bygg og i planleggingen av nye prosjekter»</li><li>- «I henhold til statlige planretningslinjer skal staten bidra til gode bærekraftige løsninger»</li><li>- 2.1 Eiendoms- forvaltningen er kostnads-, areal og energieffektiv</li></ul>
<b>KMD Tildelingsbrev 2018</b>	<b>Mål: 1. Gode statlige lokalanskaffelser</b> <b>Delmål/føringer:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- 1.4 Bærekraftige og energieffektive lokaler</li><li>- «Staten skal oppføre energieffektive bygg. Valg av energiløsning og effektiv bruk av arealer er avgjørende for å oppnå dette»</li><li>- «Statsbygg skal prioritere miljøvennlige materialer, arealeffektivitet og en lokalisering som gir lav miljøbelastning fra ansattes og besøkendes reiser til og fra lokalene»</li></ul> <b>KPI:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- 1.4 Ved prosjektering av nye statlige bygg skal beregnet energibruk minst tilfredsstillende energikravene i TEK17</li></ul> <b>Mål: 2. En verdibevarende, bærekraftig og effektiv eiendomsforvaltning</b> <b>Delmål/føringer:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- 2.1 Eiendoms- forvaltningen er kostnads-, areal og energieffektiv</li><li>- «Statsbygg skal gi statlige oppdragsgivere kvalifiserte råd om energieffektivisering og andre miljøtiltak. Statsbygg skal samarbeide med brukere og leietakere om miljøtiltak i den løpende driften av eiendommene»</li></ul> <b>KPI:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Graddagskorrigert, stedskorrigert og arealvæktet energiforbruk skal i henhold til ny metodikk for måling ikke overstige 205 kWh/kvm, for fengslene 260 kWh/kvm</li></ul>
<b>Oppdragsdepartement</b>	<i>Settes mål/krav i styringsdokument for prosjektene primært relatert til at prosjektene skal tilfredsstillende, men ikke overoppfylle, relevante offentlige krav med tanke på energi- og materialbruk</i>
<b>Statsbyggs Strategi 2016-2020</b>	<b>Vi tar klimaansvar</b> <b>Delmål:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Statsbygg skal jobbe for en klimanøytral eiendomsportefølje, levere nullutslippsbygg og bidra til redusert klimafotavtrykk for staten. Statsbyggs interne virksomhet skal være et godt eksempel</li></ul> <b>Delmål:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Kompetansen hos våre medarbeidere skal gi gode klimaløsninger for bygge- og eiendomsbransjen</li></ul>
<b>Tematiske strategier</b>	<b>Miljøstrategi 2015-2018</b> <b>Langsiktige ambisjoner</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Statsbygg skal jobbe for en klimanøytral portefølje</li><li>- Statsbygg skal levere nullutslippsbygg</li><li>- Statsbygg bidrar til redusert miljøfotavtrykk for staten</li><li>- Den interne virksomheten skal være et godt eksempel</li></ul> <b>Hovedmål</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Kutte klimagassutslipp</li><li>- Redusere ressursbruk og unngå helse- og miljøskadelige stoffer</li><li>- Bidra til lokale miljøløsninger</li></ul>
<b>Virksomhetsplan 2018</b>	<b>KPI:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Klimagassutslipp fra byggeprosjekter skal reduseres med 30% på porteføljnivå sammenlignet med 2015</li><li>- Minimum 80% av nye leiekontrakter som SB er rådgiver for skal resultere i forbedret energimerking</li><li>- Det interne miljøfotavtrykket skal reduseres med 15% ift. 2015</li><li>- Eiendomsforvaltningen skal redusere klimagassutslippet fra Statsbyggs eiendommer med min. 15 % fra 2015 til 2018</li><li>- Olje som spisslast skal utfases innen utgangen av 2019</li><li>- Energiforbruk skal ikke overstige 205 kWh/kvm, for fengslene 260 kWh/kvm</li></ul>

Figur 21 Mål, krav, føringer og styringsparametere knyttet til klima og miljø



I andre sektorer er dette behandlet annerledes, eksempelvis i styringen av Norges forskningsråd eller Innovasjon Norge. I disse tilfellene er det utarbeidet felles mål på tvers av de oppdragsgivende departementene som skal gjelde for alle oppdrag som tillegges virksomhetene. Målene skal også ivareta sektorpolitiske hensyn og skal i tillegg sørge for at det ikke legges oppdrag til virksomhetene som ikke er i tråd med målene. Eierdepartementene (hhv. Kunnskapsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet sammen med fylkeskommunene) har fortsatt eieransvar for virksomhetene, men skal også sørge for at virksomheten kan prioritere sin virksomhet med tanke på høyest mulig måloppnåelse for de felles målene som er satt. Det er videre definert at alle andre mål og føringer er underordnet de målene som er satt for virksomheten, dvs. at for eksempel regionalpolitiske mål og føringer vil være underliggende de målene som er satt for Forskningsrådet eller Innovasjon Norge i Kommunal- og moderniseringsdepartementets oppdrag til virksomhetene. Departementene som legger oppdrag til virksomhetene sender i disse tilfellene egne oppdragsbrev der det vises til de overordnede målene og til eierdepartementenes tildelingsbrev og målstruktur. Innovasjon Norge og Norges forskningsråd utarbeider en felles rapportering på sine mål, samt gjennomfører faste kontaktmøter med oppdragsdepartementene i tillegg til ordinær eierstyringsdialog. Videre er det lagt opp til faste møteplasser og departementsforum mellom alle oppdrags- og eierdepartementene der mål, strategi og måloppnåelse diskuteres og videreutvikles. I styringen av hhv. Norges Forskningsråd og Innovasjon Norge er det tydeliggjort hvordan sektorhensyn skal behandles, samt hvordan oppdragsstyringen forholder seg til eierdepartementets styring av virksomhetene, noe som gir en enklere styringsstruktur og tydeligere strategiske prioriteringer for virksomheten.

I Difi-rapporten fra 2014 «*Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*»<sup>62</sup> viser Difi til at departementer med samordningsoppgaver kan bli tilegnet en samordningsrolle og beskriver ulike måter denne rollen kan utøves. Blant annet peker Difi på at samordningsdepartementene kan bli tilegnet en pådriverrolle. Et eksempel på dette er eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet som skal spille rollen som ressurs- og kompetansesenter for å styrke interdepartementalt samarbeid i eierskaps spørsmål og sikre at eierskapspolitikken skal gjennomføres på en konsistent måte.

Det vurderes å være potensial i en økt samordning i etatsstyringen, særlig for de departementene der Statsbygg forvalter en stor eiendomsportefølje, og det er et mulighetsrom for Kommunal- og moderniseringsdepartementet som kan utnyttes innenfor rammene av dagens etatsstyringssystem. Det vurderes også å være et potensial knyttet til bedre koordinering av mål og ambisjoner for gjennomføring av byggeprosjekter. Ulike alternativer for organisering av styring er drøftet i kapittel 9.

### 4.3. Oppsummering av vurderinger

Basert på helheten i nåsituasjonen er det utarbeidet en oppsummering av leverandørens vurderinger i kapittel 4.2. Vurderingene har i noen grad gjensidig påvirkning på hverandre.

- Statsbygg viser god måloppnåelse på eksisterende mål og styringsparametere
- Det er ikke tydelige og helhetlige definerte mål for ambisjoner og ønsket effekt for politikkområdet
- Målstrukturen er kun operasjonalisert for statens lokalbruk og lokalanskaffelser tilknyttet Statsbygg

<sup>62</sup> Difi «Mot alle odds? Veier til samhandling i norsk forvaltning» Difi-rapport 2014:07





- Mål i etatsstyringen har fokus på oppgaver og tjenester som skal leveres, men i mindre grad på effekter og resultater som ønskes oppnådd
- Dagens etatsstyring vektlegger i mindre grad kostnadseffektivitet i gjennomføringen av statlige byggeprosjekt
- Det er lav bevissthet rundt fastsettelsen av Statsbyggs driftsresultat, avsetning til investeringsformål og reguleringsfond
- Dagens styringsdialog er preget av høy grad av tillit og Statsbygg er en sterk pådriver for politikkutviklingen
- Statsbyggs rolle som strategisk virkemiddel utover rollen som fellestjenesteleverandør er ikke entydig definert i dagens mål
- Statsbyggs samfunnsrolle er forankret i dialog med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men ambisjoner er satt høyere enn hva som er definert i dagens mål
- Det er et potensial for større koordinering og samordning av sektorpolitiske mål og føringer, og etatsstyring av Statsbygg



## 5. Vurdering av nåsituasjon knyttet til porteføljestyring

I dette kapittelet gis en beskrivelse av nåsituasjonen (kapittel 5.1) og leverandørens vurderinger av nåsituasjonen (kapittel 5.2) knyttet til porteføljestyring i bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor. En oppsummering av leverandørens vurderinger er gitt i kapittel 5.3. Kapittel 5 er knyttet til departementenes totalansvar for lokalbruk og lokalanskaffelser. I kapittelet adresseres aspekter ved departementenes og statens ansvar i porteføljestyring relatert til optimering av lokalbehov, beslutning og eie eller leie, rasjonell utnyttelse av lokalbruk og avhending av eiendom.

### 5.1. Nåsituasjonsbeskrivelse av porteføljestyring i departementene og staten

#### 5.1.1. Introduksjon til porteføljestyring

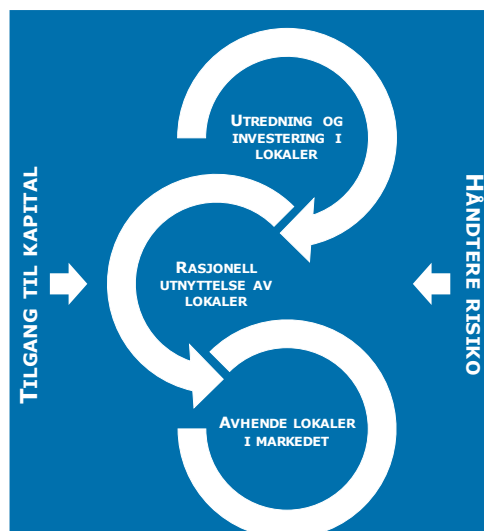
Perspektivet til eiendomsforvaltning og porteføljestyring varierer med hvilket formål eiendomsmassen har. I utgangspunktet varierer det fra å være en finansiell forvalter med mål om å optimalisere avkastning, til å være en offentlig forvalter hvor eiendom er et virkemiddel og innsatsfaktor i samfunnsoppdrag. Uavhengig av utgangspunkt er det hensiktsmessig å legge til grunn en helhetstenkning rundt hvorvidt porteføljen av eiendeler er rett satt sammen og møter sitt tiltenkte formål på en god måte.

I instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor fremkommer det at departementene er ansvarlig for en rasjonell utnyttelse av alle lokaler som deres underliggende virksomheter disponerer i sin portefølje. Leverandøren tolker rasjonell utnyttelse som aktiv styring og vurderinger for å optimalisere verdien av lokalene som innsatsfaktor innen hvert enkelt departements ansvarsområde. Videre tolker leverandøren at instruksens presisering av rasjonell utnyttelse innebærer at departementene skal gjøre strategiske prioriteringer av hvordan lokaler mest mulig effektivt understøtter sektorens målsetninger.

Leverandøren legger til grunn at aktiv porteføljestyring kan beskrives som et system eller en praksis for å aktivt ta beslutninger *om og når utredningsbehov* eller investeringer i nye lokaler er hensiktsmessig, hvordan sikre at eksisterende lokaler *er rasjonelt utnyttet*, og *om og når* det er formålstjenlig å *avhende* lokaler i markedet. For den rasjonelle porteføljeeier forsterkes betydningen av å gjøre aktiv porteføljestyring av tilgang på kapital og håndtering av risiko. Statens pensjonsfond utland fremhever stabil tilgang til kapital som et av fondets komparative fortrinn som eiendomsinvestor<sup>63</sup>. For en eier og forvalter av eiendom i staten omfatter vurderinger for porteføljestyring og risiko flere faktorer enn for en kommersiell eiendomsaktør. Eksempelvis hvordan lokalene fungerer som en innsatsfaktor i et større samfunnsoppdrag og øvrige politiske føringer.

Leverandøren har på denne bakgrunn illustrert viktige områder å inkludere for porteføljestyring av lokaler i figuren nedenfor. Modellen tegner et overordnet bilde av praksis for porteføljestyring, med formål om å øke verdiskapning. Innen hvert av de tre delområdene vil det basert på leverandørens erfaring og observert praksis eksistere dedikerte verktøy og prosesser.

<sup>63</sup> nbim.no/no/investeringene/investeringsstrategien



**Figur 22** Overordnet modell for å øke verdi ved porteføljestyring

### 5.1.2. Utredning og investering i lokaler

Temaet relaterer seg til vurderinger for hvilken verdi staten tilfører og har av å investere kapital og være eier. Vurderingen gjøres mot eksisterende portefølje, og hvordan eventuell ny posisjon gir økt tilført verdi. Staten skal hovedsakelig tilføre lokaler til porteføljen i statlig sivil sektor gjennom statlige byggeprosjekt av formålsbygg.

I instruks om håndtering av bygge- og leiesaker fremkommer det at «*ved behov for nye lokaler, eller behov for forandringer i eksisterende lokaler, skal det foretas en utredning som skal legges til grunn i det videre arbeidet. Oppdragsdepartementet må påse at alle relevante forhold blir strekkelig utredet iht. kravene i utredningsinstruksen av 19. februar 2016 nr. 184. I denne vurderingen skal det overordnede hensynet være hva som er økonomisk mest gunstig for staten.*»

Ifølge utredningsinstruksen skal det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse i henhold til rundskriv-109 hvis tiltaket kommer til å gi vesentlig nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger, for staten. Utredningsinstruksen gir ingen konkret beskrivelse av hva vesentlig budsjettmessige virkninger innebærer, noe som gjør det uklart når en slik analyse skal gjennomføres. Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker legger til grunn at prosjekter over 300 mill. kroner skal utføres som et konseptvalgotat (KVN), og prosjekter over 750 mill. kroner skal gjennom kvalitetssikringsordningen.

Videre må utredningsbehovet, uavhengig av prosjektstørrelse, samsvare med de kriteriene som stilles i utredningsinstruksen samt i instruks om håndtering av bygge- og leiesaker. Overordnet må utredningen svare på følgende spørsmål: Hva er problemet, og hva vil vi oppnå? Hvilke tiltak er relevante? Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene? Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt? Hvilket tiltak anbefales og hvorfor? Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring? Omfanget av disse spørsmålene avhenger av prosjektets størrelse og risiko. Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker presiserer også at utredningen skal ivareta hensynet til effektiv areal- og ressursbruk, analyse av arealbehov, overordnet vurdering av lokalisering, kostnads- og usikkerhetsanalyse og vurdering av leie i markedet eller statlige lokaler. Graden av spesialtilpasning av lokalene skal begrenses til det høyst nødvendige.

I lys av utredningen skal det vurderes og fremstilles ulike alternativer som kan løse det prosjektutløsende behovet. Det skal i den forbindelse avklares om det finnes ledige statlige



lokaler eller statlige tomgangsleieforhold i markedet som kan dekke behovet. Dersom det ikke er egnede ledige statlige lokaler og/eller tomgangsleieforhold, skal det på bakgrunn av utredningen tas stilling til om lokalbehovet skal dekket ved leie eller ved gjennomføring av byggeprosjekt i statlig regi. Der det finnes et velfungerende marked skal prosjektet normalt gjennomføres som leie i markedet med unntak ved særskilte sikkerhetskrav, jf. «forskrift om objektsikkerhet». I denne vurderingen skal det overordnede hensynet være hva som er økonomisk mest gunstig for staten.

For utredninger utenom KVVU og KVN betinger den videre prosessen om prosjektet kategoriseres som statlig byggeprosjekt eller ikke. Hvis prosjektet gjennomføres som leie i markedet og har en fremtidig leieforpliktelse på under 100 mill. kroner kan prosjektet godkjennes av oppdragsdepartementet. Hvis fremtidig leieforpliktelser er over 100 mill. kroner skal prosjektet forelegges til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for uttalelse. Dersom ansvarlig departement mener det vil være økonomisk mest gunstig for staten å løse lokalbehovet ved gjennomføring av statlig byggeprosjekt må dette forelegges for Kommunal- og moderniseringsdepartementet og begrunnes særskilt.

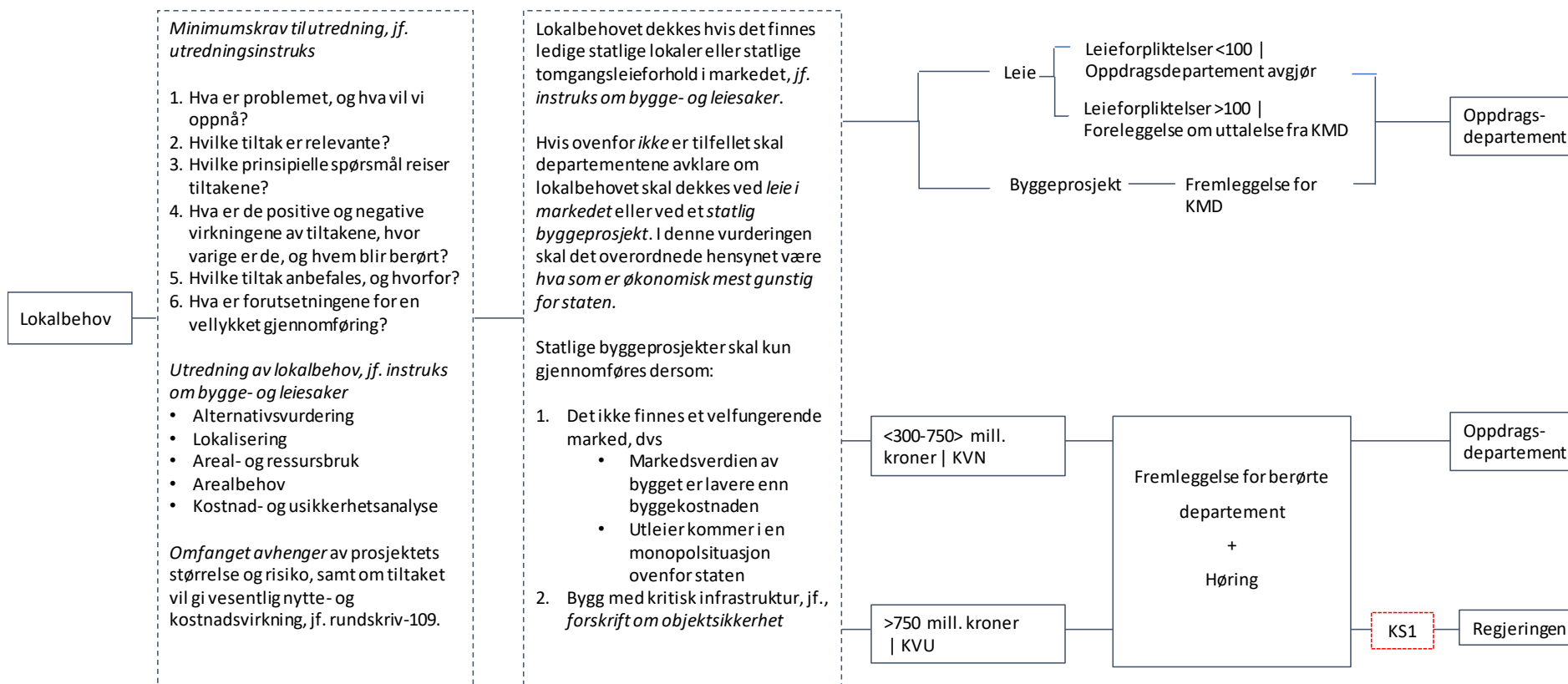
Leverandørens tolkning av instruksens gang er vist i figuren under. Det påpekes at instruksens henviser direkte og indirekte til ti ulike<sup>64</sup> veiledere, instruksjer og rundskriv, noe som gjør figuren kompleks.

---

<sup>64</sup> Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor referer til: Rundskriv om normer for energi- og arealbruk for statlige byggeprosjekter (som igjen referer til forskrift om tekniske krav til byggverk), styring i tidligfase i store statlige byggeprosjekter, Finansdepartementets rundskriv R-2013-110 av 25. november 2013 om fullmakter iht. bevilgningsreglementet og kgl. res. av 2. desember 2005 nr. 1359, bevilgningsreglementets §10, veiledning kurantprosjekter (retningslinjer for behandling av statlige byggeprosjekter der husleien dekkes innenfor gjeldende budsjettammer (kurantprosjekter)), forskrift om objektsikkerhet, utredningsinstruks (som igjen referer til rundskriv om samfunnsøkonomisk analyse R-109 og veileder til utredningsinstruks – utarbeidet av DFØ)



### Utredning av lokalbehov



Figur 23 Leverandørens tolkning av instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor for valg av konsept



## Leie i markedet vs. statlig byggeprosjekter - Formålsbygg

Av instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor fremkommer det for nye lokalbehov: «Lokaler det ikke er et velfungerende marked for klassifiseres som formålsbygg, og skal som hovedregel gjennomføres som et statlig byggeprosjekt. Forhold som i den forbindelse tillegges vekt, er om lokalenes beliggenhet eller graden av spesialtilpasning gjør at markedsverdien av bygget er vesentlig lavere enn byggekostnaden, eller om utleier antas å komme i en monopolsituasjon overfor den statlige leietakeren ved kontraktens utløp. Bygg med kritisk infrastruktur, jf. Objektsikkerhetsforskriften regnes som hovedregel som formålsbygg». I instruksen er det videre presisert at «Lokaler som det normalt er et velfungerende leiemarked for, klassifiseres som konkurransebygg og leies i utgangspunktet i markedet med lavest mulig grad av spesialtilpasning». Leverandøren tolker dette til at staten skal benytte markedet i de tilfeller det er et fungerende marked for lokaler. Instruksen gir ikke føringer for tilsvarende klassifisering på eksisterende bygningsmasse når det ikke er foretatt en utredning for nye lokalbehov.

Leverandøren vurderer videre at definisjonen legger grunnlag for to avklaringer relatert til hva som kan defineres som formålsbygg:

- 1) Hvordan defineres et velfungerende marked?
  - a. I hvilke tilfeller er markedsverdien lavere enn byggekostnad på grunn av lokalenes beliggenhet eller grad av spesialtilpasning?
  - b. I hvilke situasjoner kan utleier antas å komme inn i en monopolsituasjon overfor den statlige leietakeren?
- 2) Hvilke kjennetegn gjør at infrastruktur i bygg vurderes som kritisk?

Det finnes mange definisjoner på hva som karakteriseres som et velfungerende marked. Leverandøren legger til grunn en definisjon som tilsier at et velfungerende marked er et marked hvor tilbudssiden over tid møter etterspørselen uten at det oppstår private monopoler.

Tilknyttet det første diskusjonspunktet bør det i sammenheng med det første underpunktet vurderes om markedsverdien av bygget er lavere enn byggekostnaden. Om dette er tilfellet, bør bygget etter definisjonen karakteriseres som et formålsbygg. Det er utfordrende å kvantifisere den reelle markedsverdien av statens eiendomsportefølje, men det fremkommer at Statsbygg de siste åtte årene har solgt eiendom for rundt 1,7 mrd. kroner med en gevinstrealisering på 665 mill. kroner. Gevinstrealiseringen er basert på realisert salg mot bokført verdi fra balansen<sup>65</sup>. Statsbygg sin balanseverdi er ikke markedsbasert, som betyr at det ikke kan trekkes en entydig konklusjon på den reelle gevinstrealiseringen. Det gir likevel en indikasjon på at markedet har interesse av bygningsmasse, tomt eller eiendom som har vært/er klassifisert som formålsbygg.

For det andre underpunktet må det vurderes om utleier forventes å komme i en monopolsituasjon ovenfor staten. Leverandøren mener at dette i stor grad kun vil være gjeldende i geografiske områder hvor staten vil ha få eller ingen alternativer å velge mellom utover tilbudt løsning. Det påpekes også at graden av spesialtilpasning på bygget vil være utslagsgivende på dette punktet.

<sup>65</sup> Byggeprosjekter som er ferdigstilt i 2015 og senere år er aktivert i anleggsregisteret fordelt pr. bygg på grunnlag av byggekostnad og avskrevet i samsvar med gjeldende avskrivningsplan. Byggeprosjekt som ble ferdigstilt før 2015 ble aktivert i anleggsregisteret pr. eiendomskompleks (ikke spesifisert ned på enkeltbygg). Statsbygg har fått innlemmet en del bygninger som har blitt verdsatt av eksterne konsulenter basert på gjenanskaffelseskost.



Det andre diskusjonspunktet omfatter at bygget må karakteriseres som kritisk infrastruktur eller som et skjermingsverdig objekt, jf. objektsikkerhetsforskriften, for å karakteriseres som et formålsbygg. Skjermingsverdige objekter er alle objekter som kan true rikets sikkerhet og selvstendighet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser dersom de blir utsatt for skadeverk, ødeleggelse eller rettstridig overtakelse av uvedkommende<sup>66</sup>. Det legges til grunn at forutsetningen er at staten ønsker å ha nødvendig kontroll over ivaretagelse av sikkerhet for denne type bygg.

Uavhengig av om det nye lokalbehovet skal dekkes gjennom leie i markedet eller ved et statlig byggeprosjekt presiserer instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor at det overordnede hensynet skal være hva som er økonomisk mest gunstig for staten. Det fremkommer ingen konkret beskrivelse av hva som legges i økonomisk mest gunstig for staten eller hvordan oppdragsdepartement skal regne seg frem til dette. Det eneste som fremkommer er at hvis tiltaket har vesentlig budsjettmessige virkninger skal det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse, jf. utredningsinstruksen og rundskriv-109. På bakgrunn av instruksen tolker leverandøren betydningen økonomisk mest gunstig for staten som todelt. På den ene siden skal det reelle økonomisk aspektet hensynstas, og på den andre siden skal drøftelsen av positive og negative eksterne effekter<sup>67</sup> belyses. Det er leverandørens oppfattelse at summen av disse bestemmer hva som er økonomisk mest gunstig for staten.

I dokumentasjon forelagt leverandøren var det i alle byggprosjektene over terskelverdi i dybdegjennomgangen ikke foretatt utredninger som tok stilling til om det prosjektutløsende behovet skulle være et formålsbygg eller ikke. Det er heller ikke forelagt dokumentasjon som viser hvorvidt behovet skulle dekkes gjennom andre eksisterende statlige lokaler eller tomgangsleie i staten.

### **Prioriteringer av prosjekter**

Utover det som er definert av instruksen er det i begrenset grad identifisert at det i statlig sivil sektor gjøres helhetlige porteføljevurderinger av nye prosjekt på tvers av sektorer i tidligfase hvor nytte av ulike behov settes opp mot hverandre. Prioritering skjer i selve statsbudsjettprosessen basert på enkeltbehov. I flere sektorer, som for eksempel forsvar, helse og samferdsel er det ved Nasjonal Transportplan etablert langtidsplaner som skisserer identifiserte prosjektbehov, enten relatert til nye behov eller investeringer for utvikling av eller verdibevaring av eksisterende objekter som et grunnlag for porteføljevurderinger og prioritering.

Det gjøres vurderinger relatert til portefølje og langsiktige behov i enkeltsektorer med betydelig eiendomsportefølje og etablert praksis innen eiendom; som i Kunnskapsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. I lys av Riksrevisjonens rapport og den interdepartementale arbeidsgruppen<sup>68</sup> er det lagt grunnlag for en mer helhetlig prosess rundt utredning og investering av eiendom i UH-sektoren. Kunnskapsdepartementet har i sitt årlige tildelingsbrev til institusjonene i UH-sektoren under punkt 4.4 satt krav til at det utvikles campusplaner: «*Institusjonene skal ha campusplaner som legger grunnlag for prioritering av byggebehov. Før nye byggeprosjekter foreslås må institusjonene vurdere om behovene kan dekkes innenfor eksisterende bygningsmasse*». Selvforvaltede institusjoner skal ha langtidsplaner for verdibevarende vedlikehold og oppgraderinger med tilhørende årlige budsjettavsetninger.

<sup>66</sup> Forskrift om objektsikkerhet, [LOV-1998-03-20-10-§17](#)

<sup>67</sup> Betegnelse på samfunnsøkonomiske gevinster eller kostnader som ikke hensynstas til i prisen. Store norske leksikon

<sup>68</sup> Interdepartemental arbeidsgruppe om insentiver for forvaltning av og investeringer i statlige universitets- og høyskolebygg» (mai 2018). Riksrevisjonen Dokument 3:4 (2012-2013) Undersøkelse av eiendomsforvaltning i UH-sektoren, basert på tabell 6, spørreundersøkelse gjennomført av riksrevisjonen 2011



Selvforvaltede institusjoner skal utarbeide forvaltningsplaner for bygninger og anlegg i verneklasse 1 og 2.

Justis- og beredskapsdepartementet forutsetter at de underliggende virksomhetene følger instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor og uttrykker at det viktigste i avklaringen i tidligfase er å få undersøkt om behovet er sterkt, og om det er sannsynlig at prosjektet støtter opp under mål og strategiske prioriteringer i tilstrekkelig grad. Leverandøren har også fått tilsendt dokumentasjon som viser strategisk prioritering av ulike lokalbehov, samt beslutningspunkter for departementers porteføljestyring av eiendom. Denne rutinen er relativt ny.

### **Statsbygg som rådgiver til utredning og konseptvalg**

Departementene kan søke råd til Statsbygg for utredning og porteføljestyring. Gjennom rådgivningstjenesten bistår Statsbygg departementer, andre statlige etater og brukere fra det oppstår et endret lokalbehov fram til beslutning om eventuell igangsetting av et byggeprosjekt eller om det skal leies i det private markedet. Enheten har ansvar for tidligfaseutredning og arealplanlegging, rådgivning til andre i statlig sivil sektor innenfor bygge- og leiesaker og utvikling av statens eiendommer til nye formål. I henhold til instruks om håndtering av bygge og leiesaker i statlig sivil sektor er det frivillig å bruke denne rådgivningstjenesten. Rådgivningstjenesten kan yte bistand med lokalbruk, arealeffektivisering, brukerbehov og bidra til utarbeidelse av KVN/KVU. Tidligfaserådgivningen fra Statsbygg har ikke utført konseptvalgutredninger i noen av de fem prosjektene over terskelverdi i dybdegjennomgangen, men bidratt med ulike delleveranser.

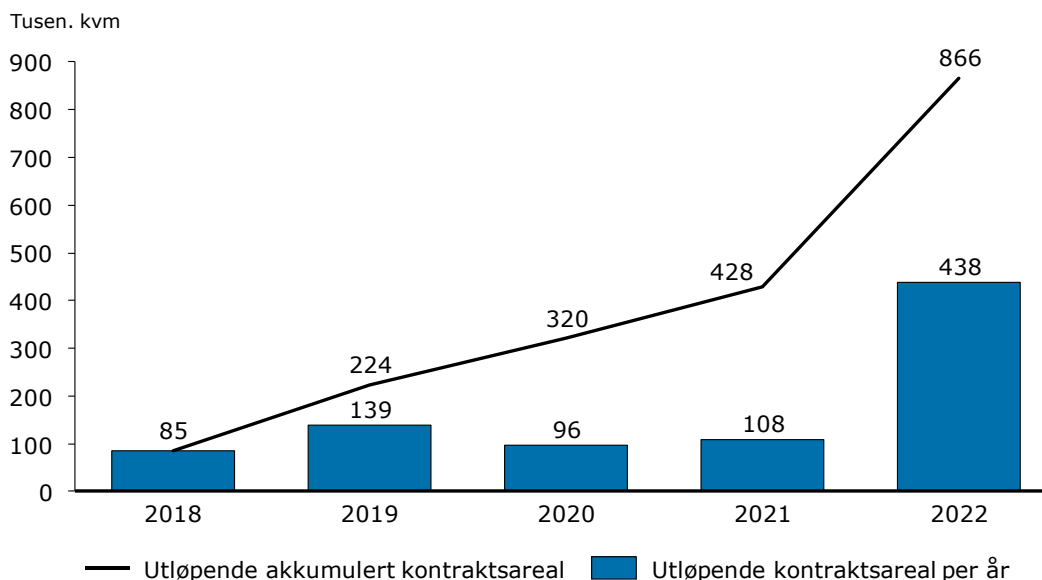
#### **5.1.3. Rasjonell utnyttelse av lokaler**

Som tidligere beskrevet skal departementene i henhold til instruks ha rasjonell utnyttelse av sine lokaler. Leverandøren har i liten grad blitt forelagt eller identifisert en prosess, verken i staten som helhet eller per departement, for å evaluere om sammensetning av porteføljen og bruken er rasjonell og anvendes til det beste for bruker. Det er også i mange oppdragsdepartement fravær av en etablert og forankret strategi for eiendom.

Unntaket ligger i noen grad hos Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Det fremkommer av Kunnskapsdepartements årlige tildelingsbrev i punkt 4.4 at det må settes krav til å gjøre vurderinger for eiendomsmassen i hver institusjon: «*Bygg og infrastruktur er viktige strategiske virkemidler for høyere kvalitet i utdanning og forskning. Styret har ansvar for å sikre arealeffektive, miljøvennlige og fremtidsrettede løsninger som legger til rette for moderne arbeids- og læringsformer*». Det er dog ikke identifisert en ytterligere beskrivelse om at Kunnskapsdepartementet har en prosess for å evaluere og optimalisere lokalbruken samlet sett på tvers av institusjoner.

Statsbygg har på enkeltområder etablerte prosesser og styring for sin eiendomsportefølje, blant annet en prosess for å evaluere risiko relatert til sine leieforhold. Det gjennomføres årlig en gjennomgang av leieforhold med kontraktutløp neste fem år, samt i hvilken grad det er faktorer som representerer risiko for at leietaker vil vurdere andre løsninger enn fortsatt leie. En gjennomgang av Statsbyggs eksisterende leieavtaler viser at det i løpet av de neste fem årene (2018-2022) er 1 100 leieavtaler som løper ut. I snitt er dette 220 utløpende leieavtaler i året. I sum utgjør disse avtalene et samlet areal på 865 779 kvm, som utgjør 30 pst. av Statsbyggs totale forvaltede areal (se figur 24). I snitt per år utgjør arealet 173 156 kvm. Statsbygg har en utleiegrad på 98 pst. med en gjennomsnittlig kontraktsvarighet på 21 år. Det er derimot ikke forelagt for leverandøren at Statsbygg operer med en helhetlig prosess og strukturert styringsinformasjon når det kommer til arealeffektivisering eller allokering av eksisterende portefølje.





**Figur 24 Statsbyggs utløpende kontraktareal årlig og akkumulert de neste fem år med tilhørende antall utløpende kontrakter per år**

#### 5.1.4. Avhending i markedet

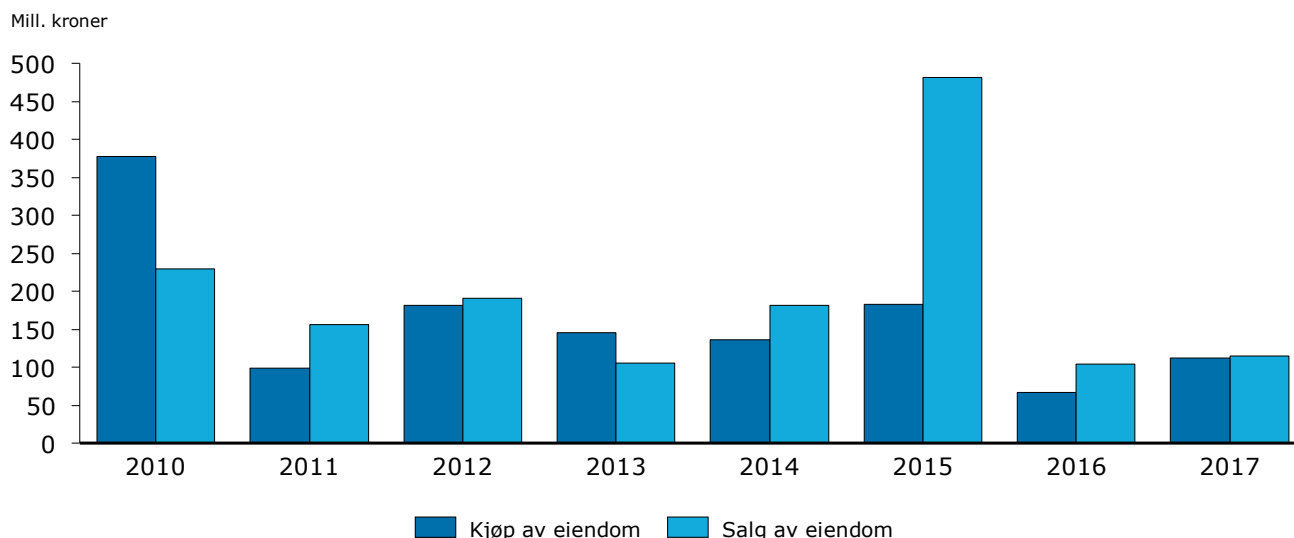
Statlige virksomheter kan ikke overføre eller avhende eiendom til et annet rettssubjekt uten foreleggelse til Stortinget. Statsbygg er imidlertid, gjennom Kommunal- og moderniseringsdepartementet, gitt fullmakt fra Stortinget til å avhende eiendom. Fullmakten for 2019 gir anledning til å selge for 750 mill. kroner. Det er gjennom avhendingsinstruksen<sup>69</sup> tydelige føringer for hvordan eiendom skal avhendes. Det er derimot ikke identifisert en praksis for løpende vurderinger rundt i hvilken grad det ville vært mer hensiktsmessig å omdanne deler av porteføljen til andre formål og å frigjøre kapital gjennom salg. Leverandøren påpeker at det for staten ikke skal være et mål i seg selv å frigjøre kapital, men at det kan være hensiktsmessig å foreta en gjennomgang av den eksisterende bygningsmassen for å analysere om statens innretning og behov fortsatt er til stede.

For kommersielle eiendomsvirksomheter er vurderinger rundt å beholde eiendom eller å selge sentralt i rollen som eier. Gir det best verdi for virksomheten å være eier, sikre løpende kontantstrøm, reforhandle leiekontrakter til økt pris, eller å frigjøre kapital gjennom salg på et godt tidspunkt i markedet? For kontoreiendom av høy standard med attraktiv beliggenhet er markedsverdien høy, og det er krevende å realisere en *yield* utover fem pst. på den løpende kontantstrømmen i dagens marked. DNB Næringsmegling<sup>70</sup> vurderer i sin markedsrapport at leiekontrakter med ti års varighet langs ring 3 i Oslo gir en gjennomsnittlig *yield* på 4,5 pst. i 2018 og er forventet å stige til fem pst. i første kvartal 2021. Som et ledd i å møte høye avkastningskrav og håndtere risiko er det derfor vanlig å gjøre rotasjoner ved salg i porteføljen for å frigjøre kapital til investeringer i prosjekt, eiendom eller for å realisere en positiv verdiutvikling på investert kapital.

Statsbygg utfører som en stor aktør innen eiendom årlige transaksjoner i markedet, og har de siste åtte årene solgt eiendom for 1,7 mrd. kroner og kjøpt eiendom for 1,3 mrd. kroner (se figuren 25).

<sup>69</sup> Kongelig resolusjon av 19. desember 1997 Instruks om avhending av statlig eiendom

<sup>70</sup> DNB Næringsmegling, Markedsrapport første halvår 2018



**Figur 25 Statsbyggs kjøp og salg av eiendom fra 2010 til 2017**

Utover transaksjoner beskrevet over har Statsbygg nylig, på bestilling fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, gjort en gjennomgang av porteføljen, og det er identifisert 21 bygg som kan selges. Vurderingen er gjort på bakgrunn av at byggene kan karakteriseres som konkurransebygg, og at staten derav ikke skal være eier. Byggene representerer tre pst. av antall bygg i Statsbyggs portefølje. Byggene er estimert til å ha en samlet årlig leiepris på 35 mill. kroner, som utgjør 0,0007 pst. av Statsbygg samlede leieinntekter på 4,7 mrd. kroner i 2017. Et eventuelt salg er derav ikke vurdert til å utgjøre noen vesentlig økonomisk risiko. Salgsgevinst er estimert av Statsbygg til å ligge mellom 140 og 250 mill. kroner<sup>71</sup>.

Det er ikke forelagt øvrig material eller praksis som dokumenterer gjennomganger av statens portefølje og hvorvidt det er hensiktsmessig å selge ut eiendom staten eller om statens brukere ikke lenger er best tjent med å ha i statlig eierskap, men hovedregelen er at staten skal selge eiendom når det ikke lenger er behovet for eiendommen.

## **5.2. Vurderinger knyttet til porteføljestyring**

### **5.2.1. Staten og departementene utfører ikke porteføljestyring i henhold til definert ansvar i instruks**

Basert på gjennomgang av etablert praksis og innspill fra intervjuer i Statsbygg, departementer, underliggende etater og annen ekspertise er det leverandørens oppfatning at det ikke utøves helhetlig porteføljestyring av lokalbruk i statlig sivil sektor som dekker de tre områdene innen porteføljestyring diskutert i kapittel 5.1: utredning og investeringer i lokaler, rasjonell utnyttelse av lokaler og avhending. Det er nylig etablert initiativ for porteføljestyring for kunnskapssektoren og justissektoren, men ikke helhetlig innenfor de tre områdene og ikke på tvers av sektorer.

For porteføljestyring vedørende investering og utredning fremkommer det i gjennomførte intervjuer at den reelle prioriteringen av å investere i nye lokaler og prosjekter i departementene i stor grad skjer gjennom den ordinære budsjettprosessen og at det i lavt omfang gjennomføres en helhetlig vurdering på tvers av ulike prosjekter. I budsjettprosessen er det ikke mekanismer som ivaretar at helhetlige porteføljevurderinger av statens lokalbruk legges til grunn for hvilke satsinger som når opp i budsjettet. I statsbudsjettprosessen slik den er utformet i dag er det ikke et definert et helhetlig

<sup>71</sup> Situasjonsanalyse, Statsbygg 2018



porteføljeansvar for statens bygningsmasse utover de prioriteringer som skjer i regjeringens budsjettkonferanser.

Videre fremkommer det av instruks<sup>72</sup> om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor at departementene selv er ansvarlig for å utrede lokalbehov på sitt område, samt er ansvarlige for rasjonell utnyttelse av lokaler underliggende virksomheter disponerer i sin portefølje. Dagens instruks viser i stor grad til at hvert departement har ansvar for porteføljen innenfor sitt ansvarsområde. Dette er i tråd med det sterke sektorprinsippet i Norge hvor hvert departement er ansvarlig for sin sektor. Samtidig viser instruks til at valgt alternativ skal være det som er mest økonomisk gunstig for staten. I denne formuleringen kan det tillegges at det skal gjennomføres en vurdering på tvers av det enkelte departements ansvarsområde. Videre skal lokalanskaffelser utredes i tråd med utredningsinstruks<sup>73</sup> implisitt også gjøres en helhetlig vurdering av virkninger på tvers av staten. Retningslinjene som foreligger på området gir føringer om en helhetlig porteføljevurdering på tvers av staten i lokalanskaffelser, samtidig som retningslinjer og instruks trekker frem at de enkelte departementer er ansvarlig innenfor sin sektor. Leverandøren vurderer at ansvaret for å optimalisere porteføljen innenfor hver sektor er tydeliggjort i instruks og plassert på departement. Det er derimot ikke tydeliggjort hvor ansvaret for å gjøre helhetlige vurderinger på tvers av sektorer er plassert. Det vurderes dermed at de gjeldene retningslinjene kunne vært tydeligere på at det skal gjennomføres en helhetlig porteføljevurdering av statens lokalanskaffelser og lokalbruk. Staten bør legge et tydelig perspektiv til grunn for hvorfor staten skal være en langsiktig eier av eiendom og bygg, og på hvilken måte det best ivaretar statens langsiktige interesser og behov. Det kan være gode grunner for at staten skal være eier i områder med fungerende marked, så fremt vurderingene tydelig understøtter et statlig mål og ikke bidrar til u hensiktsmessige kostnadsøkning. Dette bør gjelde på tvers av statens sektorer.

For perspektivet om å utøve en aktiv og helhetlig porteføljestyring legger leverandøren til grunn at staten, gjennom departementene, ikke nødvendigvis gjør optimal allokering av statens eiendomsportefølje. Med unntak av kunnskapssektoren og justissektoren er det ikke blitt fremlagt for leverandøren en etablert og ledelsesforankret strategi for bygningsmassen og forvaltningen av denne på departementsnivå. Det er av leverandørens oppfattelse at fravær av aktiv porteføljestyring over tid vil kunne svekke forutsetningen at statlige bygg forblir en adekvat innsatsfaktor for å nå strategiske og organisatoriske mål. Verdien av god porteføljestyring er knyttet vel så mye til byggets egnethet til å realisere sitt formål som til tilstandsgraden og nødvendig ressursallokering. Staten og statlige virksomheter blir målt på hvorvidt de oppnår overordnede sektorpolitiske mål og bør derfor ha et insentiv til å prioritere ressursallokering som legger til rette for denne måloppnåelsen. Kombinasjonen av hvor store verdier som ligger i statens eiendomsportefølje, i hvilken grad porteføljen fungerer i henhold til intensjon og formål og hvorvidt det gjøres gode helhetlige vurderinger for nye investeringer bør være tungtveiende argumenter for å utøve porteføljestyring. For staten bør det derfor være av betydning at insentivene for styring og formålsoptimaliserende allokering er til stede.

Den siste dimensjonen av god porteføljestyring tar for seg når staten bør avhende eiendom. På bakgrunn av manglende praksis som dokumenterer gjennomgangen av statens portefølje og hvorvidt det er hensiktsmessige å selge ut statlig eiendom vurderer leverandøren at dette området ikke praktiseres i stor grad, foruten om fullmaktene gitt til Statsbygg. Leverandøren ser også begrensninger for de selvforvaltede institusjonene i å

<sup>72</sup> Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor, 2017

<sup>73</sup> Instruks om utredning av statlige tiltak (Utredningsinstruks), 2016



bedrive god porteføljestyring ved at de ikke har adgang til direkte salg av eiendommer, ikke har låneadgang, ikke har fullmakter til å opprette eiendomsselskaper som kan erverve og avhende eiendom.

### **5.2.2. Det er høy interesse ved lokalanskaffelser, mens det er lav interesse og prioritet rundt eksisterende portefølje**

Det vurderes at det er høy bevissthet rundt nye statlige lokalanskaffelser og at dette er formalisert gjennom instruksene for bygge- og leiesaker, samt i veileder. Dette gjør seg også gjeldende gjennom definert prosjektmodell fra tidligfase og til ferdigstilt prosjekt.

Samtidig er det leverandørens vurdering av det ikke er tilsvarende høy bevissthet rundt den samlede eksisterende porteføljen av statens lokaler, i hvilken grad den tilfører nytte til sektorene og staten, hvordan porteføljen samlet sett forvaltes og ivaretas. I eiendomsmarkedet generelt utgjør bygg i prosjekt mellom en og to pst. av det samlede volumet og verdier. Statens investeringsnivå i byggeprosjekt har økt, men de store verdiene og ressursbruken staten anvender på lokaler er relatert til den eksisterende porteføljen. Det vurderes at ansvaret for å evaluere om porteføljen er rett allokert og rasjonelt utnyttet er fordelt til sektordepartementene, som igjen har delegert en stor del av ansvaret videre til underliggende virksomhet.

Transparensen på hvilke lokaler staten faktisk eier og leier i markedet har vært lav, slik det er beskrevet i kapittel 7. Transparensen er også lav for statens samlede ressursbruk relatert til eide lokaler, slik det er beskrevet i kapittel 8. Med lav interesse for og lav transparens for verdier og ressurser øker risiko for at staten har en lite optimalisert eiendomsportefølje. Kostnadene blir unødige høye, tilstanden og statens kapital ivaretas ikke og det er risiko for at ressursbruken er ikke effektiv. Det har tidligere ikke vært en god samlet oversikt over eksisterende eiendomsportefølje. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statsbygg har tatt initiativ til opprettelsen av databasen for Statens lokaler, som vil gi en forbedret oversikt over den samlede porteføljen, primært kontorarealer. En oversikt over porteføljen vurderes å være en god start, men det er hvordan denne benyttes i porteføljestyring som vil være avgjørende.

### **5.2.3. Definisjonen av økonomisk mest gunstig og formålsbygg er ikke tydelig nok**

Det vurderes at definisjonen av formålsbygg i liten grad gir en helhetlig og klar forståelse for hvilke bygg som skal karakteriseres som formålsbygg og ikke. Definisjonen er ikke presis rundt hvilke forutsetninger som ligger til grunn, og kan med fordel tydeliggjøres, noe som konkretiserer i de to leieprosjektene i dybdegjennomgangen. For de to leieprosjektene var Statsbygg involvert i prosessen, men hvor leie fra markedet ble valgt som løsning. I tabellen nedenfor er de to prosjektene satt opp mot kriteriene i definisjonen av formålsbygg samt om det var økonomisk mest gunstig for staten.



	Campus Kongsberg	Brønnøysundregistrene
Finnes det et velfungerende marked?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Markedsverdi kan være høyere enn byggekostnader, ettersom bygget ligger i Kongsberg sentrum, med liten grad av spesialtilpasninger</li> <li>Det er ikke entydig at utleier vil komme i en monopolsituasjon overfor staten etter utløpt leie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Markedsverdi er trolig lavere enn byggekostnad da bygget ligger i Brønnøysund og har spesialtilpasninger</li> <li>Det kan argumenteres for at utleier vil komme i monopolsituasjon da Brønnøysund er et lite marked</li> </ul>
Vil bygget karakteriseres som kritisk infrastruktur?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Skolebygg består generelt av lesesaler, kontorplasser og auditorium. Dette er ikke kritisk infrastruktur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bygget ble klassifisert som skjermingsverdig og kan derfor karakteriseres som kritisk infrastruktur</li> </ul>
Økonomisk mest gunstig for staten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det fremkommer at kostnadsnivået mellom Statsbygg og privat aktør er det samme</li> <li>Større gevinster ved lokalisering i Kongsberg sentrum (privat aktør) enn i utkanten av Kongsberg (Statsbygg)</li> <li>Leverandøren ikke forelagt konkret kost-nytte vurdering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det fremkommer av KVVU og KS1 at nytt bygg bør velges. Utredningen diskuterer ikke hvorvidt det er økonomisk mest gunstig å leie eller eie.</li> </ul>
<b>Formålsbygg og statlig byggeprosjekt i henhold til definisjon</b>	<b>Nei</b>	<b>Ja</b>
<b>Bygget av</b>	<b>Aktør i markedet</b>	<b>Aktør i markedet</b>

**Tabell 5 Vurdering av om Brønnøysund og Campus Kongsberg dekkes av definisjon for formålsbygg**

For prosjekt Campus Kongsberg er det etter definisjonen vurdert at bygget ikke tydelig kan karakteriseres som et formålsbygg. I prosjektet for å levere nye lokaler til Brønnøysundregistrene fremgår det derimot at kriterier til formålsbygg er tydelig møtt. Oppdragsdepartementet og bruker vurderte likevel markedet som beste alternativ til å levere lokalbehovet.

Det vurderes at definisjonen av formålsbygg i liten grad gir en helhetlig og klar forståelse for hvilke bygg som skal karakteriseres som formålsbygg og ikke. På denne bakgrunn legger leverandøren til grunn en tydeliggjøring av definisjonen i lys av i) hva som legges i økonomisk mest gunstig for staten, ii) definisjon sett i lys av eksisterende bygningsmasse, iii) justere omfanget av velfungerende markeder og iv) tydeliggjøre hvilke tilfeller det vil være mest gunstig for staten ha et formålsbygg selv om det finnes et velfungerende marked og bygget er ikke ansett som kritisk infrastruktur.

Leverandøren vurderer at instruksene, retningslinjer eller veileder må tydeliggjøre hva som menes med økonomisk mest gunstig for staten, ettersom dette skal være det overordnede hensyn ved konseptvalg. For prosjektutløsende behov under vesentlige budsjettmessige virkninger, er ikke leverandøren kjent med en definert praksis eller prosess for å analysere hva som er økonomisk mest gunstig for staten. Det er heller ikke blitt forelagt adekvat informasjon som støtter opp under en slik analyse av hva som er økonomisk mest gunstig for staten. For tiltak med vesentlig virkninger skal det på bakgrunn av rundskriv-109 gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse. Selv om det finnes en strukturert prosess rundt en slik analyse oppfatter leverandøren at de ikke-prisgitte virkningene i stor grad er basert på skjønnsmessige vurderinger. For prosjektene i dybdegjennomgangen er det ikke forelagt informasjon om hvordan økonomisk mest gunstig for staten er beregnet.

Vedørende det andre momentet understreker leverandøren at definisjonen kun gir føringer på hvorvidt nye lokalbehov skal defineres som konkurransebygg eller formålsbygg. Det gjøres ingen løpende eller oppdatert vurdering av eksisterende bygningsmasse opp mot definisjonen etter at bygget først er kategorisert. Ettersom markedet er i rask endring innenfor områder som digitalisering og nye arbeidsformer endres også forventningene til bygget som innsatsfaktor. Dette gjør at synet og vurderingen av formålsbygg også bør gjelde for eksisterende bygningsmasse.



Eiendomsmarkedets forutsetninger for å levere bygg i spesialiserte kategorier har vært i rivende utvikling de siste 20 årene. Poenget forsterkes på bakgrunn av dybdegjennomganger og intervjuer gjennomført hvor det har det kommet frem at markedet tidligere har levert bygg som tinghus, politihus, kunnskapsbygg og kulturellt relatert eiendom til staten<sup>74</sup>. Etter leverandørens forståelse vil det tilnærmet alltid kunne skapes et marked for tilfredsstillende av statlige lokalbehov. Staten er en tilnærmet risikofri leietaker, og markedet vil med lange leieavtaler kunne levere bygg i mange ulike kategorier. Behovet for å tydeliggjøre definisjonen understrekes av at det i intervjuer av politiet, domstolene og ulike departementer fremkommer at lokalbehov i stor grad vurderes å kunne dekkes av markedet, til dels som kontorbygg med leietakertilpasninger.

Det er identifisert på bakgrunn i intervjuer og analyser at mer eller mindre identiske bygg i tilfeller er forvaltet av staten eller markedet. Et eksempel på dette er Gulating lagmannsrett i Bergen og Borgarting lagmannsrett i Oslo. Gulating lagmannsrett er definert som formålsbygg og forvaltes av Statsbygg, mens Borgarting lagmannsrett er et konkurransebygg leid fra markedet. Rett nok har staten en utkjøpsklausul for Borgarting lagmannsrett, men slik leverandøren vurderer det er dette to bygg med samme formål i geografier med velfungerende eiendomsmarked. Dette spørsmålsstiller om det er flere bygg i statlig eierskap det hadde vært hensiktsmessig at ble levert i markedet. Dette reiser spørsmål om hva som er ønskelig og rasjonelt for staten å være langsiktig eier av, kontra hva det er hensiktsmessig å bruke et fungerende marked for å få levert. Definisjonen av formålsbygg tydeliggjør ikke dette perspektivet, og det er ikke tydelige føringer i statens bygge og eiendomspolitikk på dette området. Leverandøren oppfatter at dette ikke utelukkende bør være en diskusjon om hva markedet kan levere, men et behov for å tydeliggjøre hvilke perspektiv staten skal legge til grunn for å eie lokaler. Leverandøren finner ingen systematisk gjennomgang av ulikheter i betingelser, fordeler og ulemper (kost-nytte) ved henholdsvis statlig byggeprosjekt og leie i markedet. Virksomheter med lokalbehov i gråsonen gjør derfor ofte antakelser. Leverandørens helhetlige vurdering er at retningslinjene for å beregne økonomisk mest gunstig og definisjonen av formålsbygg ikke er tydelig nok.

#### **5.2.4. Det er en iboende rollekonflikt i at Statsbygg som tjenesteleverandør opptre som rådgiver til oppdragsgiver ved konseptvalg**

Slik beskrevet i nåsituasjonen har Statsbygg, gjennom sin rådgivningsfunksjon, roller og leveranser relatert til porteføljestyling. Leverandøren vurderer at rollen som rådgiver i tidligfase og relatert til valg av konsept kan gi utfordringer relater til Statsbyggs uavhengighet og habilitet. Rollekonfliktene kan særlig oppstå i situasjonene hvor Statsbygg som en lokaltilbyder og byggherre og departement/bruker har motstridende forventninger og hvilke vurderinger som bør legges til grunn for det utløsende behov for nye lokaler. Enkelte departement har i intervjuer gitt uttrykk for at den iboende rollekonflikten relater til rådgivning skaper utfordringer i grensesnittet mellom oppdragsdepartement og Statsbygg. Leverandøren har i tre konkrete eksempler observert at det kan oppstå motstridende behov og ønske til konseptvalg mellom Statsbygg som en potensiell byggherre og lokaltilbyder og oppdragsdepartement. Leverandøren har ikke inntrykk av at det i disse eksemplene har vært utfordringer relatert til Statsbyggs habilitet som rådgiver, men at eksemplene peker på at behov og ønsker i tidligfase kan skille retning på sentrale tema for konseptvalg.

<sup>74</sup> Eksempler på formålsbygg levert direkte fra markedet: Tinghus – Borgarting lagmannsrett Oslo, Politihus – Ski politihus, Kunnskapsbygg – Campus Kongsberg



For prosjekt Campus Kongsberg vurderte universitetet i Sørøst-Norge alternativ mellom å rehabilitere eksisterende lokaler med Statsbygg som byggherre og ny avtale i husleieordningen, versus å flytte ut av eksisterende formålsbygg for å leie lokaler levert av markedet med beliggenhet i Kongsberg sentrum. Statsbygg gjennomførte en utredning for hvordan ombyggingen kunne gjennomføres, og hvor arealeffektivisering ville gjøre at kostnadene forble uendret i husleieordningen. Styret i Høgskolen i Buskerud prioriterte alternativet for leie i markedet og ny beliggenhet. Prosessen og endelig konseptvalg har vært kontroversiell for alle involverte parter, slik leverandøren forstår det. Oppdragsdepartementet opplevde at det var kontroversielt at leie i markedet ble valgt foran et statlig formålsbygg, mens Statsbygg opplevde at det var lav vilje fra styret til å vurdere bearbejdede alternativ til statlig byggeprosjekt. Det er leverandørens vurdering at ulikhet i forventninger, ønsker om konseptvalg og at bygget forvaltet av Statsbygg vil bli ledig ved å gå ut av husleieordningen, gir grunnlag for å påpeke en mulig rollekonflikt som rådgiver i utredningsfasen og videre prosess for leie i markedet.

Leverandøren vurderer at argumentet om potensiell rollekonflikt forsterkes gjennom to andre kontroversielle prosjekt for nye lokaler, Brønnøysundregistrene og nytt politihus i Kristiansand. I Brønnøysund ble det etter ferdigstilt KVVU og gjennomført KS1 for gjennomføring av statlig byggeprosjekt involvert to alternativ for leie i markedet. Oppdragsdepartementet endte med å velge et alternativ for leie i markedet foran statlig byggeprosjekt levert av Statsbygg. Valget har vært kontroversielt og oppleves som det mest økonomisk gunstig for oppdragsdepartement og etat, mens Statsbygg har vært kritisk til hvordan prosessen er gjennomført og valgt løsning. For politihuset i Kristiansand har Politiet sendt et ønske om å flytte ut av et statlig formålsbygg forvaltet av Statsbygg i Kristiansand, med argumentasjon om at lokalene er lite funksjonelle og har sikkerhetsmessige utfordringer. Utredningen gjort av Politiet konkluderer med et konseptvalg om leie i markedet. Statsbygg og Kommunal- og moderniseringsdepartementet er ikke enig i forutsetningene lagt til grunn.

Leverandøren tar ikke stilling til hvilken part i de nevnte prosjektene som har lagt de beste vurderinger til grunn for konseptvalg. Leverandøren mener riktignok at eksemplene peker på en potensiell rollekonflikt ved at statens største lokaltilbyder er rådgiver i konseptvalg og eventuelt for hvordan prosessen mot og signering av en leieavtale gjennomføres, dersom dette er det valgte alternativ.

### **5.2.5. Statsbygg har en tilfredsstillende porteføljestyling basert på de mål og krav som er satt**

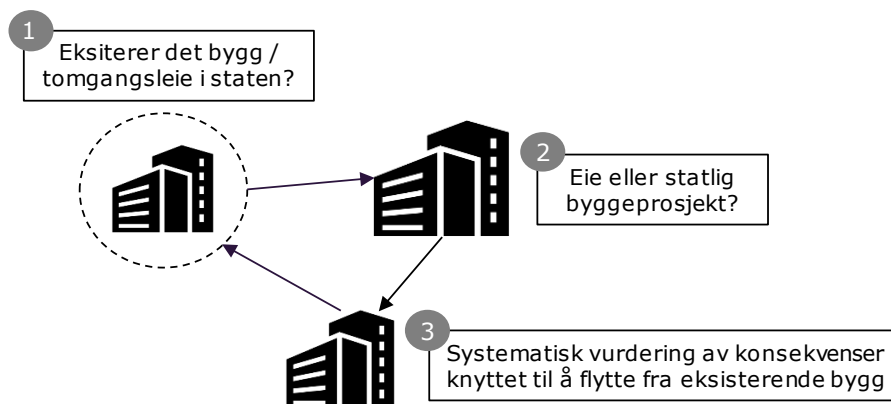
Statsbygg får generelt en god kundetilfredshetsscore for sin forvaltning av eiendommer, og det er flere i intervjuer som trekker frem at Statsbygg er en god porteføljeforvalter gitt de rammene som er satt for virksomheten. Eiendomsporteføljen har i tillegg en gjennomgående god standard, men Statsbygg har ikke tydelige krav til hvordan de utøver porteføljestyling. I sammenlignbare land som Finland og Danmark er det i større grad en helhetlig porteføljestyling av statens lokalbruk. Dette vises blant annet ved at det er henholdsvis Bygningsstyrelsen og Senaatti som koordinerer og gjennomfører all leie av lokaler fra markedet, og virksomhetene må gå gjennom disse aktørene. Fordelen med et slikt system er både at statens lokalbruk bedre kan koordineres på tvers av for eksempel samlokalisering eller overtakelse av kontrakter. I tillegg får staten i større grad standardisert innleie og benyttet sin markedsrett til å redusere innleiekostnader.

### **5.2.6. For flere prosjekt over terskelverdi gjøres det ikke systematiske vurderinger til alternativ bruk av eksisterende bygningsmasse**

For de seks prosjektene over terskelverdi leverandøren har gjennomgått i dybdegjennomganger er det i konseptvalgutredninger ikke systematisk drøftet



alternativer med etterbruk eller konsekvenser av fristilte bygg i nyttevurderinger eller samfunnsøkonomisk analyse for de ulike alternativene. Dette konkretiseres ytterligere med at det i skrivende stund finnes fem ulike statlige bygg i Oslo som forventes i å stå tomme i nærmeste fremtid som en konsekvens av statlige byggeprosjekter, uten det er forelagt en konkret fremtidsplan for disse<sup>75</sup>. Statsbygg opplyser at det pågår et internt utviklingsarbeid som omhandler dette tema.



**Figur 26** Vurderinger i konseptvalg

Slik leverandøren tolker instruksen<sup>76</sup> skal konseptvalgutredningen ta stilling til hvorvidt det allerede finnes eksisterende statlige lokaler eller statlig tomgangsleie (se modell i kapittel . Det er ikke forelagt informasjon at dette er gjennomført for prosjektene over terskelverdi i dybdegjennomgangen. Leverandøren tolker videre at oppdragsdepartement skal, hvis overnevnte ikke er tilfelle, fremstille ulike alternativ om det prosjektutløsende behovet skal dekkes gjennom leie i markedet eller ved et statlig byggeprosjekt. Det er ikke forelagt at dette er gjennomført for byggeprosjektene i dybdegjennomgangen.

### 5.3. Oppsummering av vurderinger

Basert på helheten i nåsituasjonen er det utarbeidet en oppsummering av leverandørens vurderinger. Vurderingene har i noen grad gjensidig påvirkning på hverandre.

- Staten og departementene utfører ikke porteføljestyring i henhold til definert ansvar i instruks
- Det er høy interesse ved lokalanskaffelser, mens det er lav interesse og prioritet rundt eksisterende portefølje
- Definisjonen av økonomisk mest gunstig og formålsbygg er ikke tydelig nok
- Det er en iboende rollekonflikt i at Statsbygg som tjenesteleverandør opptrer som rådgiver til oppdragsgiver ved konseptvalg
- Statsbygg har en tilfredsstillende porteføljestyring basert på de mål og krav som er satt
- For flere prosjekt over terskelverdi gjøres det ikke systematiske vurderinger til alternativ bruk av eksisterende bygningsmasse

<sup>75</sup> Nasjonalgalleriet ved Tulinløkka, Museet for samtidskunst, Utenriksdepartementet, Veterinærhøgskolen, Statens Kunstakademi. Informasjon hentet fra Aftenposten: <https://www.aftenposten.no/kultur/i/5VgRrO/Om-fa-ar-star-ti-historiske-praktbygninger-i-Oslo-tomme-Ingen-vet-hva-de-skal-fylles-med>

<sup>76</sup> Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor, endret ved kongelig resolusjon 13. januar 2017





## 6. Vurdering av nåsituasjon knyttet til styring og organisering av byggeprosjekter i statlig sivil sektor

I dette kapittelet gis en beskrivelse av nåsituasjonen (kapittel 6.1) og leverandørens vurderinger av nåsituasjonen (kapittel 6.2) knyttet til styring og organisering av byggeprosjekter i statlig sivil sektor. En oppsummering av leverandørens vurderinger er gitt i kapittel 6.3. Kapittelet dekker ansvar, roller og organisering, mål og utarbeidelse av styringsdokumentasjon og diskusjon rundt prosjektstrategi i byggeprosjekter. Videre gis enkelte innledende betraktninger om effektivitet.

### 6.1. Nåsituasjonsbeskrivelse av styring og organisering av byggeprosjekter i statlig sivil sektor

Som grunnlag for foreliggende nåsituasjonsbeskrivelse er instruks og veiledninger for gjennomføring av byggeprosjekter gjennomgått sammen med tilgjengeliggjorte utrednings- og erfaringsrapporter. Faglitteratur og forskningsresultater innenfor fagområdet prosjektledelse er lagt til grunn, herunder materiale fra forskningsprogrammet Concept. Leverandørens erfaring fra andre sammenlignbare prosjekter er i tillegg benyttet som grunnlag for vurderinger.

Det er gjennomført detaljert dokumentgjennomgang og intervjuer med nøkkelpersoner i åtte utvalgte byggeprosjekter. Det primære formålet med dybdegjennomgangene har vært å gi innsikt i hvordan effekt- og resultatmål i enkeltprosjekter defineres og legger premisser for beslutninger, fullmakter, prosesser og rolleutøvelse med tanke på måloppnåelse. Disse gjennomgangene har ikke vært innrettet mot prosjektspesifikke forhold, men benyttet til å belyse hvordan føringer i instruks og veileder er operasjonalisert i praksis.

Faktagrunnlag er hentet fra Statsbyggs erfaringsdatabase for prosjekter avsluttet i perioden 2010 - 2018. Kun prosjekter der nybyggandelen er 70 pst. eller høyere er medtatt i beregningsgrunnlaget for analyser. Resultater og funn fra interne og eksterne sammenligninger 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 Q2/2018 ved hjelp av Statsbyggs SBED-indeks. Beregning av gjennomsnittlig kvadratmeterkostnad blir gjort ved bruk av et vektet gjennomsnitt der summen av prosjektenes totale nybyggskostnader er dividert med summen av prosjektets bruttoareal.

#### 6.1.1. Størrelse og utviklingstrekk for bygge- og anleggsmarkedet i Norge

Aktivitetsnivået i bygg- og anleggsnæringen i Norge har aldri vært høyere og basert på prognosesenterets tall er det ventet at omsetningen vil passere 460 mrd. kroner i 2018. En stadig økende andel av omsetningen skjer i store, komplekse prosjekter og enkeltkontrakter.

Bygg- og anlegg er ifølge SBB, blant Norges største næringer<sup>77</sup>. Selskapsstrukturen i bygg- og anleggsnæringen i Norge er fragmentert. De siste årene har det vært en sterk konsolidering blant rådgivende ingeniørselskaper, og i noen grad også for arkitektbedrifter. Den utførende delen av næringen er fortsatt preget av sterk fragmentering der de 100 største selskapene samlet kun står for om lag en tredjedel av

<sup>77</sup> <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/faktaside/norsk-naeringsliv>



omsetningen<sup>78</sup>. Det høye aktivitetsnivået har brakt mange nye selskaper og mange nye arbeidstakere til Norge.

Høyt aktivitetsnivå og komplekse kontrakter øker kostnadsnivået. Produktivitetsutviklingen<sup>79</sup> er negativ og konfliktnivået er økende<sup>80</sup>. I økende grad benyttes nye gjennomføringsmodeller med tidligere involvering av leverandør med forventning om at dette vil bedre samhandlingen mellom aktørene og redusere projektkostnadene. Samtidig vil digitalisering kunne bidra til effektivisering, og også tilrettelegge for bedre samhandlingsprosesser.

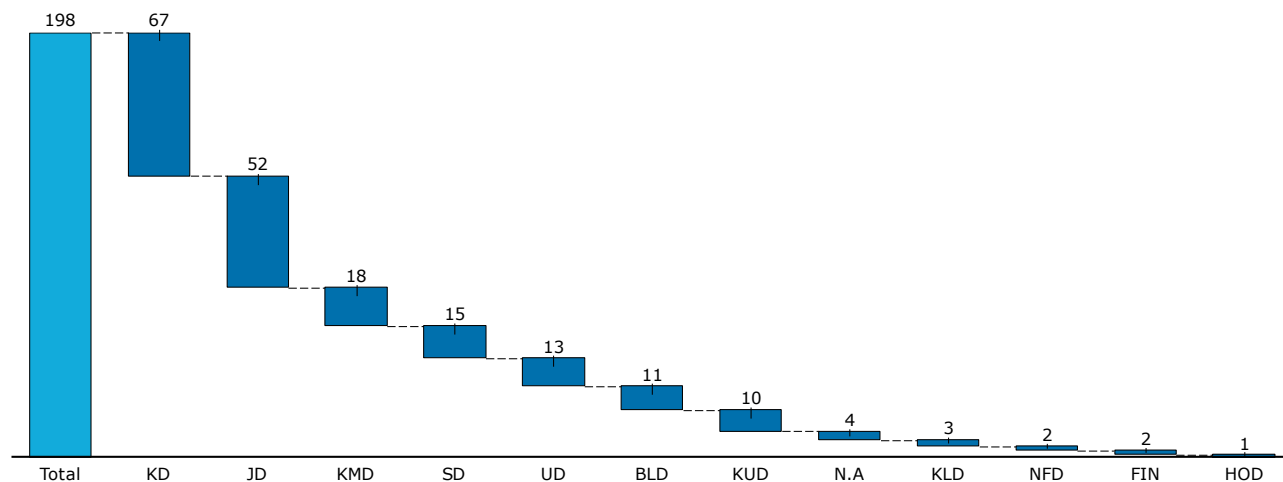
Som grunnlag for å håndtere vekst og utfordringer har mange av aktørene i næringen de siste årene investert mye i utvikling og implementering av moderne prosjektmetodikk med tilhørende opplæringstiltak for ansatte. Det er imidlertid mangel på kvalifiserte ressurser til styring og ledelse av de største og mest komplekse prosjektene. Her konkurrerer byggeprosjekter også med prosjekter i andre næringer som olje- og gass og IKT.

Byggenæringen opplever utfordringer og derved skjerpede krav og økende forventninger på området samfunnsansvar. Dette gjelder områder som personsikkerhet, helse og arbeidsmiljø, miljø- og klimautfordringer, seriøsitet, lønns- og arbeidsbetingelser og arbeidslivskriminalitet.

### 6.1.2. Investeringer i byggeprosjekter i statlig sivil sektor

Lokaler det ikke er et velfungerende marked for klassifiseres som formålsbygg, og skal som hovedregel gjennomføres som et statlig byggeprosjekt. Normalt vil Statsbygg være byggherre for statlige byggeprosjekter i statlig sivil sektor. Prosjektet Politiets Nasjonale Beredskapssenter (PNB) som nå gjennomføres med Justis- og beredskapsdepartementet som prosjekteier og byggherre, samt en del mindre prosjekter som gjennomføres direkte fra selvforvaltede institusjoner er de eneste kjente unntakene. Størrelse og økning på investeringsvolumet i byggeprosjekter i statlig sivil sektor er nærmere omtalt i kapittel 3.2.2.

Prosjektinvesteringene de siste ti årene i prosjekter der Statsbygg har vært byggherre er fordelt på 11 ulike fagdepartementer slik figurene nedenfor viser.

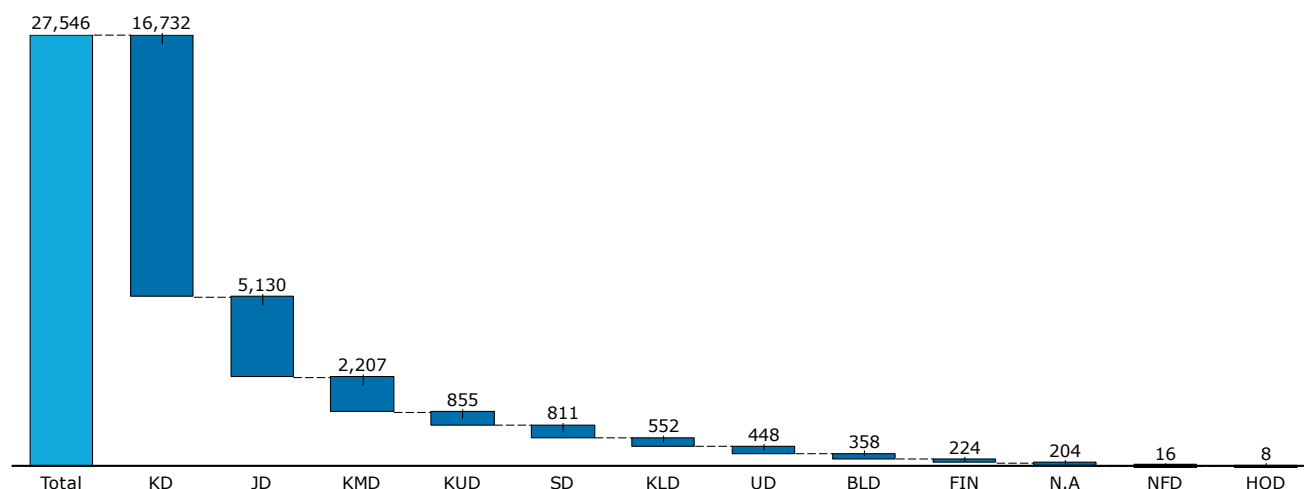


**Figur 27 Antall byggeprosjekter i statlig sivil sektor der Statsbygg har vært byggherre i perioden 2010-2018 fordelt på fagdepartementer**

<sup>78</sup> <https://www.bygg.no/100-storste>

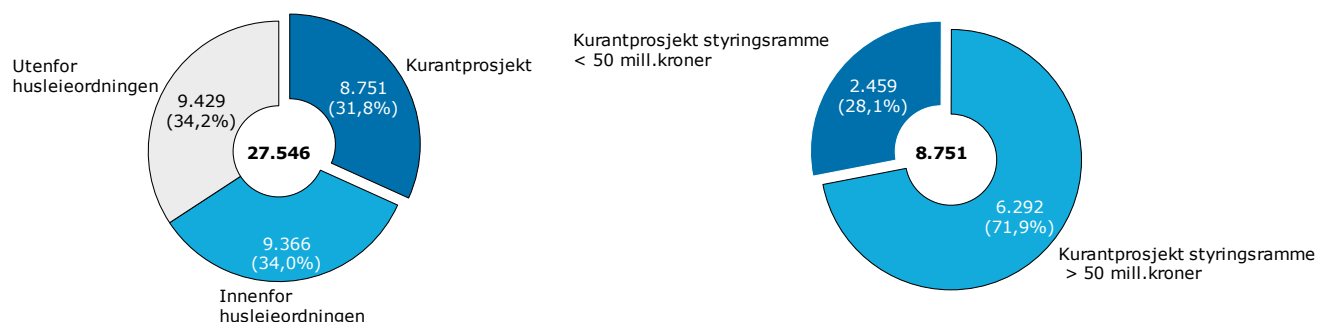
<sup>79</sup> <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/produktivitsfall-i-bygg-og-anlegg>

<sup>80</sup> <http://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/rapporter/2018/6/20/beregning-av-kostnader-ved-tvistesak-er-i-anleggsbransjen>

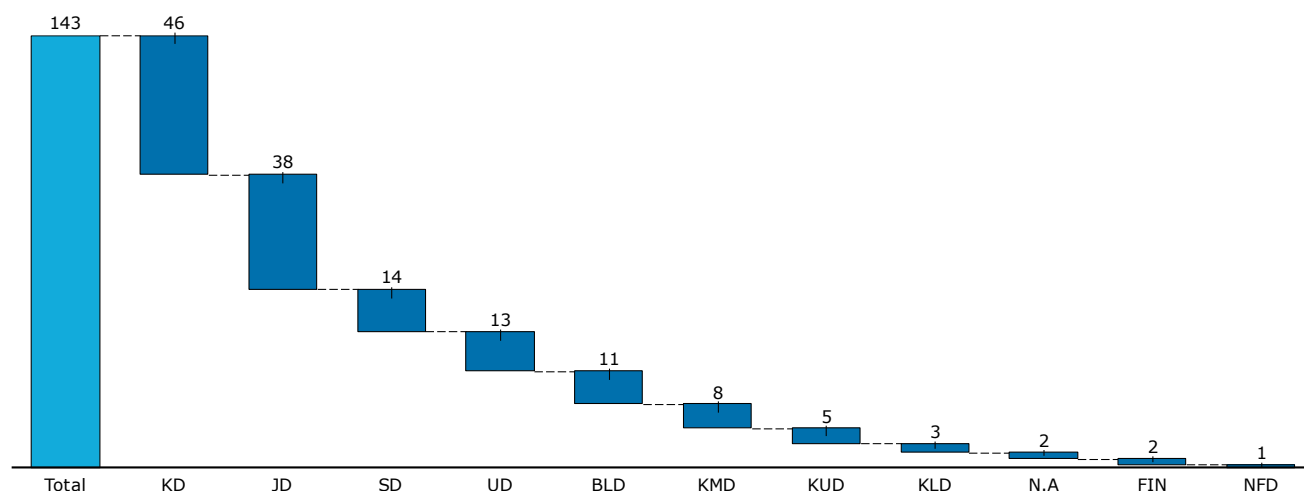


**Figur 28** Investeringssvolum [mrd. kroner] i byggeprosjekter i statlig sivil sektor i perioden 2010-2018 der Statsbygg har vært byggherre fordelt på fagdepartementer

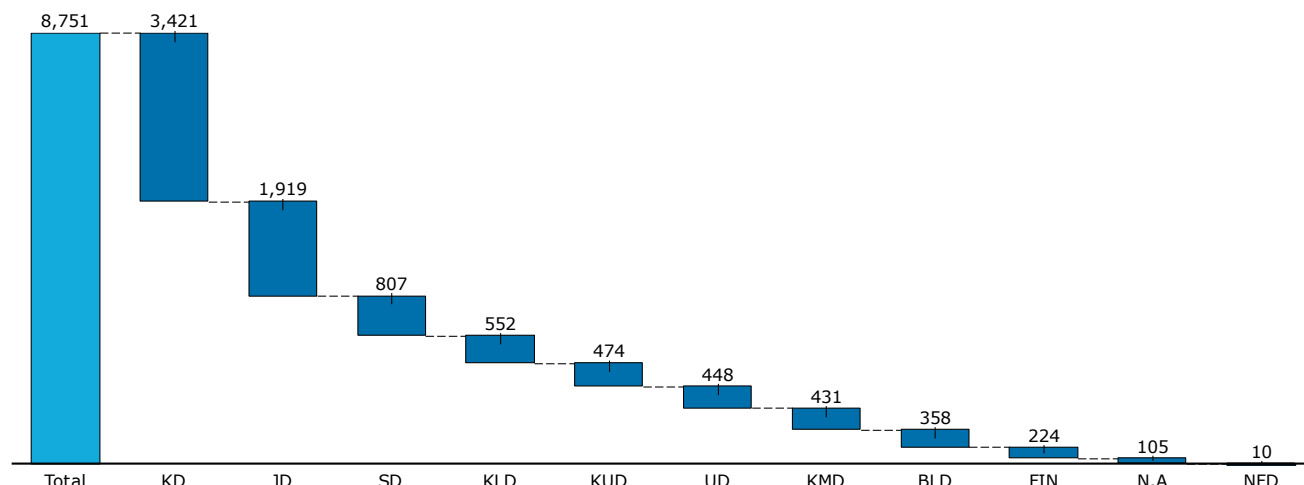
Byggeprosjektene klassifiseres i tre ulike kategorier. Kurantprosjekter er byggeprosjekter hvor kostnadsdekkende husleie dekkes av bruker innenfor gjeldende budsjettamme. Øvrig prosjektportefølje deles mellom prosjekter innenfor husleieordningen Statsbygg administrerer og prosjekter utenfor husleieordningen, typisk prosjekter for selvforvaltede institusjoner. Figur 29 viser fordelingen mellom disse tre prosjektkategoriene, mens figur 30 og 31 viser hvordan kurantprosjekter er fordelt mellom fagdepartementer.



**Figur 29** Investeringssvolum [mrd. kroner] i statlig sivil sektor i perioden 2010-2018 der Statsbygg har vært byggherre fordelt på finansieringsformer



**Figur 30** Antall kurantprosjekter i statlig sivil sektor i perioden 2010-2018 der Statsbygg har vært byggherre fordelt på fagdepartementer



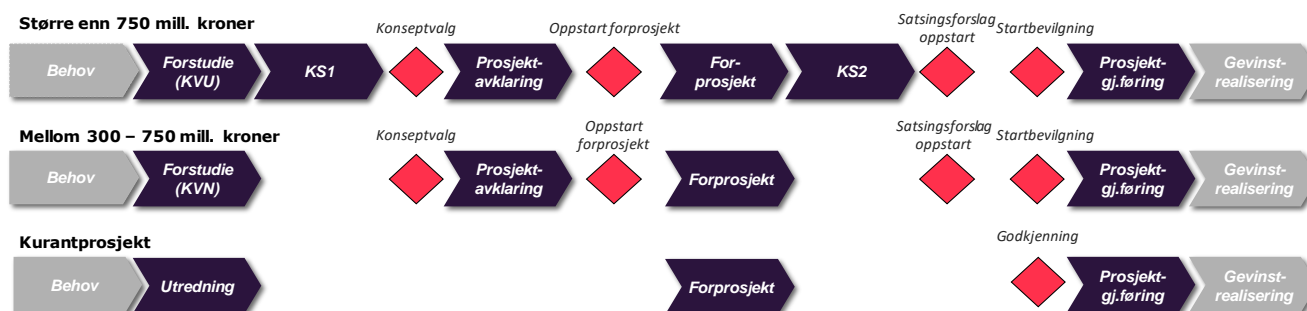
**Figur 31** Investeringsvolum for kurantprosjekter [mrd. kroner] i statlig sivil sektor i perioden 2010-2018 der Statsbygg har vært byggherre fordelt på fagdepartementer

### 6.1.3. Instruks og veiledninger for styring og organisering av byggeprosjekter i statlig sivil sektor

Føringer for styring og organisering av byggeprosjekter i statlig sivil sektor er beskrevet i instruks, rundskriv og veiledere som omtalt i kapittel 3.4. Leverandøren legger til grunn at instruks og veiledere differensierer mellom tre ulike prosjektkategorier;

- Prosjekter med investering over 750 mill. kroner
- Prosjekter med investering mellom 300 og 750 mill. kroner
- Kurantprosjekter

Det skilles videre mellom prosjekter som er innenfor husleieordningen administrert av Statsbygg, og prosjekter utenfor husleieordningen. Leverandøren har med bakgrunn i instruks, rundskriv og veiledere illustrert de ulike prosjektmodellene med faser og beslutningspunkter for de tre nevnte prosjektkategoriene.



**Figur 32** Leverandørens fremstilling av prosjektmodeller for prosjekter større enn 750 mill. kroner, for prosjekter mellom 300 og 750 mill. kroner og for kurantprosjekter

Felles for alle modellene er en utredningsfase av mer strategisk karakter hvor nytte av investeringen analyseres og kostnader estimeres. Deretter utvikles et overordnet konsept som videreutvikles til en fysisk løsning før den operative gjennomføringsfasen. For prosjekter større enn 750 mill. kroner gjelder kravene til ekstern kvalitetssikring før konseptvalg og startbevilgning. Kurantprosjekter benyttes som begrep på prosjekter der husleien dekkes av bruker innenfor gjeldende budsjetttramme.

I 2017 ble veileder for prosjekter større enn 300 mill. kroner lansert. Etter konseptvalg gjennomføres en avklaringsfase hvor valgt løsningsalternativ modnes. I fasen vil typiske aktiviteter være å videreutvikles et overordnet rom og funksjonsprogram, gjennomføre en

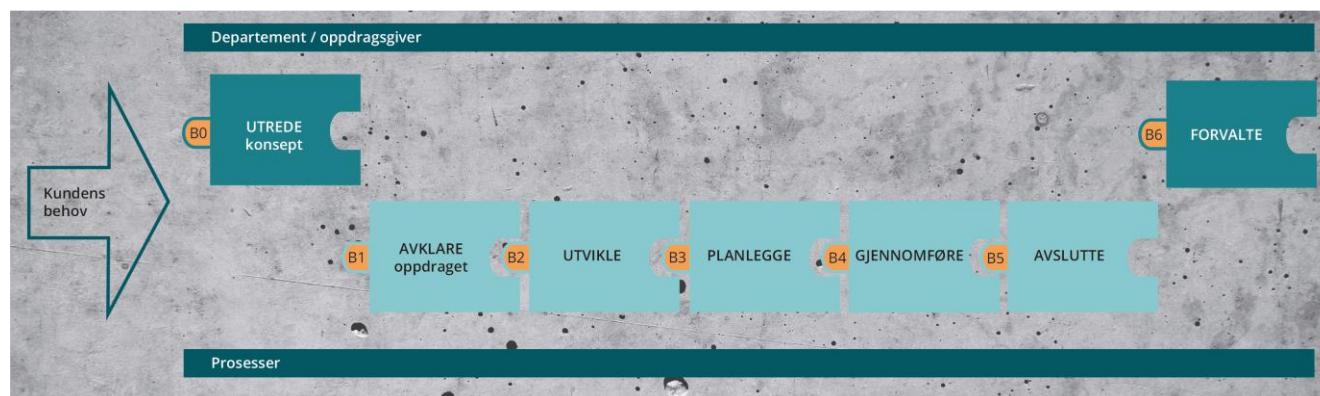


lokaliseringsanalyse og gi tomteanbefaling, gjennomføre kostnads- og usikkerhetsanalyse som ivaretar stedsspesifikke forhold samt anbefale mål for tid og kvalitet. Kvalitetsbegrepet dekker her både omfang, gjerne omtalt som prosjektutløsende behov, og standardnivå. Vurderingen oppsummeres i en oppstart forprosjektrapport (OFP) som sammen med oppdragsdepartementets vurderinger og anbefalinger rundt husleiekompensasjon for prosjekter i husleieordningen danner grunnlag for eventuell beslutning om å igangsette arbeid med forprosjekt. Prosjektet definert ved OFP betegnes basisprosjekt.

I forprosjektfase skal prosjektet utvikles fra basisprosjekt til ferdig forprosjekt med basis i estimat for kostnad (P50-estimat). Veileder omtaler arbeidet i forprosjektfase som kostnadsstyrt prosjektutvikling med en systematisk oppfølging av kostnadsutviklingen målt mot basisprosjekt. Mulige endringer i kostnadsnivå kategoriseres som pålegg som følger av politiske beslutninger eller myndighetskrav, forslag som anbefales for å innfri effektmål samt endringer relatert til beregningsgrunnlag. Oppdragsdepartementet fatter beslutning, om nødvendig etter behandling i regjering, om foreslått endring godkjennes. Godkjente endringer skal fremgå av endringslogg.

Instruks om håndtering av bygge og leiesaker i statlig sivil sektor angir at oppdragsdepartementet er ansvarlig for de byggeprosjekter som settes i gang på departementets område, og for å påse at ressursbruken i byggeprosjektet er effektiv mht. de forutsatte resultater. Oppdragsdepartement er følgelig hovedansvarlig for aktivitetene i alle prosjektfaser samt beslutningsunderlag i alle beslutningspunkter frem til startbevilgning. I gjennomføringsfasen disponerer Kommunal- og moderniseringsdepartementet usikkerhetsavsetningene.

Statsbygg har sin egen prosjektmodell med betegnelser og faser som avviker noe fra statens overordnede prosjektmodell for byggeprosjekter slik figuren nedenfor illustrerer.



**Figur 33 Statsbyggs overordnede prosjektmodell**

Som det fremgår av figur 32 og 33 benyttes en noe ulik faseinndeling og terminologi i statens overordnede prosjektmodell for byggeprosjekter og i Statsbyggs prosjektmodell.

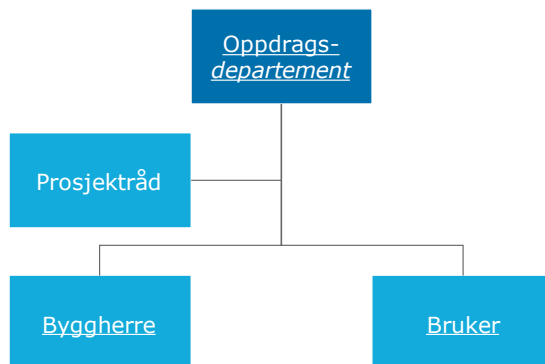
#### **6.1.4. Beskrivelse av roller og organisering av byggeprosjekter**

Instruks og veiledere beskriver oppgaver og ansvar på departements- og etat/virksomhetsnivå. De sentrale aktørene i byggeprosjekter i statlig sivil sektor, er fagdepartement som i byggesaker omtales som oppdragsdepartement. Videre den virksomheten som skal nyttiggjøre seg lokalene, oftest omtalt som bruker. Kommunal- og moderniseringsdepartementet som ansvarlig for bygg- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor og etatsstyrer av Statsbygg, konsulteres i alle prosjekter større enn 50 mill. kroner. Statsbygg vil normalt være byggherre for prosjekter i statlig sivil sektor og derved være helt sentral i gjennomføringen av alle faser etter konseptvalg. I tillegg vil



Finansdepartementet, regjering og Storting være involvert i alle prosjekter som krever friske midler. Dette gjelder også kurantprosjektene, jf. både behandling i regjering og at bevilgninger gis av Stortinget, selv om de ikke behandler enkeltprosjekter under kurantordningen. Nevnte instruks og veiledere definerer hvem av ovennevnte aktører som er ansvarlig for den enkelte fase og beslutningspunkt. Instruks og veiledere definerer videre hvilke aktører som utfører aktiviteter, hvem som skal eller bør konsulteres før tiltak utføres og beslutning fattes, og parter som skal eller bør informeres om utførte tiltak og beslutninger som er fattet. Veiledning for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase legger opp til en tilnærming til prosjektgjennomføring tilpasset det enkelte prosjekts egenart. Oppdragsdepartement som ansvarlig vil avgjøre hvilke aktører som engasjeres som utførende i den enkelte fase, og hvilke aktører som konsulteres og informeres.

Brukers identifiserte prosjektutløsende behov utredes gjennom konseptvalgutredning (KVU). Denne utredningen kan utføres av bruker selv, oppdragsdepartement, ekstern rådgiver og rådgivningsmiljøet i Statsbygg. I konseptvalgutredninger utført av andre vil ofte Statsbygg bistå med datagrunnlag og delutredninger. Etter konseptvalg i regjeringen vil normalt Statsbygg engasjeres som byggherre, men i spesielle tilfeller åpner instruks for at oppdragsdepartement selv kan ivareta rollen som byggherre. Der instruks og veiledere omhandler roller beskrives dette som nevnt på organisasjonsnivå. Veileder for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase beskriver overordnet organisering av byggeprosjekter som skissert i figuren nedenfor.



**Figur 34 Overordnet organisering av byggeprosjekter i tidligfase**

Sentralt i oppdragsdepartementets styring i det enkelte byggeprosjekt er prosjektrådet. Rådet opprettes ved oppstart av prosjektavklaringsfasen og skal ved faseoverganger og etter behov, få informasjon om og drøfte sentrale forhold ved prosjektet. Prosjektrådet er et forum for orientering, drøfting og rådgivning av problemstillinger i prosjektet, og har en saksforberedende funksjon som grunnlag for beslutninger i oppdragsdepartement, i Kommunal- og moderniseringsdepartementet og eventuelt i regjeringen. Normalt vil prosjektrådet bestå av oppdragsdepartementet som leder rådet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet som ansvarlig departement for byggesaker i staten, bruker samt Statsbygg som utførende rådgiver/byggherre. Statsbygg vil normalt også inneha sekretariatsfunksjonen for prosjektrådet.

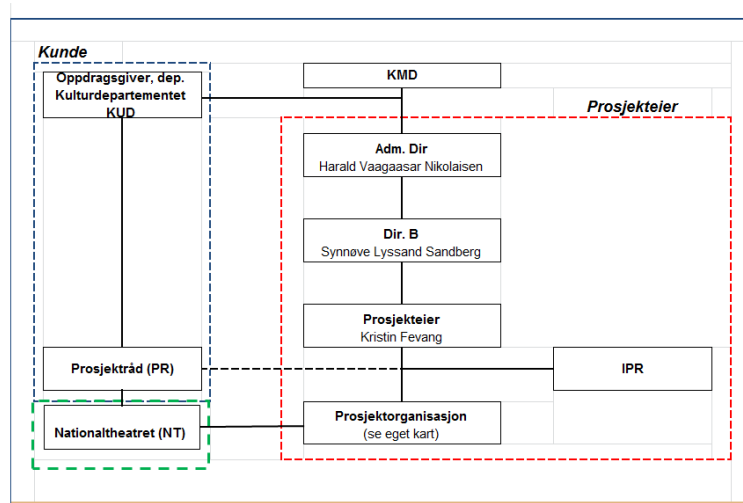
Oppdragsdepartementene organiserer sin prosjekteierrolle på litt ulik måte i de enkelte prosjekt. For prosjektene i dybdegjennomgangen vil en saksbehandler på seniorkonsulent eller fagdirektørnivå typisk være den operativt utførende og vanligvis ha noe bistand fra andre ressurser på saksbehandlernivå. Utførende saksbehandler rapporterer oftest til avdelingsdirektørnivået, eventuelt til ekspedisjonssjefnivået som vil være ansvarlig for oppdragsdepartementets prosjekteierstyring og derved lede prosjektråd. Ansvarlig i oppdragsdepartementet ivaretar saksforberedelse for beslutninger i Regjeringen og



Stortinget. For to av prosjektene i dybdegjennomgangen har oppdragsdepartementet engasjert ekstern konsulent med lang erfaring fra prosjektstyring som rådgiver for prosjekteierstyringen.

Tilsvarende vil bruker normalt organisere seg med en operativ brukerkoordinator samt en ansvarlig i virksomhetens ledelse. Statsbyggs ansvarlige rolle i enkeltprosjekter benevnes prosjekteier, og operativ rolle prosjektleder. Prosjekteierrollen i Statsbygg tilligger i større prosjekter vanligvis avdelingsdirektør (nivå 3), mens byggherredirektør (nivå 2) er prosjekteier for de aller største og mest komplekse prosjektene. Prosjektleder i Statsbygg kan være på nivå 3, 4 eller 5 i organisasjonen. Ved behov suppleres Statsbyggs egen kapasitet til å bekle nøkkelroller i prosjektteamet med ekstern innleie. For intern koordinering i Statsbygg benyttes et internt prosjektråd (IPR).

I det enkelte prosjekt etableres organisasjonskart som definerer involverte enkeltroller med ansvars- og kommunikasjonslinjer mellom disse. Der Statsbygg er byggherre blir organiseringen fremstilt i form av et organisasjonskart for prosjektteamet under ledelse av en prosjektleder. Det utarbeides i tillegg et overordnet organisasjonskart som beskriver Statsbyggs linjeledernivåer med rapporterings- og kommunikasjonslinjer til involverte parter. Den overordnede organiseringen fremstilles noe ulikt i enkeltprosjekter, og avviker fra organiseringen beskrevet i veileder ved at Statsbyggs ansvarslinje i prosjekter går til Kommunal- og moderniseringsdepartementet som er etatsstyrer av Statsbygg. Figuren nedenfor illustrerer typisk overordnet organisering i et enkeltprosjekt.



Figur 35 Illustrasjon av typisk overordnet prosjektorganisering i prosjekter der Statsbygg er byggherre

### 6.1.5. Mål og styringsdokumentasjon i prosjekter

Oppdragsdepartementet er som prosjekteier ansvarlig for å formulere tydelige mål og eierkrav som grunnlag for å maksimere forholdet mellom investeringens nytte og kostnad.

I arbeidet med konseptvalgutredning utarbeides samfunns mål og effektmål for det enkelte prosjektet. Samfunns mål uttrykker hvilken nytte eller verdiskaping investeringstiltaket skal gi for samfunnet. Samfunns målet skal vise eiers intensjon og ambisjon med tiltaket. Effektmål uttrykker den direkte effekten tiltaket har for brukerne av prosjektet når prosjektet er ferdigstilt og tatt i bruk av virksomheten. Effektmålene skal være avledet av samfunns målet. For prosjekter over terskelverdi vil ekstern kvalitetssikrer vurdere de formulerte samfunns- og effektmål og gi eventuelle innspill til endringer.

I det enkelte prosjekt legges det i konseptutredningsfasen stor vekt på vurdering av prosjektutløsende behov og hvilke gevinster investeringen vil gi. Muligheter og alternativer



vurderes systematisk og i prosjekter over terskelverdi gjennomføres det samfunnsøkonomisk analyse som dokumenterer nytten.

For selve gjennomføringsfasen i byggeprosjekter formuleres ett sett av resultatmål. Resultatmål angir konkrete ambisjoner, måltall og egenskaper som skal være oppnådd når prosjektet ferdigstilles. Kvalitet, kostnad og tid vil typisk være sentrale resultatmål i prosjekter, og prioritering mellom disse vil være angitt. Resultatmål for omfang/kvalitet vil ofte beskrive forhold som standardnivå, miljøambisjoner, fleksibilitet, arealeffektivitet og sikkerhetsnivå, gjerne med henvisning til sammenlignbare referansebygg. Oppdragsbrev for avklarings- og tidligfase angir ofte prioritering mellom resultatmålene kostnad, tid og kvalitet, og tilhørende målformuleringer.

Oppdragsdepartementet er forutsatt å utarbeide et eget styringsdokument for sitt arbeid med prosjektet i henhold til veileder for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase. Instruks og veileder omhandler ikke krav eller veiledning for hva som bør medtas, og hvordan denne styringsdokumentasjonen bør bygges opp.

Oppdragsgivers styringsdokument skal omtale helheten med alle aktuelle delprosjekter, samtidig skal byggherren utforme styringsdokument begrenset til gjennomføring av selve byggeprosjektet og eventuelle tilleggsoppdrag byggherren tildeles. Veileder nr. 1 «det sentrale styringsdokument» knyttet til KS—ordningen gir imidlertid detaljert veiledning til innhold i det sentrale styringsdokumentet. Hovedelementer i innholdet anbefales å være;

- Overordnede rammer; mål, krav, kritiske suksessfaktorer, rammebetingelser og grensesnitt
- Prosjektstrategi med organisering, ansvarsfordeling og strategier for usikkerhetsstyring, gjennomføring og kontrakt
- Prosjektstyringsbasis med arbeidsomfang, prosjektnedbrytingsstruktur, kostnadsbudsjett, tidsplan samt plan og rutiner for kvalitetssikring

Oppdragsgivers styringsdokument, formelle oppdragsbrev ved oppstart av hver ny fase, utarbeidede beslutningsunderlag for hvert beslutningspunkt i prosjektmodellen samt formaliserte beslutninger etter prosjektrådsmøter vil redegjøre for sentrale premisser som må tas hensyn til i prosjektarbeidet. Sammen med ordinær, periodisk rapportering vil nevnte underlag gi prosjekteier grunnlag for styring og nødvendige beslutninger.

Statsbygg har egen mal for styringsdokument for sitt utførelsesoppdrag i enkeltprosjekter, denne malen er i tråd med nevnte veiledning i KS-regimet. Statsbygg opplyser at første versjon av styringsdokument utarbeides når oppdragsbrev for forprosjektfase mottas.

Arbeidet i en ny prosjektfase, jf. figur 32, initieres ved et oppdragsbrev som bestilling til Statsbygg for deres oppdrag i fasen. For prosjektene i dybdegjennomgangen er det noe ulik praksis for hvilket innhold oppdragsbrev fra de ulike oppdragsdepartementer har. Oppdragsbrev vil referere beslutning fra siste beslutningspunkt, og ofte omtalte mål, målprioriteringer, krav, føringer og henvisninger til dokumenter som skal legges til grunn for videre arbeid. I prosjekter medtatt i dybdegjennomgangen beskriver ikke oppdragsbrev konkrete delmål for arbeidet i avklarings- eller forprosjektfase, og i varierende grad legges føringer for fremdrift og kostnader for oppdraget i aktuell fase. I tillegg til oppdragsbrev for avklarings, forprosjekt og gjennomføringsfase bestiller både oppdragsdepartement og bruker bistand fra Statsbygg for andre oppgaver som eksempelvis tomtesøk og prosjektledelse for brukerutstyringsprosjekt. Leverandør har registrert opptil syv oppdragsbrev i et enkeltprosjekt. Formell dialog mellom et departement som oppdragsgivere og Statsbygg som byggherre skjer gjennom oppdragsbrev, møter i prosjektråd og som skriftlig korrespondanse.





### 6.1.6. Prosjektstrategi

Prosjektstrategi inneholder både en gjennomføringsstrategi og en kontraktsstrategi. Prosjektets gjennomføringsstrategi er en beskrivelse av, og begrunnelse for, den valgte strategi for gjennomføringen av prosjektet. Sentrale elementer i gjennomføringsstrategien er arbeidsomfang med tilhørende standardnivå og kvaliteter, overordnet tidsplan med aktiviteter, milepæler og avhengigheter, beskrivelse av hvordan prosjektet organiseres, styres og ledes med tilhørende rollebeskrivelser hvor oppgaver og ansvar tillagt nøkkelrollene detaljeres. Videre vil prosjektnedbrytingsstruktur og interessenthåndtering defineres.

Prosjektering og bygging gjennomføres i statlig sivil sektor av private selskaper anskaffet gjennom tilbudskonkurranser. Beskrivelsen av hvordan staten som byggherre henvender seg til markedet omtales som kontraktsstrategi. Utvikling av kontraktsstrategien baseres på analyse av mål, krav og føringer, prosjektets karakteristika, markedssituasjonen samt byggherreorganisasjonens kapasitet, kompetanse og tilgjengelige systemstøtte.

Instruks og veileder for styring av statlige byggeprosjekter gir ingen føringer for kontraktsstrategi, mens veileder nr. 7 for KS-ordningen omhandler kontraktsstrategi. I det enkelte prosjekt gjøres det omfattende vurderinger basert på det enkelte prosjekts karakteristika og i markedet anskaffelser skal foretas. Kontraktsstrategien for det enkelte prosjekt vil typisk inneholde elementer som anskaffelsesprosedyre med kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier, kontraktsstruktur, kontraktsformater, kompensasjonsformat samt beskrivelse av insentiver og sikringsmekanismer. Kontraktsstrategier tar utgangspunkt i statens overordnede prosjektmodell for byggeprosjekter samt lov- og forskrift om offentlige anskaffelser. Det er i statlig sivil sektor ikke utviklet en overordnet anskaffelsesstrategi for porteføljen av byggeprosjekter også omtalt som byggherre- eller leverandørstrategi slik noen andre sektorer har valgt å gjøre.

Statsbygg har som byggherre i sitt styringssystem beskrevet prosesser knyttet til utvikling av kontraktsstrategi i enkeltprosjekter med en tilhørende intern godkjenningssprosedyre.

### 6.1.7. Kvalitetssikring av beslutningsunderlag

Alle statlige investeringsprosjekter hvor forventet kostnad overstiger terskelverdien på 750 mill. kroner er underlagt statlig kvalitetssikringsordning som Finansdepartementet er ansvarlig for.

Målet med ordningen som ble innført i 2000 (KS2) og senere utvidet i 2005 (KS1) er å sørge for at prosjektene er tilstrekkelig utredet og at beslutningstakerne har all nødvendig informasjon når de skal fatte beslutninger om statlige investeringer. KS1 omhandler konseptvalg, mens KS2 vurderer styringsunderlag og anbefaler styrings- og kostnadsramme i forkant av eventuell investeringsbeslutning i Stortinget. Oppdragsdepartementet kan på frivillig basis velge ekstern kvalitetssikring også før OFP. Rammeavtalen etterspør også kvalitetssikrerens vurdering av tiltakets relevans og mulige innfasing i forhold til den eksisterende og planlagte porteføljen av prosjekter under det aktuelle fagdepartement.

Finansdepartementet har inngått rammeavtale med seks selskapskonstellasjoner av eksterne rådgivere om gjennomføring av kvalitetssikringene. Finansdepartementet og oppdragsdepartementet gjør felles avrop på rammeavtalen i det enkelte prosjekt. EY har i 2016 på oppdrag for Finansdepartementet analysert kostnader og tidsbruk for selve kvalitetssikringsaktiviteten. Gjennomsnittlig tid for KS1 er beregnet til 290 dager, mens tilsvarende tid for KS2 er 195 dager. I tillegg benyttes tid til forberedelser og etterarbeid for å gi gode beslutningsprosesser og følge opp anbefalingene. Det er ulike årsaker til



variasjon i gjennomføringstid for ekstern kvalitetssikring. Tilbakemeldinger fra oppdragsdepartementer, eksterne kvalitetssikrere og Finansdepartementet indikerer at praktiske problemer med oppstart av utredning og utarbeidelse av underlagsdokumenter kan være en årsak til forsinkelser.

Finansdepartementet finansierer forskningsprogrammet Concept ved NTNU i Trondheim. Concept samler data om KS-prosjektene, gjør empiriske analyser på dataene og arbeider med videreutvikling av relevante teorier og metoder.

For prosjekter mellom 300 og 750 mill. kroner er oppgaven med kvalitetssikring av beslutningsunderlag før oppstart forprosjekt tillagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Samme departement behandler etter fullført forprosjekt forslag til styrings- og kostnadsramme for prosjekter under terskelverdi for KS-ordningen. Instruks og veiledere beskriver ikke hvordan denne kvalitetssikringen skal utføres eller dokumenteres.

## **6.2. Vurderinger knyttet til styring og organisering av byggeprosjekter i statlig sivil sektor**

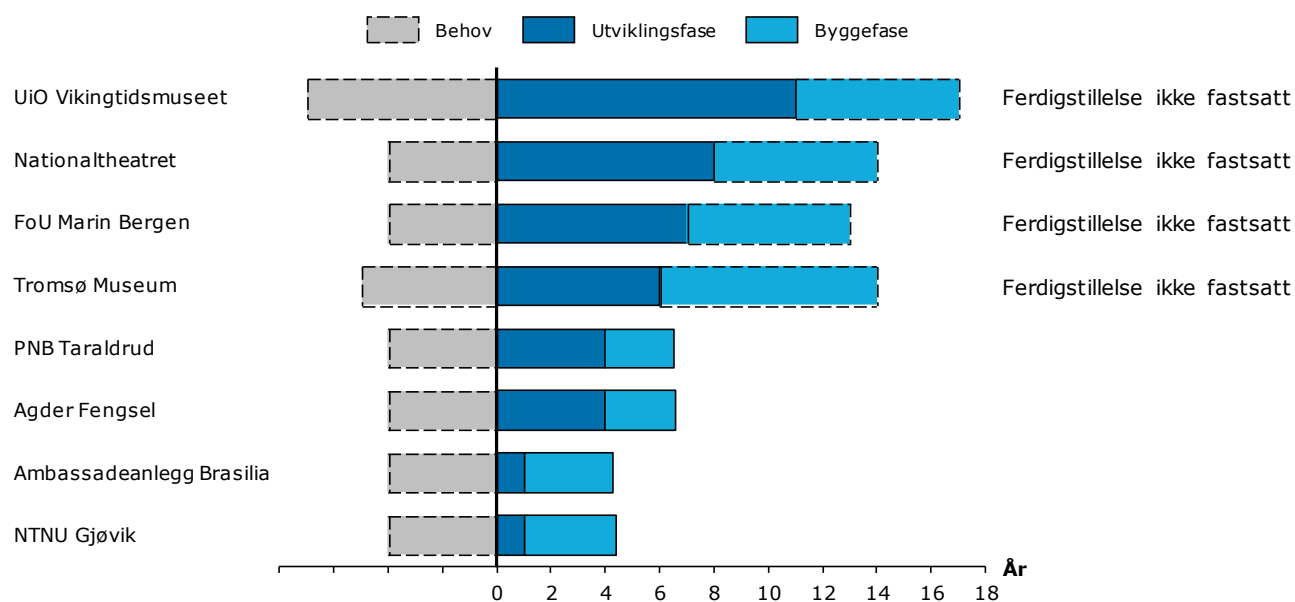
### **6.2.1. Statsbyggs kundeundersøkelse viser at oppdragsdepartement og brukere er tilfredse**

Statsbyggs kundeundersøkelse viser at bruker og oppdragsdepartement generelt er godt tilfreds med Statsbyggs leveranser i byggeprosjekter. Kundetilfredsheten knyttet til byggherreoppgavene har økt de senere årene. Kundetilfredsheten er noe høyere på spørsmål rundt brukerinvolvering og hvor godt prosjektet dekker brukers behov enn på spørsmål rundt fokus på kostnadseffektivitet og kommunikasjon om sammenhengen mellom behov/ønsker og konsekvenser for investeringskostnad og husleie.

Et overordnet bilde fra intervjuene er en oppfatning av at Statsbygg leverer bygninger med gode kvaliteter. Flere trekker også frem Statsbyggs innsats på samfunnsansvarsområdet, og fremhever spesielt klima og miljøområdet. Samtidig uttrykker flere av intervjuobjektene at prosjektkostnadene er høye og at Statsbygg ikke har tatt en ledende posisjon i pågående utvikling av gjennomføringsmodeller med tettere samhandling og potensial for mer kostnadseffektive prosjekter.

### **6.2.2. Det tar lang tid fra behov identifiseres til bygg ferdigstilles**

Tiden fra konseptvalgutredning påbegynnes til prosjektet er ferdigstilt er lang for de største prosjektene gjennomført på tradisjonelt vis. For de seks prosjektene over terskelverdi i dybdegjennomgangen er gjennomsnittlig tid fra oppstart konseptvalgutredning til startbevilgning og estimert tid frem til startbevilgning gis seks til syv år, slik figuren nedenfor illustrerer.



**Figur 36 Tidsbruk for behovsvurderinger, utviklingsfase og tid til ferdigstillelse**

Utviklingsfasen i byggeprosjektene kjennetegnes av et antall sekvensielle faser hvor oppdragsgiver bestiller et utviklingsarbeid gjennom et oppdragsbrev. Utviklingsarbeidet ressurssettes, gjennomføres og oppsummeres i en rapport som oversendes oppdragsgiver. Deretter vil prosjektledelsen avvente oppdragsgivers saksbehandling, kvalitetssikring, budsjettprosess, beslutninger og nytt oppdragsbrev for neste fase.

I ett av prosjektene i dybdegjennomgangen er det utarbeidet en gjennomføringsstrategi hvor alle hovedaktiviteter og avhengigheter er synliggjort. Prosjekteier og prosjektledelse har aktivt skapt økt forutsigbarhet gjennom detaljerte fremdriftsplaner og tett dialog med og oppfølging av involverte interessenter og beslutningstakere. Aktiviteter er forsøkt løst stegvist og i parallell for å unngå at prosjektledelsen må stanse og avvente saksbehandling, tilleggsutredninger og beslutninger. I dette prosjektet er KS2 oppdelt i to steg ved først å kvalitetssikre kontraktsstrategien og deretter kvalitetssikre det resterende styringsunderlaget og kostnadsramme. Gjennom denne strategien er tiden fra KS1 til KS2 redusert vesentlig slik figuren ovenfor illustrerer.

Med bakgrunn i tidsplaner for prosjektene i dybdegjennomgangen er leverandørens vurdering at tid fra oppstart konseptvalgutredning til startbevilgning gis, vil kunne reduseres gjennom etablering av en gjennomføringsstrategi som tilrettelegger for flyteffektivitet. Tidsplanen vil med denne modellen ha usikkerheter i seg primært knyttet til prioriteringer og beslutninger. Begrepet flyteffektivitet kommer fra Lean<sup>81</sup> og omhandler effektivisering av kjerneprosesser og minimering av avbrudd, venting og ikke utnyttet tid mellom prosesstegene. En helhetlig gjennomføringsplan hvor alle aktiviteter er koordinert gir større forutsigbarhet og vil også kunne redusere kostnader i tidligfase. Ved avbrudd får nøkkelpersoner i prosjektet gjerne nye oppgaver. Ved omstart må aktiviteter bemannes på nytt og informasjon om prosjektet går tapt både i prosjektledelse, hos bruker og hos engasjerte rådgivere. Nye myndighetskrav og nye brukerbehov kan gi behov for omarbeiding av prosjektet.

<sup>81</sup> Veileder – Lean i byggeprosjekter, Produsert av WSP for BA2015



### 6.2.3. Det foreligger ikke transparente nøkkeltall for arealeffektivitet eller kostnadsnivå for ulike arealtyper

Leverandøren skiller i den videre omtale mellom kostnadseffektivitet og kostnadskontroll. Kostnadseffektivitet benyttes om kostnadsnivå, ofte uttrykt som kroner/kvm. Kostnadskontroll referer til forutsigbarhet for kostnadsutvikling over tid i forhold til et besluttet mål eller referansenivå, for eksempel styringsramme P50.

Kostnadene i et byggeprosjekt påvirkes av mange forhold, noen av de sentrale kostnadsdriverne er;

- Eiers ambisjoner, mål, målprioriteringer og krav
- Brukers beskrevne behov og prosess for brukermedvirkning
- Hvordan prosjektet organiseres og ressurssettes
- Hvilke insentiver aktørene har for areal- og kostnadseffektivitet samt kostnadskontroll
- Prosjektmetodikk og måten prosjekteierstyring og prosjektledelse utøves på, herunder hvordan usikkerheter identifiseres og håndteres
- Prosjektstrategi for gjennomføring og anskaffelser
- Omfang og type funksjonsareal(er) og funksjonskrav
- Bygningens arealeffektivitet (forholdet bruttoareal/funksjonsareal)
- Bygningens geometri og standardnivå
- Lokale forhold knyttet til regulering, tomt og grunnforhold
- Markedssituasjonen og kontraktsstrategi/anskaffelsenes attraktivitet i markedet

I utviklings- og gjennomføringsfasen vil det være usikkerhet knyttet til kostnadsestimater relatert både til ytre og indre forhold i prosjektet. Kostnadsestimater utført av Statsbygg og ved eksterne kvalitetssikringer skiller ofte vurderingen av hva som ansees som de største usikkerhetsdriverne. Fra usikkerhetsanalysene for prosjektene i dybdegjennomgangen fremgår det at Statsbygg ofte vektlegger markedsusikkerhet som den største usikkerheten, mens ekstern kvalitetssikrer i stor grad vektlegger prosjektets modenhet og prosjektteam som de største usikkerhetsdriverne.

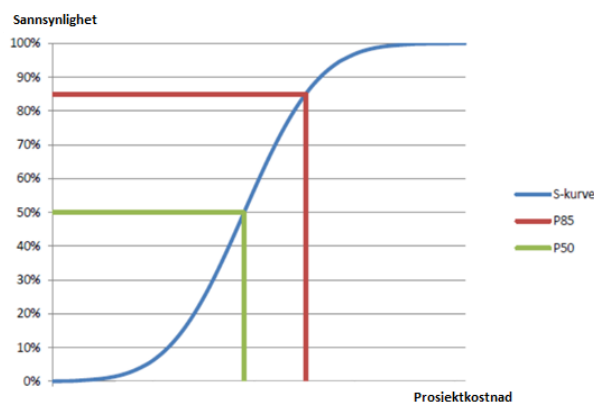
Nødvendig funksjonsareal som dekker brukers behov omtales gjerne som programareal eller prosjektutløsende behov. Hvor effektivt dette funksjonsarealet kan dekkes i en bygning kan omtales som bygningens arealeffektivitet, uttrykt som forholdet mellom bygningens bruttoareal og funksjonsareal. Arealeffektiviteten kan variere betydelig mellom ulike bygningstyper, tomt kan legge premisser og valgt utforming og geometri for bygningen påvirker. I prosjekters tidligfase arbeides det aktivt med funksjonalitet, arealbruk og arealeffektivitet, men det samles i dag ikke systematisk inn erfaringstall utover den enkelte bygningens bruttoareal. Statsbygg arbeider imidlertid med internt og eksternt utviklings- og standardiseringsarbeid for å fastsette definisjoner og utarbeide måleregler som grunnlag for innsamling og bruk av erfaringstall knyttet til arealer og arealeffektivitet.

For kontordelen i statlige byggeprosjekter er det fastsatt en arealnorm på maksimalt 23 kvm. BTA per ansatt. Kriminalomsorgen og Statsbygg utarbeidet en funksjons- og arealveileder for cellebygg, omtalt som modell M2015. Denne systematiseringen hvor premisser, krav og løsninger gjenbrukes har for et av prosjektene i dybdegjennomgangen, *Agder fengsel*, bidratt til redusert planleggingstid og et kostnadseffektivt byggeprosjekt. Tilsvarende systematisering i Statsbygg er ikke blitt forelagt leverandøren for andre bygnings- eller arealtyper. Leverandøren vurderer at økt bruk av systematiserte konsepter kan være formålstjenlig også for andre lokalbehov i statlig sivil sektor.



Prosjektkostnader estimeres når behov er kartlagt og løsninger skisseres. Kostnadsestimering utføres gjentatte ganger i utviklingsfasen. Kostnadsestimater i tidlige faser hvor løsninger er mindre bearbeidet og detaljert vil ha større usikkerhet i seg. Kostnadsestimater for byggeprosjekter følger standard kontoplan i NS3453:2016, kontoplanen er gjengitt i vedlegg 7.

Kalkyler for prosjektkostnader i tidlige prosjektfaser er beheftet med usikkerhet. Etter gjennomført usikkerhetsanalyse fremstilles sannsynlighetsfordeling for prosjektets investeringskostnader i form av en S-kurve slik figuren nedenfor illustrerer. Fra S-kurven trekkes ut relevante måltall for midtpunkt og spredning, typisk median (P50), standardavvik og relativt standardavvik. I byggeprosjekter i statlig sivil sektor benyttes P50 som styringsramme og P85 som kostnadsramme for det enkelte prosjekt.



**Figur 37** Illustrasjon av S-kurve

S-kurven og måltallene gir uttrykk for hva prosjektet er estimert til å koste, og usikkerhetene rundt dette estimatet. De største usikkerhetene, og kvantifisering av disse, presenteres i form av et tornadodiagram. Dette viser hvor ytterligere informasjon trengs, og hvor tiltak bør iverksettes.

Statsbygg har etablert en omfattende og veldokumentert prosess for kostnadsestimering. Estimering utføres av et spesialisert fagmiljø i faglig ressurscenter. I tidlige prosjektfaser gjøres en «ovenfra og ned» estimering av prosjektkostnader hvor data hentes fra relevante prosjekter i Statsbyggs erfaringsdatabase, andre byggherrer og fra Norsk Prisbok<sup>82</sup>. Erfaringstall vurderes opp mot forutsetningene i det enkelte prosjektet og justeres eventuelt som følge av dette. Kostnadsestimater med tilhørende usikkerhetsanalyser dokumenteres grundig og er underlagt egen godkjenningsprosedyre. Vanligvis utarbeider Statsbygg selv et kostnadsestimat i konseptvalgfase og ett i avklaringsfase som grunnlag for OFP-rapport. I forprosjektfase vil normalt prosjekteringsgruppen utføre kostnadsestimering som grunnlag for forprosjektrapport med basis i veileder tilknyttet statlig kvalitetssikringsordning.

Et viktig utgangspunkt for kostnadsestimering er erfaringstall for kvadratmeterpriser for tidligere gjennomførte prosjekter med mest mulig sammenlignbare funksjoner, rammer, krav og løsninger. Erfaringstall er knyttet til kvadratmeterpriser for bygninger som kan inneholde flere funksjoner. I statlig sivil sektor er det ikke tilgjengelig nøkkeltall eller systemer for sammenligninger av byggekostnader relatert til de ulike typer arealkategorier/bygningstyper<sup>83</sup> i flerfunksjonsbygninger.

<sup>82</sup> Data fra Norsk Prisbok som benyttes som input i Statsbyggs estimater, se vedlegg 2 for nærmere omtale av Norsk Prisbok

<sup>83</sup> NS3457 bygningstypetabell



I kostnadsestimater og senere i prosjektrekskap medtas kostnader som påløper etter konseptvalg og som skal aktiveres etter statlige regnskapsregler. Brukers og departementenes egne timeverk og interne kostnader i prosjektarbeidet synliggjøres ikke. Eksterne kostnader frem til og med konseptvalg dekkes av bruker eller oppdragsdepartement direkte og medtas heller ikke i prosjektrekskapet.

#### 6.2.4. For tre av prosjektene over terskelverdi i dybdegjennomgangen øker kostnadsestimatene i fasene etter KS1

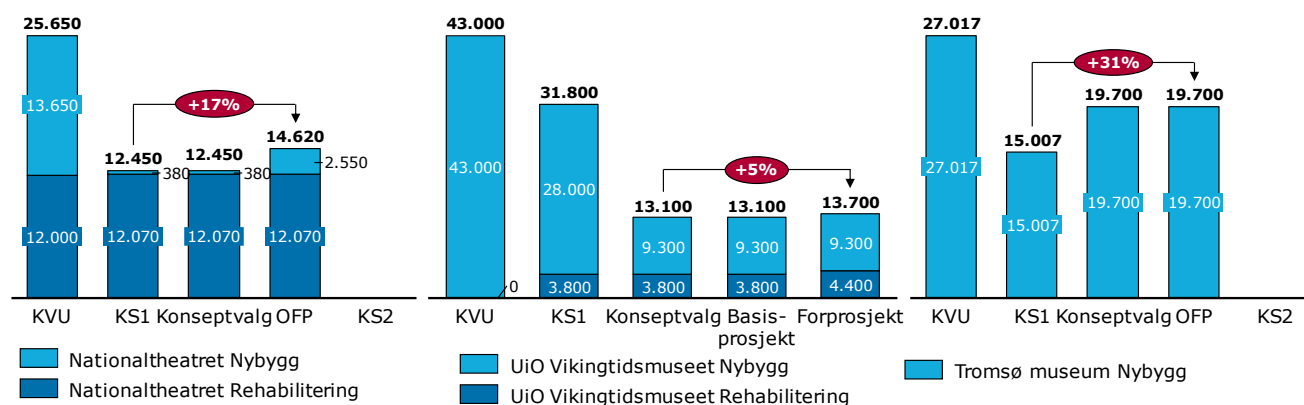
For prosjekter over terskelverdi og derved underlagt statlig kvalitetssikringsordning har undersøkelser utført av Concept<sup>84</sup> og Menon<sup>85</sup> dokumentert at kostnadsestimatene økte betydelig mellom KS1 og KS2 for de prosjekter som ble undersøkt. Menon refererer estimatøkninger mellom KS1 og KS2 på mellom 30 og 138 pst. for fire byggeprosjekter i statlig sivil sektor med et snitt på 67 pst, mens Concept påviser gjennomsnittlig estimatøkning på 40 pst. for prosjekter på tvers av sektorer.

Menon angir de direkte årsakene til økninger i kostnadsestimater til å være økte bruttoarealer, endringer i arealsammensetning, standardnivå for bygningen, lokalisering tomtevalg samt økning i generelle byggekostnader. Som bakenforliggende årsaker til estimatøkninger angis;

- At KVVU/KS1-estimatene var for lave i forhold til de forutsetninger som kunne vært lagt til grunn på gjeldende tidspunkt
- Endringer i behov og løsninger som ikke kunne forutses i KVVU/KS1
- Begrenset fokus på å holde investeringskostnaden på nivå med KVVU/KS1-estimat

Som rotårsaker til økninger i kostnadsestimater omtaler Menon at KVVU/KS1 primært er innrettet mot valg av riktig konsept, og ikke mot sannsynlig kostnadsnivå. Videre at målsetninger, krav og føringer for utviklingsfasen gitt i oppdragsbrev ikke er tydelige, gir rom for fortolkninger og mangler rammer for investeringskostnader for bygget som skal planlegges. Det pekes videre på organisering hvor oppdragsdepartementets og brukerens rolle ikke er definert, at insentiver for kostnadseffektivitet er svake og at lang utviklingstid gjør at behov endres og nøkkelpersoner skiftes ut.

Også for tre av seks prosjekter over terskelverdi i dybdegjennomgangene, øker kostnadsestimatene i fasene etter KS1 slik det fremgår av tabellene 6 - 8 nedenfor. En vesentlig årsak til økning i kostnadsestimater er økte bruttoarealer slik figur 38 skisserer.



Figur 38 Utvikling i bruttoarealer for Nationaltheatret, UiO Vikingtidsmuseet og Tromsø museum i utviklingsfasen

<sup>84</sup> Concept prosjektmodeller og prosjekteierstyring, 2016

<sup>85</sup> Menon, Kostnadsutvikling KS1 og KS2, 2017



Som figuren over illustrerer beregnes det prosjektutløsende arealbehov vesentlig lavere i KS1 enn i KVVU, samtidig øker arealet i samtlige av prosjektene i fasene etter KS1. Det fremgår at det har vært en areal økning fra 5 pst. til 31 pst. for de respektive prosjektene.

Tilsvarende viser tabellene 6-8 at kostnadsestimater i KS1 er lavere enn estimatene i KVVU for disse tre prosjektene samtidig som kostnadsestimatene øker i fasene etter KS1. Direkte årsaker til at kostnadsestimatene øker etter KS1 for disse prosjektene er knyttet til ulike momenter. Leverandøren har ikke vurdert nivået i KS1 knyttet til arealer og kostnader. Det har heller ikke blitt vurdert nytten til de økningene i areal og kostnader som skjer etter KS1, men oppsummerer kun de faktiske endringer i prosjektene. For Nationaltheatret er økningen i hovedsak knyttet til i) økt kostnad til rehabilitering grunnet økt forfall ii) nye geotekniske vurderinger medfører endret løsningsvalg for lokaler under bakken iii) økt areal for tekniske rom og produksjonstekniske funksjoner under bakken. Denne økningen er illustrert i tabellen nedenfor.

	KVVU (alt. 2B)	KS1 (alt. A)	OFP (alt. A+)	KS2
Omfang [kvm BTA]				
Rehabilitering	12000	12070	12070	-
Nybygg	13650	380	2550	-
Kostnadsestimat – Byggeprosjekt [mill. kroner]				
Basisestimat	3360	1000	1570	-
P50	-	-	1980	-
P85	-	-	2570	-
Kostnadsestimat – Totalprosjekt [mill. kroner]				
Basisestimat	5570	1550 <sup>86</sup>	-	-
P50	-	2060	2970 <sup>87</sup>	-
P85	-	2670	-	-

**Tabell 6 Utvikling kostnader og omfang, Nationaltheatret. Kostnadene er avrundet til nærmeste ti mill. kroner**

For UiO Vikingtidsmuseet er kostnadsøkningen primært relatert til myndighetspålagte krav og føringer, kvalitetsøkning samt kostnader som ikke var medtatt i tidligere prosjektfaser. Denne økningen er illustrert i tabellen nedenfor.

	KVVU	KS1 (HM/Bygdøy/Økern)	Basis- prosjekt	Skisse- prosjekt	For- prosjekt	KS2
Omfang [kvm BTA]						
Rehabilitering	-	3800	3800	3800	4400 <sup>88</sup>	N/A <sup>89</sup>
Nybygg	38000 - 43000	28000	9300	9300	9300	N/A
Kostnadsestimat – Byggeprosjekt [mill. kroner]						
Basisestimat	-	-	1420	1500	1510	1650
P50	-	2030	1540	1620	1710	1740
P85	-	-	-	-	1950	2020
P90	-	-	1970	1950		

**Tabell 7 Utvikling kostnader og omfang, UiO Vikingtidsmuseet. Kostnadene er avrundet til nærmeste ti mill. kroner**

Det ble for Tromsø Museum gjennomført en tilleggsutredning mellom KS1 og konseptvalg. KS1 anbefalte en redusert arealramme på om lag 15.000 kvm, nærmere en halvering fra KVVUens 27.000 kvm. Statsbygg gjennomførte på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet en tilleggsutredning hvor alle arealkategoriene ble vurdert. Konklusjonen var en økning i

<sup>86</sup> I totalprosjektet inngår byggekostnader, teatertekniske utstyr, brukerutstyr samt flyttekostnader og leie av erstatningslokaler i byggeperioden

<sup>87</sup> Basert på leie av erstatningslokaler utenfor ring 3

<sup>88</sup> Uklart om det er 4400 eller 4025 [kvm BTA] som er gjeldende basert på mottatt informasjon

<sup>89</sup> Ikke omtalt i foreløpig KS2 presentasjon



arealrammen opptil maksimalt 19.700 kvm. Regjeringens konseptvalg er basert på anbefalingen fra tilleggsutredningen. Denne økningen er illustrert i tabellen nedenfor.

	KVU (delt Sentrum og Breivika)	KS1 (samlet sentrum)	OFP	KS2
Omfang [kvm BTA]				
Rehabilitering	-	-	-	-
Nybygg	27017	15007	19700	-
Kostnadsestimat – Byggeprosjekt [mill. kroner]				
Basisestimat	-	990	-	-
P50	1190 <sup>90</sup>	1080	1480	-
P85	-	1290	-	-
P90	1760	-	1790	-

**Tabell 8 Utvikling kostnader og omfang, Tromsø Museum. Kostnadene er avrundet til nærmeste ti mill. kroner**

Leverandørens vurdering etter dybdegjennomgangene er at det er krevende å følge utviklingen i omfang og kostnadsestimater gjennom prosjektenes ulike faser. Det enkelte prosjektet har ulike kostnadselementer som byggekostnader, brukerutstyr, flyttekostnader, erstatningslokaler i byggeperioden mv. Det er imidlertid ikke alltid tydelig hvilke av kostnadselementene i totalprosjektet som er medtatt i det enkelte kostnadsestimat. Kostnader oppgis videre både som basisestimat og som P10, P50, P85 og P90, og med kostnadsnivå relatert til ulike tidspunkt.

De to prosjektene i dybdegjennomgangen som har vært gjennom beslutningspunkt OFP er begge i forprosjektfase. Oppdragsbrev for forprosjekt Tromsø Museum er datert oktober 2017, og forprosjekt er planlagt ferdigstilt i løpet av 2019. Per 12. november 2018 er det avholdt fire prosjektrådsmøter og utarbeidet to statusrapporter i prosjektet, av statusrapporter og referat fra avholdte prosjektrådsmøter fremkommer ingen endringsanmodninger. Oppdragsbrev for forprosjekt Nationalteatret er datert august 2018 og forprosjektet er planlagt ferdigstilt i løpet av januar 2021. Av statusrapporter og referater fra de fire prosjektrådsmøtene som er avholdt i perioden august-november 2018 fremkommer ingen endringsanmodninger relatert til regimet for kostnadsstyrt prosjektutvikling. Da forprosjektene ikke er fullført kan det ikke konkluderes med hvordan den nye tilnærmingen gjennom avklaringsfase, OFP og kostnadsstyrt prosjektutvikling vil påvirke utvikling i kostnadsestimater i forprosjektfasen for disse to prosjektene.

I kapittel 6.2.13 og 6.2.14 drøftes prosjektmetodikk for tidligfase nærmere.

### **6.2.5. Etter investeringsbeslutning er det god kostnadskontroll, spesielt for de større prosjektene**

Sammenlignet med andre land er kostnadskontrollen etter investeringsbeslutning i offentlige investeringsprosjekter i Norge langt bedre.<sup>91</sup>

Ved investeringsbeslutningen fastsettes styrings- og kostnadsramme for prosjektet. Statsbygg måles på forutsigbarhet på porteføljenivå i forhold til styringsramme P50 satt ved dette beslutningspunktet gjennom målformuleringen «Samlet sluttkostnad for porteføljen av ferdigstilte prosjekter siste fem år skal ikke overstige samlet styringsramme».

I figuren nedenfor har leverandøren illustrert forutsigbarhet for sluttkostnader målt mot styringsramme for prosjekter ferdigstilt i det respektive år med Statsbygg som byggherre. Ekstremverdien i 2016 er knyttet til rehabilitering av et konkret universitetsbygg utenfor

<sup>90</sup> Investeringskostnad bygg, eks mva.

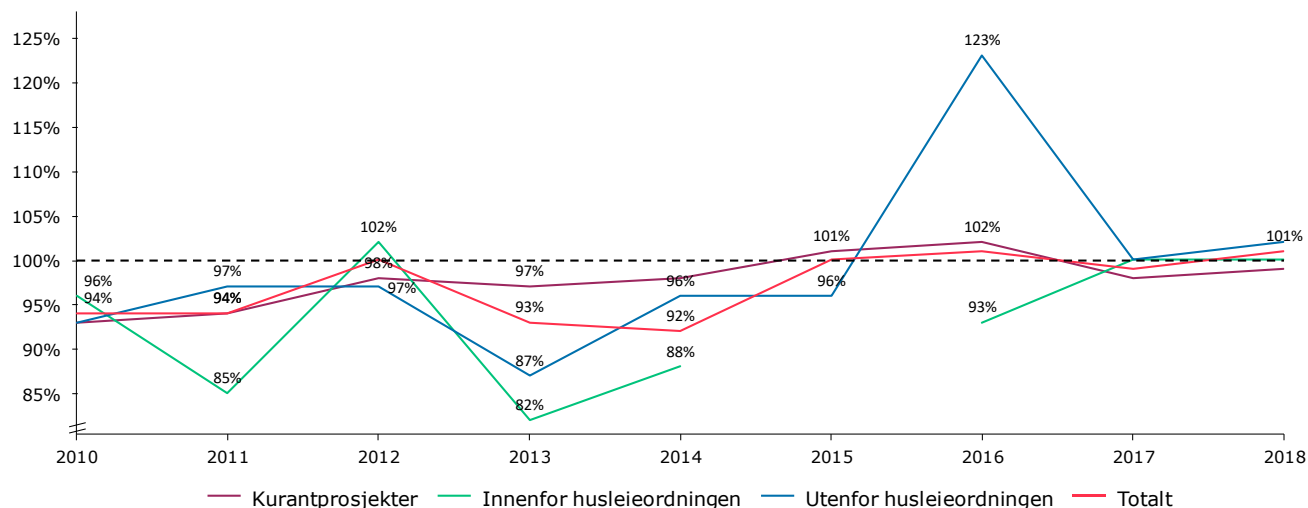
<sup>91</sup> Concept arbeidsrapport – oppdatert sluttkostnad – prosjekter som har vært underlagt KS2 per september 2015





husleieordningen hvor sluttkostnaden endte 23 pst. over styringsramme P50. Sammenstillingen viser at forutsigbarheten for kostnader etter investeringsbeslutningen er god på porteføljenivå, spesielt for de større prosjektene slik det fremgår av figur 40.

Sluttkostnad / Styringsramme



**Figur 39 Utvikling Sluttkostnad/Styringsramme ferdigstilte prosjekter per finansieringstype**

Av datagrunnlaget for figuren over kan det beregnes at faktisk sluttkostnad på 24,65 mrd. kroner for total portefølje utgjør 96,8 pst. av samlet styringsramme på 25,47 mrd. kroner. Dette viser at Statsbygg på porteføljenivå utøver god kostnadsstyring i gjennomføringsfasen. Det kan imidlertid etter leverandørens vurdering stilles spørsmål ved om styringsramme P50 på porteføljenivå representerer en reell P50, hvor det er 50 pst. sannsynlighet for at sluttkostnaden skal bli høyere, og 50 pst. sannsynlighet for at sluttkostnaden skal bli lavere.

Som det fremkommer av tabellen nedenfor er hele 102 av de 198 avsluttede prosjektene i Statsbyggs erfaringsdatabase for perioden 2010-2018 angitt med sluttkostnad identisk lik styringsramme. Statsbygg har forklart at ikke avsluttede byggeregnskap er hovedforklaringen til dette. Leverandøren vurderer at det er vanlig at prognoser for sluttkostnad avviker fra styringsramme og vurderer at praksis for å utarbeide løpende prognoser for forventet sluttkostnad kan gjennomgås og forbedres.

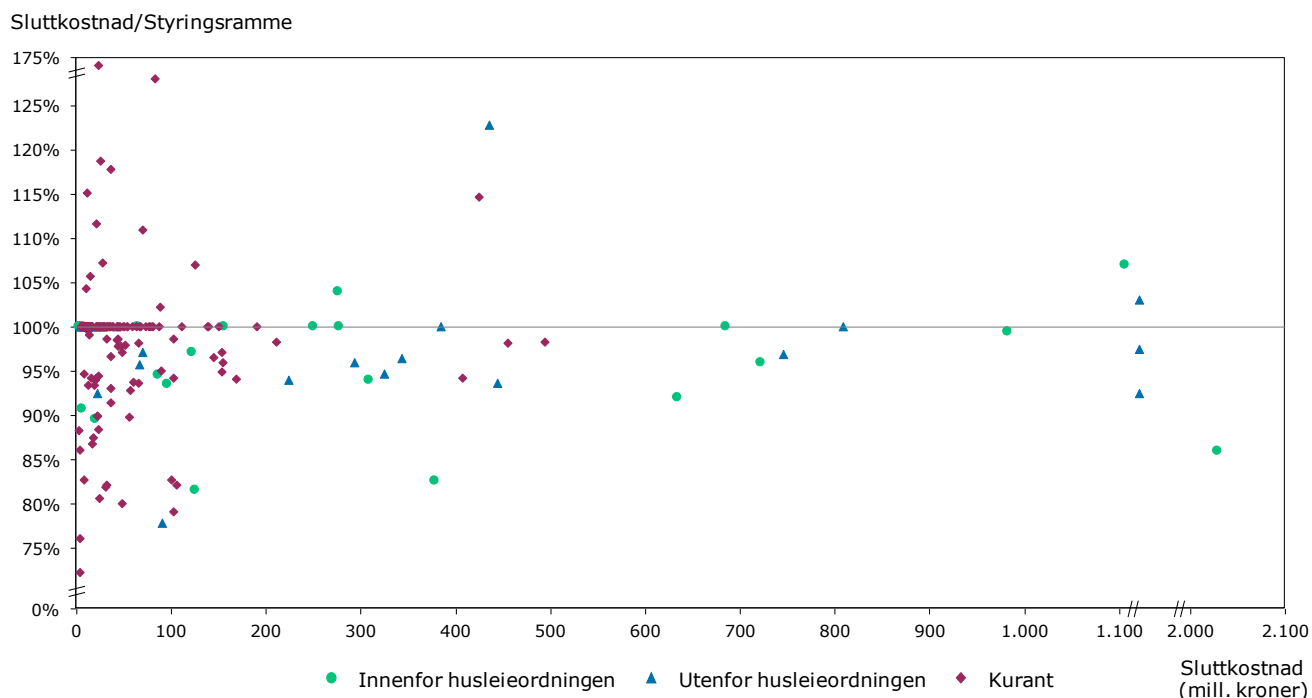
Sluttkostnad/ Styringsramme	Innenfor husleieordningen	Utenfor husleieordningen	Kurantprosjekter	Totalt
Andel > 1	2	2	13	17
Andel identisk = 1	12	15	75	102
Andel < 1	12	12	55	79
<b>Totalt</b>	<b>26</b>	<b>29</b>	<b>143</b>	<b>198</b>

**Tabell 9 Antall prosjekter hvor sluttkostnad er større, identisk lik og lavere enn styringsramme fordelt på finansieringsform**

Kurantordningen bygger på at bruker dekker husleiekostnadene prosjektet gir innenfor gjeldende budsjettamme, dette gir bruker et tydelig incentiv for kostnadseffektivitet. I kurantprosjekter skjer en risikooverføring ved inngåelse av leieavtale. Husleieavtalen vil baseres på styringsramme P50 uavhengig av hva faktisk sluttkostnad blir. Statsbygg vil måtte dekke kostnader utover P50, men vil samtidig ha besparelsen om sluttkostnaden ender lavere enn P50. Dette kunne tenkes å gi Statsbygg incentiver for økt styringsramme og incentiver for forutsigbarhet i gjennomføringsfasen. Figuren nedenfor viser imidlertid



betydelig spredning på sluttkostnad målt mot styringsramme. For porteføljen av 143 ferdigstilte bygg innenfor kurantordningen i perioden 2010 – 2018 er samlet sluttkostnad for prosjektene 7,93 mrd. kroner. Dette utgjør 97,1 pst. av samlet P50 for prosjektene som utgjør 8.07 mrd. kroner. Incentiver for fastsettelse og styringsmål og kostnadskontroll belyses nærmere i kapittel 6.2.11



**Figur 40 Prosjektets sluttkostnad i forhold til avtalt styringsramme P50. Analysen er basert på alle avsluttede prosjekter i regi av Statsbygg i årene 2010-2018**

### 6.2.6. Det er stor variasjon i kostnadsnivå for prosjektene. Det dokumenteres ikke at høye investeringskostnader reduserer livssykluskostnadene

Statsbygg utvikler og bygger unike formålsbygg, noe som gjør at porteføljen er begrenset og sammenligning av prosjektkostnader med eksterne blir krevende. Prosjektene kan inneha en arealsammensetning hvor deler av bygget utgjøres av kostnadskrevende arealer og installasjoner. Det fremheves videre av noen at medvirknings-, utviklingsgodkjennings- og oppfølgingsprosessene er noe mer ressurskrevende enn i mer ordinære bygg, dette omtales videre i kapittel 6.2.7. Nedenfor gis en innledende vurdering som bakgrunn knyttet til styring og organisering av byggeprosjekter.

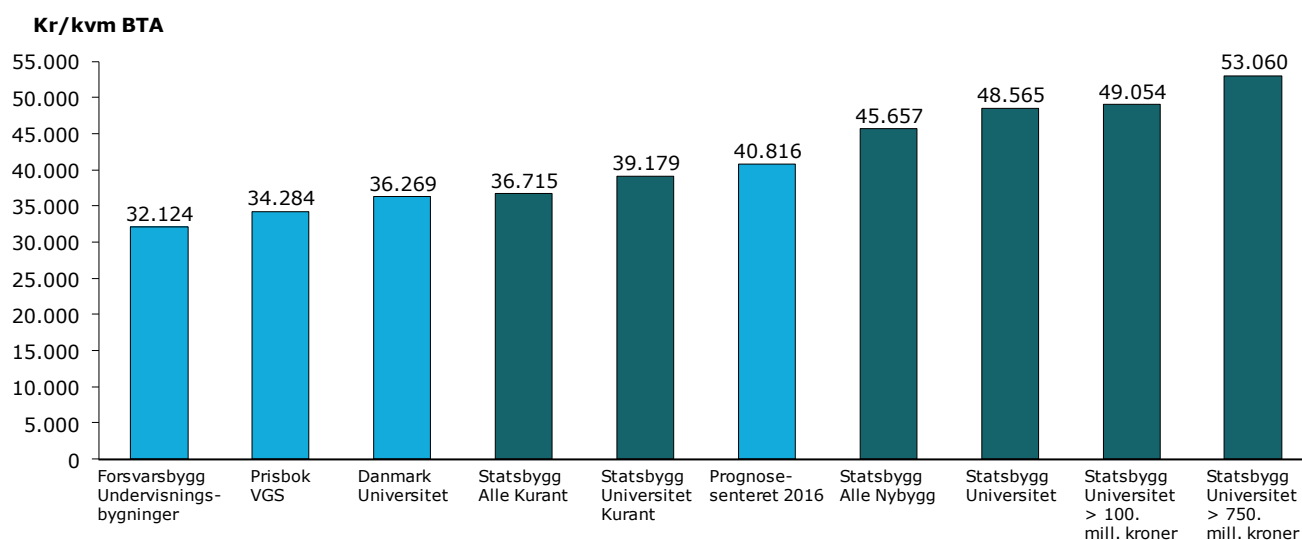
Leverandørens utgangspunkt for ønskede analyser og datagrunnlag var som følger:

- Utvikling siste ti år og absolutt nivå byggekostnad per kvm BTA per bygningstype sammenlignet med tilsvarende aktører (Skandinavia og andre spesialiserte formålsbygg). *Porteføljen er variert og begrenset med nøkkeltall i Statsbygg på kombinerte funksjoner i enkeltbygg er ikke tilgjengelig. Lavt investeringsnivå i Skandinavia*
- Utvikling siste ti år og absolutt nivå arealeffektivitet sammenlignet med Statsbygg portefølje og tilsvarende aktører per arealkategori (funksjon). *Data ikke tilgjengelig*
- Utvikling siste ti år og absolutt nivå byggherrekostnader sammenlignet med Statsbyggs portefølje og tilsvarende aktører (Skandinavia og andre spesialiserte formålsbygg). *Kort tidsserie Statsbyggs data og lite informasjonsgrunnlag eksterne sammenligninger*



Ut ifra manglende datagrunnlag har det vært mulig å gjennomføre følgende analyser:

- Sammenligning kostnadsnivå per BTA kurant vs. øvrig i Statsbygg siste ni år
- Sammenligning kostnadsnivå undervisningsbygg gjennomført av Statsbygg, ti utvalgte undervisningsbygg utenfor statsbygg, undervisningsbygg i forsvarssektoren og universitetsbygg i Danmark
- Sammenligning kostnadsnivå i prosjekter utført av Statsbygg med utvalgte sykehusprosjekter
- Administrasjonskostnader (byggherrekostnader) i Statsbyggs portefølje siste fire år
- Kvalitative vurderinger (kundetilbakemeldinger, intervjuer, målsetninger, prosjektstrategier/gjennomføringsmodell, systematiseringsgrad, Statsbyggs estimater på kostnadseffektivisering, utvalgte eksempel på sammenligninger av leie i markedet vs. Statsbygg med videre)



**Figur 41 Gjennomsnitt kvadratmeterpris [Kr/kvm BTA] for nybygg for Universiteter med Statsbygg som byggherre, Videregående skole (VGS) fra Norsk Prisbok, Prognosesenteret<sup>92</sup>, Forsvarsbygg<sup>93</sup>, Universiteter Danmark<sup>94</sup>. Alle kostnader indeksregulert til Q2/2018**

Undervisningsbygg er den bygningstype det er flest av i Statsbyggs prosjektportefølje for årene 2010-2018 med 25 nybyggprosjekter. Leverandøren har i figuren ovenfor angitt kostnadsnivå for undervisningsbygg fra flere kilder. Sluttkostnader for undervisningsbygg i forsvarssektoren er også medtatt. Videre er kostnadstall for videregående skole fra Norsk Prisbok vist. Prisene er basert på vinnende anbud i hovedentreprise etter beste anbud-prinsippet hvor både prosjekteier, prosjekterende og entreprenør har utført tilsvarende prosjekter tidligere. Prosjektkostnadene inkluderer ikke tomt, klargjøring av tomt eller utenomhusarbeider, forutsetter normale til enkle grunnforhold og inkluderer heller ikke kostnader fra spesielle reguleringskrav slik det er omtalt i vedlegg 2. Videre er medtatt gjennomsnittlige prosjektkostnader for ti fullførte skoleprosjekter basert på en kostnadsoppstilling Prognosesenteret gjennomførte i 2016 på oppdrag fra Statsbygg. De ti prosjektene er valgt med funksjoner og innhold så sammenlignbart med moderne

<sup>92</sup> Oppdatering av byggekostnadsanalyse, Universitets- og høyskolebygg, Prognosesenteret 2016

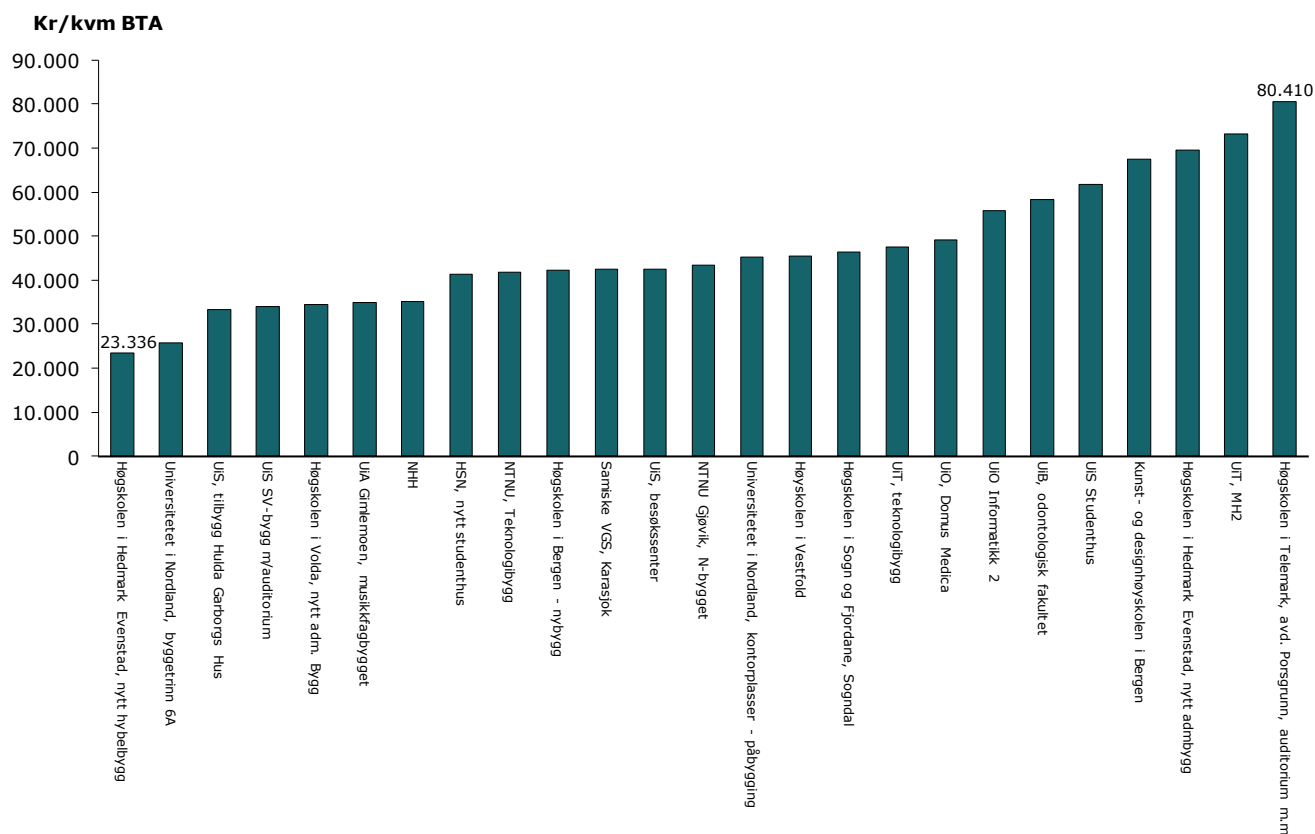
<sup>93</sup> «Benchmarking» av EBA-prosjekter i Forsvarsbygg, BDO 2013

<sup>94</sup> Data mottatt for ferdigstilte bygg i perioden 2006 – 2017 fra Bygningsstyrelsen i Danmark



høyskolebygg som mulig, og har alle høy kvalitet, utfordrede arkitektur og stor grad av brukermedvirkning.

Gjennomsnittlig kostnad per kvm er videre oppgitt for porteføljen av 16 nybyggsprosjekter innenfor kurantordningen. Leverandøren har videre mottatt tall fra Byggningsstyrelsen i Danmark. Utvalget består av 31 nybyggsprosjekter innenfor bygningstypen universiteter ferdigstilt i perioden 2005 - 2016. Tallene i figuren ovenfor er justert for prisutvikling og valutakurs. Som det fremgår av figuren nedenfor er det en stor variasjon i [kr/kvm BTA] mellom de ulike prosjektene hvor Statsbygg er byggherre. Leverandøren vurderer at kostnadene målt i [kr/kvm BTA] er høye for undervisningsbygg. Brukerprosess, arealsammensetning og kvalitetsnivå kan være delforklaringer på høyt kostnadsnivå.



**Figur 42 Fordeling Kr/kvm BTA, 25 Universiteter ferdigstilt 2010 – 2018**

Sammenligninger mellom formålsbygg i statlig sivil sektor og bygg utenfor sektoren er som tidligere omtalt krevende. I tabellen nedenfor er kostnader for formålsbygg i statlig sivil sektor sammenlignet med et utvalg nybygg for norske sykehus. Av tabellen nedenfor kan det leses at formålsbygg i statlig sivil sektor har betydelig større variasjon i kvadratmeterpriser enn sykehusbygg.

	Antall prosjekter	Intervall [Kr/kvm BTA]	Median	Gjennomsnitt [kr/kvm BTA]
Nybygg statlig sivil sektor (pågående prosjekter og prosjekter ferdigstilt i 2010 eller senere, eksl. kurantprosjekter)	22	29.038 – 111.809	53.280	68.778
Sykehus Norge (pågående prosjekter og prosjekter ferdigstilt i 2010 eller senere)	7	51.345 – 78.141	72.204	73.805

**Tabell 10 Kr/kvm BTA Pågående prosjekter og prosjekter ferdigstilt i 2010 eller senere i Statsbygg og Sykehusbygg**



NS 3454 «Livssyklus kostnader for byggverk» definerer begreper og angir kalkulasjonsmetodikk for alle kostnader som genereres gjennom livsløpet til en bygningsdel eller ett byggverk. Fremtidige kostnader i analyseperioden neddiskonteres til nåverdi og en kalkulatorisk årskostnad beregnes. Beregningen inkluderer anskaffelses- og restkostnad, forvaltning, drift og vedlikehold, utskifting og utviklingskostnader samt forsynings- og renholdskostnader. Metodikken legger grunnlaget for at de samlede kostnader over en bygnings levetid kan minimeres gjennom systematiske vurderinger av alternative utforminger, løsnings- og materialvalg for komponenter og sammensatte bygningsdeler. I dybdegjennomgangene fremholdes det at det velges løsninger og materialer som reduserer levetidskostnadene. Det foreligger imidlertid ikke dokumentasjon på at økte investeringskostnader reduserer levetidskostnadene.

Ingen av de åtte prosjektene i dybdegjennomgangen har mål direkte knyttet til levetidskostnader, men i ett av prosjektene angis at løsninger med lave levetidskostnader skal prioriteres foran lave investeringskostnader innenfor prosjektets styringsmål for kostnader. Ingen departementer har i prosjektene som inngår i dybdegjennomgangen satt mål i avklaringsfase eller forprosjekt om at prosjektet skal gjennomføres mer kostnadseffektivt enn tidligere prosjekter eller referanseprosjekter, heller ikke at levetidskostnader skal minimaliseres. Denne typen målformulering kan etter leverandørens vurdering være hensiktsmessig.

I områdegjennomgangens fase 2 er det aktuelt med ytterligere gjennomgang av datagrunnlag og analyser relatert til kostnadseffektivitet i byggeprosjekter.

### 6.2.7. Byggherrens administrasjonskostnader er høye og varierer mye i byggeprosjektene

Generelle kostnader kommer i tillegg til prosjektets entreprisepkostnader og omfatter projektering, administrasjon, biutgifter, gebyrer mv. slik konto 8 i vedlegg 7 beskriver. For administrasjonskostnader, ofte omtalt som byggherrekostnader, inngår følgende kostnader etter definisjonen i NS3453 spesifisering av kostnader i byggeprosjekter beskrevet i tabellen nedenfor.

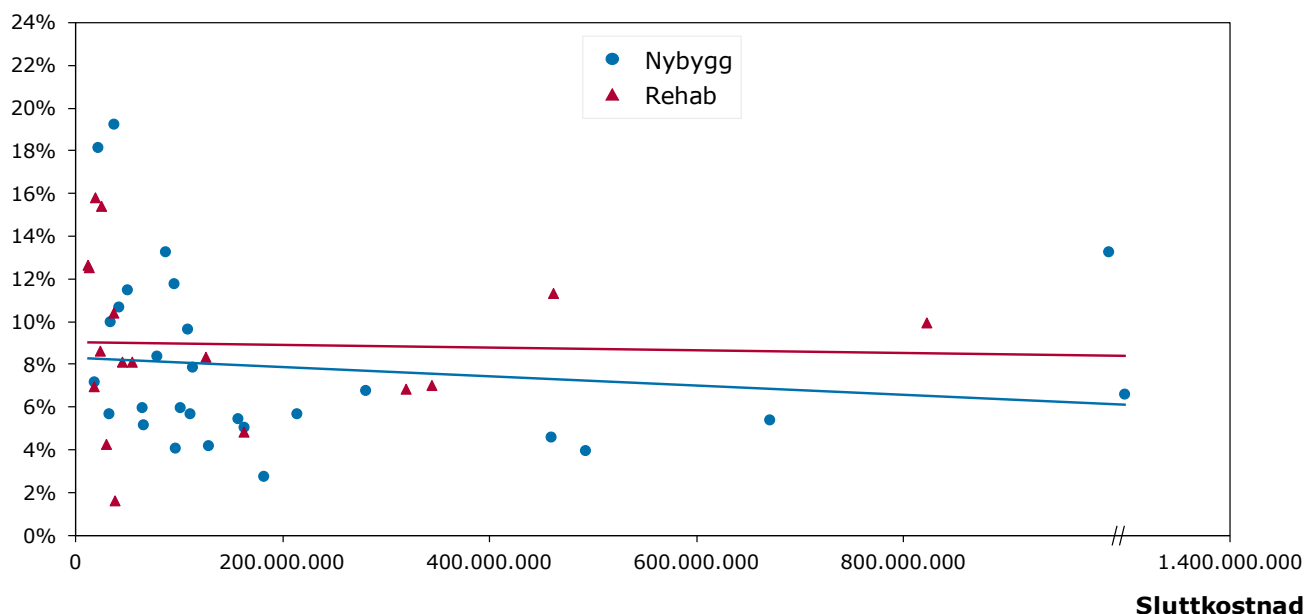
Konto i NS 3453	Administrasjonsressurs
0831	Byggherrens egen administrasjon
0832	Prosjektledelse
0833	Byggeplassledelse og byggeplasskontroll
0834	Spesielle konsulenter; juridisk bistand, usikkerhetsanalyse
0835	Kostnader for kontroll; tredjepartskontroll, uavhengig kontroll
0836	Sikkerhet, helse og arbeidsmiljø; koordinator i prosjekterings- og utførelsesfase
0839	Øvrig administrasjon

Tabell 11 - Kostnadselementer i konto 083 Administrasjonskostnader

I figuren nedenfor er administrasjonsandel av prosjektets styringsramme angitt for 45 prosjekter avsluttet i perioden 2015-2018. Som det fremgår av figuren varierer administrasjonsandelen fra under 2 pst. til over 19 pst. av styringsrammen for prosjekter i statlig sivil sektor. For nevnte prosjektutvalg utgjør administrasjon (konto 083) i gjennomsnitt 7,41 pst. av styringsramme, mens byggherrens egen administrasjon (konto 0831) utgjør i gjennomsnitt 3,87 pst.



## 083/P50



**Figur 43 Andel av prosjektets styringsramme som utgjøres av administrasjon for ulike prosjektstørrelser, basert på konto 083 Administrasjon / styringsramme P50 for 45 prosjekter ferdigstilt av Statsbygg i perioden 2015 – 2018**

Ifølge oversikt fra Statsbygg benyttes per oktober 2018 om lag 185 årsverk i det som defineres som Statsbyggroller i byggeprosjekter, kontert på konto 0831. Tallet inkluderer innleide i Statsbyggroller. Det enkelte prosjekt Statsbygg gjennomfører, ressurssettes med mange fagspecialister i byggherreorganisasjonen. I dybdegjennomgangene inngår opptil 14 Statsbyggansatte i det enkelte prosjektteam i tidligfase. I tillegg benyttes en rekke eksterne ressurser til byggherreadministrative oppgaver, kostnader for disse konteres på kontoene 0832 – 0839 slik tabell 11 viser. For 2018 viser leverandørens estimater at det samlet innenfor 7,41 pst. av investeringsbeløpet benyttes mer enn 300 årsverk til administrasjon (konto 0831 – 0839) tilknyttet byggherrerollen i byggeprosjekter.

Basert på innhentede opplysninger fra departementene estimerer leverandøren at oppdragsdepartementene samlet benytter om lag fjorten årsverk til byggeprosjekter, fordelt med tre til fire årsverk frem til konseptvalg og resterende i avklarings, forprosjekt og gjennomføringsfase. For 2018 vil disse årsverkene være fordelt på 34 prosjekter i byggefase og 40 prosjekter i tidligfase. Leverandøren vurderer at det er en tydelig ubalanse mellom administrative ressurser knyttet til prosjekteierrollen og administrative ressurser tilknyttet byggherrerollen.

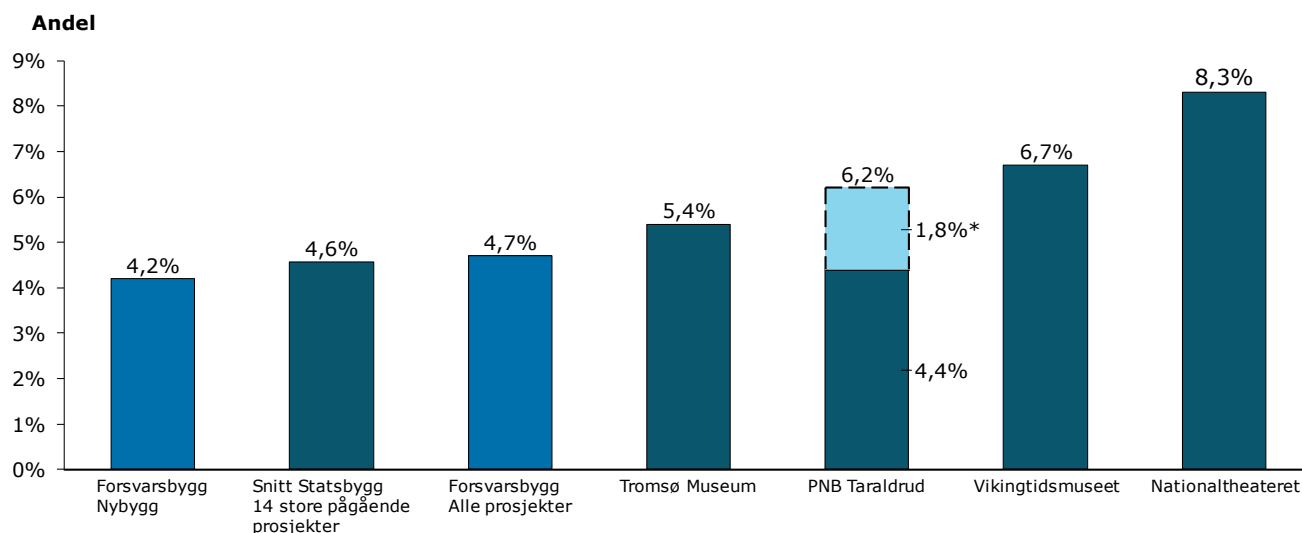
Administrasjonskostnadene tilknyttet byggherrerollen vurderes med bakgrunn i intervjuer og leverandørens erfaring som betydelig høyere enn gjennomsnittet i næringen. Dette kan forklares med at prosjekter har lang utviklingstid, og ofte avbrudd med start og stopp i utviklingsfasen. Videre krever til dels omfattende brukermedvirkningsprosesser tid fra byggherreorganisasjonen. Administrasjonsandelen påvirkes også, slik leverandøren vurderer det, av valgt kontraktstrategi med tilhørende usikkerhetsbilde. Videre erfarer leverandøren at Statsbygg driver tett oppfølging av entreprenørytelser på byggeplass med egne og innleide byggherreressurser.

Leverandøren ønsket å følge utviklingen i andel av årlig investeringsvolum som utgjøres av administrasjonskostnader. Ifølge tilbakemelding fra Statsbygg er datagrunnlag for dette ikke tilgjengelig.



### 6.2.8. Kostnadene til utredning og forprosjektering frem til investeringsbeslutning utgjør opp til 8,3 pst. av foreslått styringsramme

Byggeprosjekter i statlig sivil sektor benytter lang tid, jf. kapittel 6.2.2. Detaljeringsgraden når investeringsbeslutningen tas er etter leverandørens vurdering relativt høy, men samtidig reduseres usikkerheten knyttet til kostnader. I figuren nedenfor illustreres kostnadene frem til investeringsbeslutning for fire av prosjektene i dybdegjennomgangen. Kostnaden frem til stortingsbehandling målt som andel av foreslått styringsramme varierer i prosjektene i dybdegjennomgangen mellom 5,4 pst. og 8,3 pst. Gjennomsnitt for kostnader frem til investeringsbeslutning for 14 større prosjekter er 4,6 pst. basert på oversikt mottatt fra Statsbygg. Rapport for forsvarssektoren viser at det i gjennomsnitt benyttes 4,2 pst. av styringsrammen før investeringsbeslutning for et utvalg på 74 nybyggprosjekter.



\*Andel kostnader Statsbygg relatert til tidligere fase av prosjektet

**Figur 44** Leverandørens estimat over kostnader frem til investeringsbeslutning som andel av anbefalt styringsramme P50. Kostnadene inkluderer ikke interne kostnader i departementene og hos bruker<sup>95</sup>. Sammenlignet med andel kostnader i planleggings og gjennomføringsfase for Forsvarsbygg<sup>96</sup>

For de fire omtalte prosjektene utgjør kostnader før eventuell investeringsbeslutning tas samlet mer enn 500 mill. kroner. Det kan derfor argumenteres for at kritisk vurdering og prioritering av prosjekter bør skje i en tidlig fase slik at man unngår å investere store midler i utvikling av prosjekter som ikke vil bli prioritert på et senere tidspunkt.

### 6.2.9. Overordnet prosjektmodell for byggeprosjekter i statlig sivil sektor er velegnet, men kan detaljeres og tilgjengeliggjøres bedre

Det er tidligere kort redegjort for instruks og veiledere som beskriver gjennomføring av byggeprosjekter i statlig sivil sektor. I tillegg til instruks, rundskriv og veileder med Kommunal- og moderniseringsdepartementet som eier, er et omfattende veiledningsmaterieell for sentrale tema som kostnadsestimering, kontraktsstrategi samt målstruktur og måloppnåelse utgitt av Finansdepartementet. Dette er gjort tilgjengelig på forskningsprogrammet [Concepts](#) hjemmeside under temaet statlig

<sup>95</sup> Prosjektene styringsdokumenter

<sup>96</sup> «Benchmarking» av EBA-prosjekter i Forsvarsbygg, BDO 2013



kvalitetssikringsordning. Deler av dette veiledningsmaterialet foreligger som foreløpige utgaver. Normativ status for disse veiledningene er ikke uttalt.

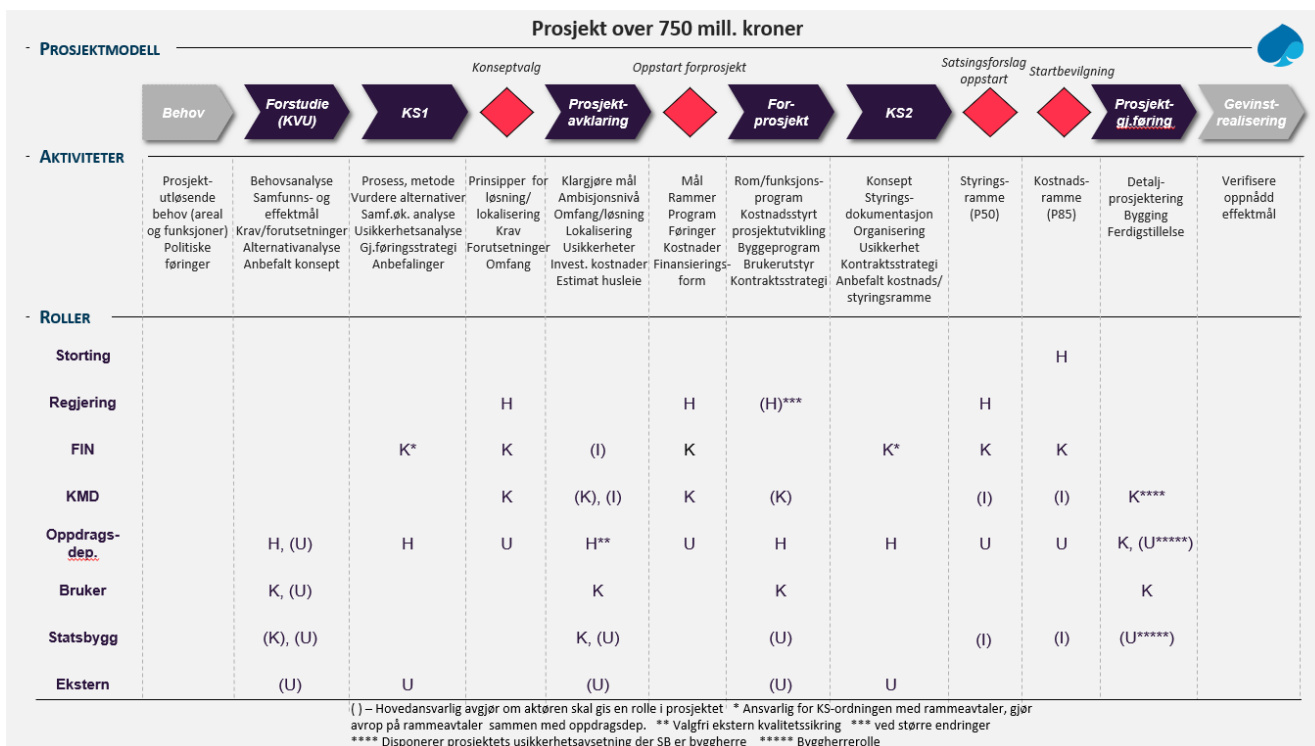
Instruks og veileder er på et overordnet nivå og de definerte faser og beslutningspunkter er etter leverandørens vurdering hensiktsmessige. Leverandøren finner imidlertid at behovsfase og fase for gevinstrealisering med fordel kunne vært beskrevet, og at gjennomføringsfasen kunne vært tydeligere omtalt. Beslutningsmyndighet i de definerte beslutningspunkter er klart definert. Av instruks for behandling av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor fremgår det at oppdragsdepartementet er ansvarlig for de byggeprosjekter som settes i gang på departementets område, og for å påse at ressursbruken i byggeprosjektet er effektiv mht. de forutsatte resultater.

Oppgave- og ansvarsdeling mellom oppdragsdepartement og Kommunal- og moderniseringsdepartementet i gjennomføringsfase har i arbeidet med område-gjennomgangen vært diskutert, det fremkommer her noe ulike vurderinger mellom departementene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderer at oppdragsdepartementet har hovedansvaret også i gjennomføringsfase, leverandøren vurderer at ansvarsfordelingen ikke er entydig. Hovedansvar (*H*) er på denne bakgrunn ikke angitt for gjennomføringsfase i figurene 45 og 46. Videre søker instruks og veileder å styre krav og anbefaling for involvering av sentrale interessenter. Dagens instruks og veileder detaljerer ikke på prosess- eller aktivitetsnivå, og stiller heller ikke krav til metode, kompetanse eller organisering.

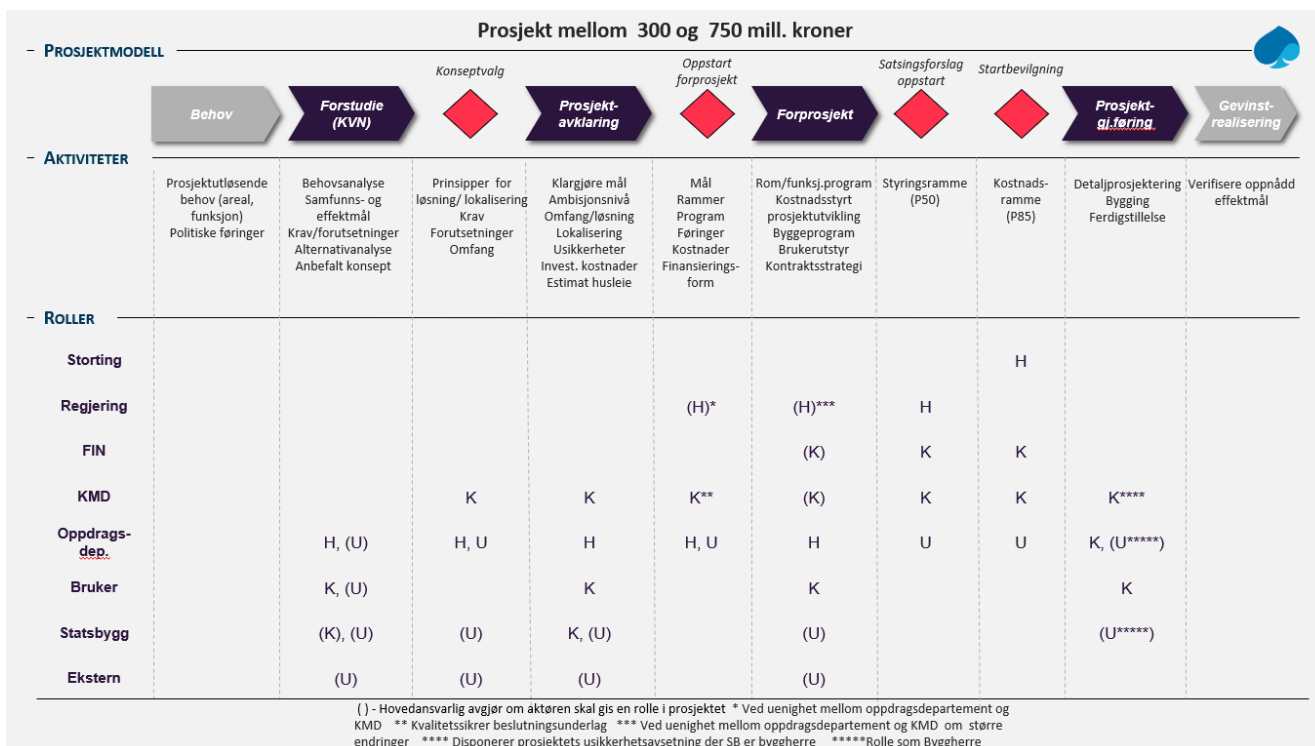
Leverandøren finner dagens beskrivelse kompleks, noe vanskelig å fortolke og derved lite tilgjengeliggjort. Leverandøren har på denne bakgrunn forsøkt å omsette beskrivelse i gjeldende instruks og veiledere til tre ulike prosjektmodeller med tilhørende ansvarsmatrise, dette illustrert i figurene nedenfor.

Leverandøren har i denne fremstillingen av prosjektmodell tatt utgangspunkt i prosjektveiviser for statlige prosjekter utviklet av Difi. Dette rammeverket er basert på prinsipper, tema og prosesser for overordnet prosjektstyring i PRINCE2 (Projects IN Controlled Environments). Videre er HUKI ansvarsmatrise basert på Difis modell lagt til prosjektmodellen. I ansvarsmatrisen beskriver *H* hovedansvarlig, *U* utførende, *K* konsulteres og *I* informeres.

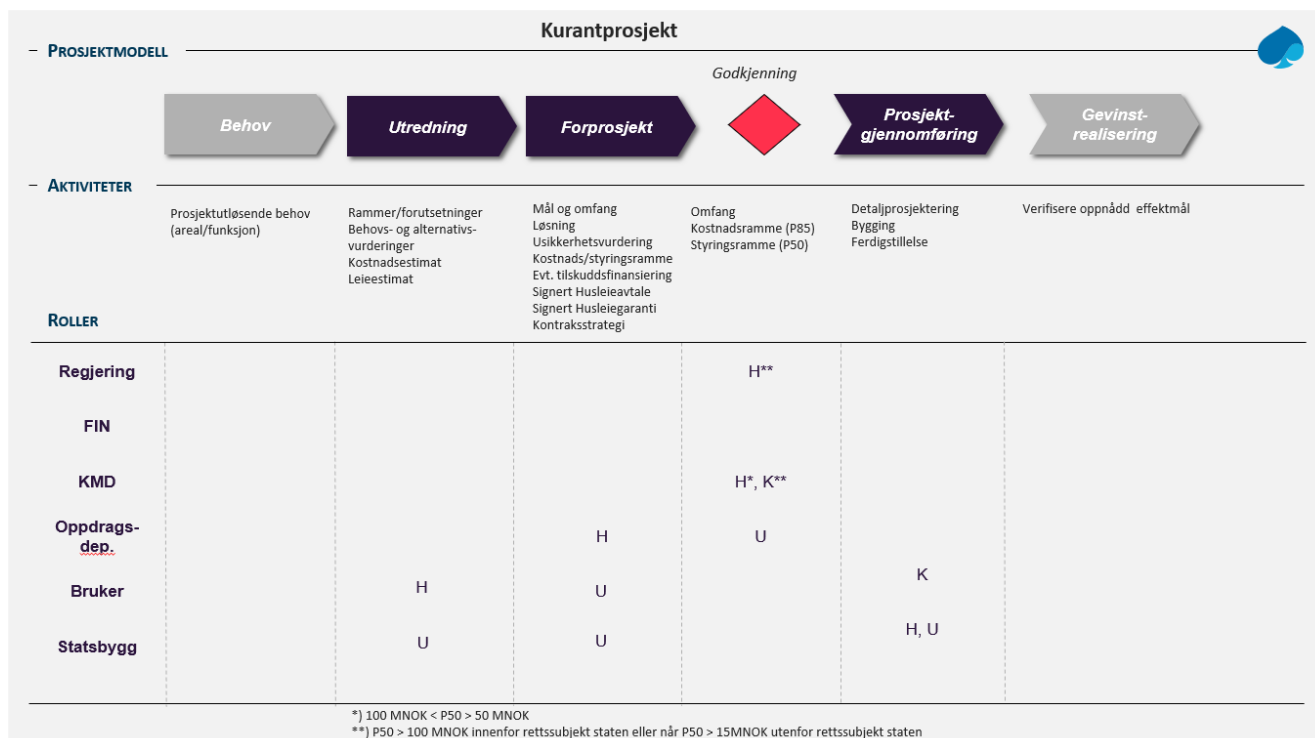




**Figur 45** Leverandørens fremstilling av gjeldende instruks og veiledere som prosjektmodell med HUKI-matrise for prosjekter større enn 750 mill. kroner



**Figur 46** Leverandørens fremstilling av gjeldende instruks og veiledere som prosjektmodell med HUKI-matrise for prosjekter mellom 300 og 750 mill. kroner



**Figur 47 Leverandørens fremstilling av gjeldende instruks og veiledere som prosjektmodell med HUKI-matrise for kurantprosjekter**

Som tidligere beskrevet har Statsbygg som byggherre utviklet sin egen prosjektmodell som avviker noe fra statens overordnede prosjektmodell for byggeprosjekter ved at det benyttes andre faser og annen terminologi. Leverandøren vurderer at Statsbyggs prosjektmodell kunne vært bedre harmonisert med statens overordnede prosjektmodell for byggeprosjekter når det gjelder terminologi og faser.

### 6.2.10. Roller og ansvar for de involverte i byggeprosjekter er i varierende grad beskrevet

Roller og ansvar vil i det påfølgende bli diskutert i to dimensjoner;

- Rolle og ansvar for hver organisasjon/virksomhet involvert i det enkelte prosjekt
- Roller og ansvar for medarbeidere innad i den enkelte organisasjon involvert i prosjektgjennomføringen

Tre primære parter er involvert i byggeprosjekter. Oppdragsdepartementet som prosjekteier, operativ prosjektledelse for prosjektets ulike faser samt brukeren. Ansvar og oppgaver på organisasjonsnivå er for prosjektets ulike faser og beslutningspunkter angitt i prosjektmodeller med tilhørende HUKI-matriser beskrevet i kapittel 6.2.9.

Oppdragsdepartementet er ifølge instruks ansvarlig for de byggeprosjekter som settes i gang på departementets område, og for å påse at ressursbruken i byggeprosjektet er effektiv mht. de forutsatte resultater. I dette ligger prioritering av prosjektet, dimensjonering, arealramme, kvalitativ utforming samt sørge for startbevilgning. Slik leverandøren vurderer det har oppdragsdepartementet et ansvar for å initiere, forberede, beslutte i saker der departementet har beslutningsmyndighet, følge opp beslutninger, føre tilsyn og gripe inn om utviklingen blir irregulær. Utførelse av oppgaver kan delegeres til underliggende virksomheter eller eksterne oppdragsmottakere. Det overordnede ansvaret ligger imidlertid hos oppdragsdepartement som har et tilsynsansvar og må gripe inn dersom dette viser seg nødvendig. Instruks og veileder benytter ikke begrepet



prosjekteier, men beskrivelsen av oppdragsdepartementets rolle i prosjektet omhandler ansvaret faglitteraturen tillegger prosjekteierrollen.

Hvilke oppgaver som konkret følger av oppdragsdepartementets ansvar i byggesaker og hvordan disse oppgavene skal utføres er, slik leverandøren vurderer det, ikke beskrevet eller operasjonalisert. Ingen av oppdragsdepartementene opplyser å ha utarbeidet departementsspesifikke styrende dokumenter eller rutiner for gjennomføring av byggeprosjekter eller beskrivelse av hvordan prosjekteieransvaret skal utøves utover beskrivelse gitt i mandat for prosjektråd i det enkelte prosjekt. En mer aktiv prosjekteierrolle fra oppdragsdepartementenes side fordrer, etter leverandørens vurdering, at kunnskapsområdet prosjekteierstyring adresseres, beste praksis beskrives og implementeres sammen med systemstøtte i form av styrende dokumenter med tilhørende egnet IT-løsning. Leverandøren vurderer at departementene i varierende grad er oppsatt med ressurser for å ivareta ansvaret de er tildelt i byggeprosjekter.

Prosjektledelse er et veldefinert fagområde med en global felles beste praksis, for eksempel beskrevet gjennom Construction Industry Institute «Project Management Body of Knowledge» og Prince2. For fagområdet finnes en rekke utdannings-, opplærings- og sertifiseringsordninger. Som tidligere omtalt kan gjennomføring av byggeprosjekter sees som tre steg; konseptvalg, prosjektutvikling og byggefase.

For konseptvalgfase benyttes gjerne begrepet tidligfaserådgivning for utførenerollen. Prosjektleder, i veileder omtalt som byggherre, utøver prosjektledelse og utfører de daglige, operative oppgavene i avklarings, 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. Videre at Statsbygg er ansvarlig for å varsle oppdragsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet om avvik i prosjektgjennomføringen som kan medføre at prosjektet ikke kan gjennomføres i henhold til fastsatte planer. Ved eventuelle feil eller mangler fra Statsbyggs side har Kommunal- og moderniseringsministeren det konstitusjonelle ansvaret.

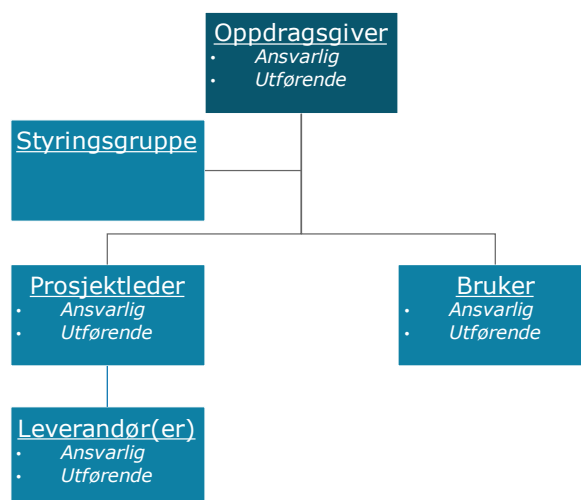
Instruks angir som omtalt at Statsbygg normalt er byggherre for byggeprosjekter i statlig sivil sektor. I enkelttilfeller kan oppdragsdepartementet selv være ansvarlig byggherre, som i pågående prosjekt Politiets Nasjonale Beredskapssenter. Byggherreoppgaver kan, når de løses utenfor Statsbygg, ivaretas i det enkelte oppdragsdepartement eller i underliggende virksomhet. Underliggende virksomhet kan prinsipielt ha ulike tilknytningsformer og etableres på permanent basis for spesielle prosjekter eller for utvalgte enkeltprosjekter («single purpose»). Det har tidligere vært utredet om et «Kunnskapsbygg» for universitets- og høyskolesektoren vil være formålstjenlig. Dersom «Kunnskapsbygg» opprettes kan byggherreoppgaver for sektoren strukturelt ivaretas av Statsbygg eller av «Kunnskapsbygg». Leverandøren vurderer at alternativer der byggherreoppgavene løses av underliggende virksomhet slik at det blir et tydelig organisatorisk skille mellom oppdragsdepartementets eierrolle og byggherreorganisasjonens utførelsesoppgave bør prefereres.

Brukerens behov for lokaler som innsatsfaktor i sin virksomhet definerer prosjektutløsende behov. Det er ikke tilgjengelig god veiledning for brukers aktiviteter, herunder hvordan brukermedvirkningsprosessen i behovsvurdering, programmering, konseptvalg, prosjektutvikling og gjennomføringsfase håndteres. Statsbygg opplyser at slik veiledningsmaterieell foreligger, og er tatt i bruk av Statsbygg. Leieavtalen er ofte godkjent



av oppdragsdepartement. For kurantprosjekter og prosjekter innenfor husleieordningen vil bruker inngå forpliktende leieavtale med Statsbygg. I tillegg til brukers aktive medvirkning i byggeprosjektet kan bruker selv inneha prosjektansvaret for delprosjekter knyttet til brukerutstyr, erstatningslokaler, flytteprosess mv. Det er videre brukeren som må se til at de beskrevne gevinster som utløser investeringen realiseres, jf. kapittel 6.2.16.

Ansvar er gjennom instruks og veileder som beskrevet over plassert organisatorisk, men ikke operasjonalisert i form av tydelige og ansvarliggjorte roller i organisasjonene til oppdragsdepartement og bruker. Kommunal- og moderniseringsdepartementet bemerker at i et departement er statsråden ansvarlig. Leverandøren erfarer at normalt vil både oppdragsdepartementet som prosjekteier, brukeren, operativ prosjektledelse (byggherren) og de leverandører som kontraheres alle organisere seg med to tydelige roller i egen organisasjon, en overordnet ansvarlig og en operativt utøvende. Dette er illustrert i figuren nedenfor.



**Figur 48** Leverandørens illustrasjon av de primære aktørene i prosjektgjennomføring; prosjekteier, prosjektleder og bruker. Hver av disse har igjen normalt en ansvarlig og en utførende rolle i sin organisasjon.

Entydig beskrivelse av de beskrevne ansvars- og utførende rollene i hver av organisasjonene involvert i byggesaken med konkret angivelse av hvilket ansvar som påhviler hver av dem i form av rollebeskrivelse er, etter leverandørens vurdering, avgjørende for rasjonell organisering. Dette er videre et nødvendig startpunkt for kontinuerlig forbedring i måten byggeprosjekter gjennomføres på i statlig sivil sektor. De definerte enkeltroller må beskrives og ressursettes med personer med hensiktsmessig kompetanse, erfaring, kapasitet og ferdigheter, sett ut fra prosjektets fase, kompleksitet og kritikalitet.

Statsbygg har som tidligere beskrevet definert prosjekteier som ansvarlig og prosjektleder som utførende for byggherreoppgaven. Ansvaret tillagt disse rollene bør etter leverandørens vurdering aktivt koordineres med det ansvaret som er tillagt rollene hos prosjekteier og bruker. Videre bør rollen for Statsbyggs interne prosjekteier for byggherreoppdraget tydelig skilles fra rollen oppdragsdepartementet har som prosjekteier for helheten. Statsbygg tilbyr tidligfaserådgivning, men har ikke utført konseptvalgutredninger i noen av de fem prosjektene over terskelverdi i dybdegjennomgangen. I disse prosjektene har eksterne konsulenter og brukeren selv, gjerne med faglig bistand fra Statsbygg, gjennomført konseptvalgutredningen. Statsbygg vil normalt inneha rollen som byggherre i prosjekter i statlig sivil sektor. Statsbygg er organisert med en egen byggherreavdeling. Rollene som prosjektleder og Statsbyggs interne prosjekteier og aktivitetene som skal gjennomføres er godt beskrevet i Statsbyggs



styringssystem «Huset». Det utarbeides ikke prosjektspesifikke rollebeskrivelser, men oppgaver for prosjektleder fremgår av styringssystemet.

Vanligvis vil brukervirksomheten utpeke en operativ brukerkoordinator og i tillegg en ansvarlig i virksomhetens ledelse. Rollene som brukerkoordinator og ansvarlig hos bruker er ikke beskrevet på overordnet nivå, og må derfor i dag defineres av den enkelte bruker i det enkelte byggeprosjekt uten at god praksis er tilgjengeliggjort. Statsbygg opplyser at metodikk og verktøy for brukerprosesser er under utvikling.

Instruks og veiledere omtaler som nevnt ikke enkeltroller, og definerer følgelig heller ikke kompetansekrav til de personer som skal bekle de ulike rollene. Statsbygg definerer roller, stiller kvalifikasjonskrav og tilbyr opplæring for sentrale prosjektroller. For roller i departementene og hos bruker er det ikke etablert tiltak for kompetanseutvikling eller systematisk erfaringsdeling på tvers av departementer og virksomheter. I England er «Infrastructure and Projects Authority» etablert på departementsnivå som et «centre of excellence» for prosjekteierstyring. Organisasjonen beskriver prosjektmetodikk, tilbyr formell opplæring i prosjekteierstyring gjennom *Major Projects Leadership Academy* i tillegg til å tilby bemanning og støtte til prosjekteierstyring i utvalgte prosjekter. Det finnes også i Norge finnes en rekke kurs- og utdanningstilbud relevant for prosjekteiere, bl.a. tilbyr NTNU videreutdanning innenfor prosjekteierstyring. For prosjektledelse eksisterer en rekke utdannings-, kurs og sertifiseringstilbud.

Forutsigbar og effektiv prosjektgjennomføring fordrer et helhetlig rammeverk som også tydeliggjør oppgaver, ansvar og samhandling for de sentrale involverte parter. Prosjektets overordnede organisering må tilrettelegge for direkte og effektiv samhandling mellom nøkkelrollene. Tydeliggjøring av roller for nøkkelpersoner med oppgaver og ansvar samt beskrivelse av hvordan de definerte rollene rapporterer og samhandler er etter leverandørens erfaring en avgjørende forutsetning for utvikling av kostnadseffektive løsninger som maksimerer nytte samt forutsigbarhet og effektivitet i prosjektarbeidet.

Direkte rapporteringslinje mellom prosjekteier og prosjektleder gir, etter leverandørens vurdering, de beste forutsetninger for aktiv prosjekteierstyring og god samhandling. Dagens overordnede organisering hvor prosjekteier og prosjektleder formelt bare møtes i eksternt prosjektråd vurderes av leverandøren å ikke være optimalt. Dette diskuteres nærmere i kapittel 6.2.12. Ekstern kvalitetssikrer har i flere av prosjektene i dybdegjennomgangen gitt tydelige anbefalinger om forenklet organisering med «single point of contact» mellom oppdragsgivers prosjekteier og byggherrens prosjektleder.

### **6.2.11. Med unntak for kuranterprosjekter vurderes økonomiske insentiver for å begrense investeringskostnadene som svake**

Sentralt i tidligfase i byggeprosjekter står avveiningen mellom nytten beskrevet gjennom omfang og kvalitet på den ene siden og kostnader på den andre. For å holde investeringskostnader på et nøkternt nivå er insentivene, også omtalt som motivasjonsfaktorene, de primære aktørene i byggeprosjekter har for å begrense investeringskostnader i byggeprosjekter av stor betydning. Kostnadskontroll etter investeringsbeslutning vektlegges vesentlig i statlige byggeprosjekter, kostnadsoverskridelser etter startbevilgning får gjerne omfattende negativ omtale og konsekvenser. I intervjuer leverandøren har gjennomført stiller flere spørsmål ved om mulige konsekvenser av at sluttkostnad overstiger styringsramme kan være en driver for at styrings- og kostnadsrammen anbefales satt høyt. Disponible midler innenfor styringsrammen kan åpne for å øke prosjekters omfang og kvalitet og derved sluttkostnaden.



Der investeringen betales gjennom kostnadsdekkende husleie, og husleiekostnaden må prioriteres innenfor gitte økonomiske rammer gir dette brukeren insentiver til å begrense investeringskostnaden og fremtidige leieforpliktelser. Brukeren vil primært kunne påvirke funksjonsarealets størrelse og hvilke funksjons- og standardkrav som utgjør det prosjektutløsende behovet. I sektorer som helse og forsvar hvor byggeprosjekter finansieres innenfor sektorens ramme, og i ordningen med kurantprosjekter i statlig sivil sektor hvor leiekostnad dekkes innenfor gjeldende ramme har oppdragsdepartementet og bruker tydelige insentiver for å begrense kostnader.

I flere av intervjuene leverandøren har gjennomført fremheves at det er et grunnleggende problem når bestiller og betaler ikke er den samme. I prosjekter utenfor husleieordningen der husleien ikke inneholder kapitalelement er det, etter leverandørens vurdering, heller svake insentiver for å begrense investeringskostnaden. For prosjekter innenfor husleieordningen der husleien inneholder kapitalelement vil insentivet for kostnadseffektivitet avhenge av graden av husleiekompensasjon for leiekostnaden som følger av investeringen. For nærmere omtale av beregning av husleie, se kapittel 8.1.2. I tillegg til anbefalt kostnadsramme for selve byggeprosjektet skal fremtidig behov for husleiekompensasjon etter ferdigstilling legges frem for Kommunal- og moderniseringsdepartementet før saken legges frem for regjeringen og Stortinget for beslutning. Kongelig resolusjon av 07.10.97 beskriver prinsipper for fastsetting av husleiekompensasjon i statlige bygg. Hovedprinsippet er at fagdepartement og/eller underliggende virksomhet dekker behovet for midler til husleie innenfor de til enhver tid gjeldende driftsrammer. I enkelttilfeller tilstås husleiekompensasjon, dette vil for eksempel gjelde der økt plassbehov følger av økt aktivitetsnivå og/eller utvidede oppgaver med bakgrunn i regjerings- eller stortingsvedtak. For at fagdepartementene skal ha insentiver til å velge areal og kostnadseffektive løsninger for sine lokalbehov angir resolusjonen en hovedregel om at det ikke skal gis kompensasjon utover 75 pst. av økte husleieutgifter. Det foreligger ikke en samlet oversikt over prosjekter som er gitt husleiekompensasjon, oversikten leverandøren sitter med viser åtte prosjekter i perioden 2009-2018 som er gitt 100 pst. husleiekompensasjon. Leverandøren vurderer at gjeldende kongelig resolusjon som omhandler husleiekompensasjon bør vurderes inkludert i instruks for bygge- og leiesaker. Videre kan det i veiledning for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase beskrives prosess med tilhørende dokumentasjonskrav som grunnlag for at nivå på husleiekompensasjon besluttes ved OFP.

Leverandørens oppstilling av mål i effektkjeden viser at Statsbygg ikke har mål eller styringsindikatorer fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet som omhandler kostnadseffektivitet i byggeprosjekter, slik beskrevet i kapittel 4.2.5. I sin interne virksomhetsstyring har Statsbygg satt mål om at ved B4 skal halvparten av prosjektene ha estimat for styringsramme som ligger under P50 fastsatt ved B3, jf. prosjektmodell gjengitt i figur 33. Der oppdragsgiver ikke setter et forpliktende styringsmål for kostnader i forprosjektfase vurderer leverandøren at med dagens ansvarsfordeling har Statsbygg hverken insentiver eller mandat til å begrense investeringskostnadene. Etter gjeldende instruks disponerer i dag Kommunal- og moderniseringsdepartementet usikkerhetsavsetningene i gjennomføringsfasen for prosjekter større enn 300 mill. kroner. Slik figur 39 dokumenterer gjennomføres prosjektporteføljen med samlede sluttkostnader innenfor samlet styringsramme. Med heller svake insentiver for kostnadseffektivitet hos primæraktørene vurderer leverandøren det som fordelaktig at ordningen med at Kommunal- og moderniseringsdepartementet disponerer usikkerhetsavsetningene videreføres.

Arkitekter og rådgivende ingeniører er sentrale aktører i avklarings- og forprosjektfase. I tradisjonelle kontraherings- og kontraktsformer der de prosjekterende engasjeres av



byggherre direkte mangler, etter leverandørens vurdering og erfaring, de prosjekterende tydelige insentiver for å bidra til kostnadseffektivitet i løsninger og prosess.

Kurantprosjekter utgjør som figur 29 viser nær en tredel av investeringsvolumet for perioden 2010-2018, av dette utgjør prosjekter under 50 mill. kroner om lag 2,5 mrd. kroner i perioden. I tillegg til kravet om at husleien må dekkes av gjeldende budsjettammer, kan kurantprosjekter kun gjennomføres innenfor den samlede rammen for forpliktelser som Stortinget gir Kommunal- og moderniseringsdepartementet i fullmakt, for 2018 er den 1,5 mrd. kroner utover budsjettåret. I kurantprosjekter baseres husleieavtale på avtalt P50 etter forprosjekt, og ikke som i de øvrige prosjektkategorier på faktisk sluttkostnad. Dette betyr at Statsbygg dekker kostnader utover avtalt P50, men også beholder besparelser under styringsrammen. I dybdegjennomgangen har leverandøren gjennomgått to kurantprosjekter, i begge disse er kostnadsestimat i forprosjekt basert på et forpliktende tilbud fra leverandør. Ett av prosjektene er kontrahert som totalentreprise med løsningsforslag hvor fem leverandører konkurrerte om den mest attraktive løsningen innenfor en gitt kostnadsramme satt av byggherre i tilbudsforespørsel.

Kurantprosjekter fremstår som en fleksibel og effektiv måte å utvikle og tilpasse eiendom. Slik figur 36 viser er tid fra behov defineres til ferdigstillelse i de to kurantprosjektene som inngår i dybdegjennomgangen relativt kort. Undersøkes porteføljen av undervisningsbygg fremgår det av figur 41 at kurantprosjekter har en gjennomsnittlig kvadratmeterpris som er om lag 20 pst. lavere enn gjennomsnittet for undervisningsbygg i statlig sivil sektor. Noe av forskjellen kan, etter leverandørens vurdering, forklares med at kurantprosjekter har lavere andel kostbare spesialrom som laboratorier, men også at insentiver, gjennomføringsmodell og økonomisk ansvarliggjøring av både bruker og byggherre fremmer kostnadseffektivitet. Kurantprosjekter igangsettes basert på brukers nytte-kostvurderinger, men det foreligger ikke prosesser på departements- eller statlig nivå som prioriterer prosjekter med høyest samfunnsnytte. Prosjekter hvor kostnadene overstiger 50 mill. kroner må forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mens prosjekter med styringsramme over 100 mill. kroner skal forelegges regjeringen.

### **6.2.12. I åtte av ti prosjekter i dybdegjennomgangen mangler overordnet, helhetlig styringsdokumentasjon**

Et gjennomarbeidet og tydelig overordnet styringsdokument som dekker helheten knyttet til investeringen ansees av leverandøren å være av avgjørende betydning for at investeringsbeslutning tas på reelt grunnlag. Dette er videre viktig for å sikre at virksomheten oppnår ønsket effekt av tiltaket og for effektiv og forutsigbar gjennomføring av byggeprosjektet. Styringsdokumentet må inneholde mål, eierkrav, føringer og forutsetninger. Alle aktiviteter som må ivaretas for at effektmål skal nås, som for eksempel delprosjekter innen utbygging, avhending, sikring, brukerstyr, flytting, erstatningslokaler og mottaksprosjekt må beskrives helhetlig og integrert i dette styringsdokumentet. Styringsdokumentet må inkludere totalkostnaden hvor alle delprosjekter inkluderes. Dokumentet må videre skissere en overordnet, helhetlig gjennomføringsstrategi som inkluderer aktivitetenes fremdrift og avhengigheter.

Veileder for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase angir at oppdragsdepartementet skal utarbeide eget styringsdokument for sitt arbeid med prosjektet. Kun i to av de prosjektene i dybdegjennomgangen har prosjekteier utarbeidet et overordnet styringsdokument, hvor alle delprosjekter og totalkostnader er medtatt. I de øvrige prosjekter er eiers føringer og premisser formidlet gjennom oppdragsbrev ved oppstart av hver ny prosjektfase, men på ulikt vis og med ulik grad av forpliktelse.



Der Statsbygg engasjeres som byggherre utarbeides eget styringsdokument for byggeprosjektet basert på utarbeidet mal. For gjennomføringsfasen vurderer leverandøren at dette styringsdokumentet har forutsetninger for å danne en god prosjektstyringsbasis. For prosjekter i dybdegjennomgangen varierer det imidlertid etter leverandørens vurdering noe på hvor gjennomarbeidet, presist, oppdatert og reelt styrende dokumentet fremstår. Statsbygg opplyser at første versjon av styringsdokumentet utarbeides etter mottatt oppdragsbrev for forprosjektfase. Med lite tydelige målformuleringer av resultatmål for både prosjektet og for aktuell prosjektfase stiller leverandøren spørsmål ved hvor premissgivende og styrende styringsdokumentet reelt er for arbeidet i de tidlige prosjektfaser. Dette omtales ytterligere i kapittel 6.2.13.

I det løpende prosjektarbeidet rapporterer det enkelte prosjekt hver måned internt i Statsbygg. Statsbygg utarbeider videre tertialrapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet samt Kunnskapsdepartementet.

I prosjekter der Statsbygg forestår prosjektledelse er eksternt prosjektråd etablert som samhandlingsarena og rådgivende organ for prosjekteier. Oppdragsdepartementene utarbeider et mandat for prosjektrådet i det enkelte prosjekt. Formuleringene i mandatet varierer noe mellom departementene, men typisk vil overordnede roller med funksjoner og ansvar for aktørene, prosjektrådets rolle samt hvilke saker som skal behandles i prosjektrådet beskrives. De fleste prosjekter angir en planlagt møtefrekvens på fire-seks møter pr år for prosjektrådet, i dybdegjennomgangene finner leverandøren eksempler i pågående prosjekter på langt sjeldnere møtefrekvens. Oppdragsdepartementene opplyser at det kan ta lang tid fra informasjon er tilgjengelig i Statsbygg til den fremlegges prosjektrådet. Det er videre eksempler på at det ikke utsendes saksdokumenter i forkant av møter i prosjektråd. Det fremkommer også eksempler på at temaene i møtene er på et for detaljert nivå knyttet til faglig innhold og ikke på et helhetlig og overordnet nivå egnet for departementets overordnede styring.

I ett av prosjektene i dybdegjennomgangen utarbeides månedsrapport fra prosjektledelsen til prosjekteier. I månedsrapporten redegjør prosjektleder for status for økonomi, fremdrift og HMS, utførte aktiviteter, usikkerheter med tilhørende tiltak og planer for neste måned. I tillegg inneholder månedsrapporten konkret saksunderlag for beslutninger prosjekteier skal foreta. Månedsrapporten tjener videre som underlag for månedlige eierstyringsmøter.

Med nevnte unntak vurderer leverandøren at innhold og frekvens for formell prosjektrapportering, fra byggherre til prosjekteier, statusrapportering i enkeltprosjekter og formelle prosjektrådsmøter slik dette fremkommer i dybdegjennomgangene ikke gir et tilfredsstillende styringsgrunnlag for aktiv løpende prosjekteierstyring i prosjekters utviklingsfase.

### **6.2.13. Frem til investeringsbeslutning er prosjekters resultatmål og målprioriteringer ikke tydelige og førende**

I de åtte byggeprosjektene i dybdegjennomgangen fremstår de formulerte samfunns- og effektmålene som godt gjennomarbeidet. I enkelte av prosjektene er et sett av indikatorer for det enkelte effektmål formulert.

For selve byggeprosjektet formuleres ett sett av resultatmål. Resultatmål angir konkrete ambisjoner, måltall og egenskaper som skal være oppnådd når prosjektet ferdigstilles. Faglitteratur anbefaler at resultatmål formuleres SMART<sup>97</sup>;

<sup>97</sup> <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen>





- **S**pesifiserte – veldefinerte, klare og entydige
- **M**ålbare – kvantitative, eventuelt etterprøvbare
- **A**kseptert – felles forståelse hos prosjekteier, prosjektleder og bruker
- **R**ealistiske – målene skal kunne nås
- **T**ids- og kostnadsavgrenset
- **E**nkle – målene formulert kort og konsist

I tillegg til resultatmål for hva som skal være oppnådd når prosjektet ferdigstilles anbefaler faglitteratur å formulere egne delmål for sentrale prosjektfaser som forprosjekt. Slike delmål må direkte understøtte prosjektets overordnede målsetninger.

For prosjektenes resultatmål finner leverandøren svært varierende målformuleringer i prosjekter i dybdegjennomgangen. Prosjektmaal for kostnader og til dels også tid satt etter investeringsbeslutning er generelt formulert som forpliktende smarte mål. Derimot er målformuleringene i tidligfase etter leverandørens vurdering generelt lite konkrete og forpliktende, og gir ikke tydelige rammer for aktivitetene i avklarings- og forprosjektfasen. Det settes ikke mål relatert til kostnadseffektivitet eller produktivitet. Konkrete delmål og rammer for kostnader og tid for den enkelte prosjektfase defineres bare unntaksvis.

Resultatmålene må gis prioritet i forhold til hverandre. For alle prosjekter i dybdegjennomgangen har oppdragsdepartementet angitt målprioriteringer etter konseptvalg, enten i form av oppdragsbrev eller som et eget styrende dokument med mål og eierkrav. Målprioriteringene er i disse prosjektene gitt enten som kost-kvalitet-tid eller som kost-tid-kvalitet.

I tabellen nedenfor er sentrale mål, målprioriteringer, eierkrav og føringer for byggherrens oppdrag i de ulike prosjektfaser for prosjektene i dybdegjennomgangen sitert.



	Mål, målprioritering, krav og føringer for avklaringsfase (fra oppdragsbrev)	Mål, målprioritering, krav og føringer for forprosjekt (fra oppdragsbrev)	Mål, målprioritering, krav og føringer for gjennomføring (fra oppdragsbrev)
Tromsø Museum	<p>Endelig arealramme for senere startbevilgning skal være maksimalt 19.700 kvm med vurdering av sambruksmuligheter som kan redusere arealrammen.</p> <p>Energikravene i gjeldende byggeteknisk forskrift skal ikke overoppfylles når det svekker kostnadseffektiviteten.</p> <p>Ambisjonsnivået for byggets representativitet og standard skal baseres på nøkternhet og funksjonalitet</p>	<p>Bygget skal ha en nøktern og funksjonell standard.</p> <p>Det er lagt til grunn nesten-nullenerginivå.</p> <p>Overordnet rom- og funksjonsprogram: Arealramme 19 700 m2 brutto.</p> <p>Kostnadsestimat (P50) er på 1,451 mill. kroner.</p>	N/A
Vikingtids-muset	<p>Kunnskapsdepartementet ønsker en videreføring av prosjektet. Dette er en sak av særlig nasjonal interesse og Statsbygg bes ta særskilt hensyn til dette ved utvikling av prosjektet. KS1 og UiOs arbeid med programmering og funksjonsanalyse skal legges til grunn for arbeidet</p>	<p>Spesielt for dette prosjektet er kravet om at sikkerhet for vikingtidssamlingen er overordnet øvrige krav og mål.</p> <p>Øvrige resultatmål følgende rangering: 1) Kostnad 2) Kvalitet 3) Tid</p>	N/A
National-theatret	<p>Konseptet "alternativ A" fra KS1-prosessen skal ligge til grunn for prosjektet</p> <p>Prosjektavklaringsfasen skal legge særlig vekt på å identifisere og om mulig minske usikkerhet knyttet til antikvariske hensyn, universell utforming, publikumsfasiliteter og grunnforholdene</p> <p>Prosjektavklaringsfasen skal også definere hvilke arealbehov som må løses gjennom leie i markedet. Det gjelder både erstatningslokaler i byggeperioden og framtidige supplerende lokaler.</p>	<p>1) Kostnad basisprosjektet med kostnadsestimat (P50) som utgangspunkt.</p> <p>2) Kvalitet basisprosjektet med innhold, omfang og kvalitetsbeskrivelser som utgangspunkt</p> <p>3) Tid basisprosjektet med anslått framdriftsplan som utgangspunkt</p>	N/A



	Mål, målprioritering, krav og føringer for avklaringsfase (fra oppdragsbrev)	Mål, målprioritering, krav og føringer for forprosjekt (fra oppdragsbrev)	Mål, målprioritering, krav og føringer for gjennomføring (fra oppdragsbrev)
Agder Fengsel	<p>JD gir KDI og Statsbygg i oppdrag å utarbeide grunnlag for forprosjekteringer og foreløpig kostnadsoverslag for etablering av de to fengselsenheterne. Som en forberedelse for forprosjekteringen, bes KDI og Statsbygg om å:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- beskrive funksjon og nødvendig innhold for de to fengselsenheterne</li><li>- estimere bruttoareal for begge prosjektene</li><li>- estimere m<sup>2</sup>-priser for bygningsmassen, basert på byggeklar tomt</li><li>- estimere kostnader på perimetersikring etter krav til høy sikkerhet – kategori 2.</li></ul> <p>Materialet skal danne grunnlaget for fastsettelse av en foreløpig kostnads- og styringsramme for prosjektet.</p> <p>KDI og Statsbygg bes også om å utarbeide en foreløpig fremdriftsplan frem til mulig oppstart på byggeplass og ferdigstilling av prosjektet.</p> <p>Frist for oppdraget settes, i samråd med Statsbygg og KDI, til 1. juli 2016.</p>	<p>Det er avtalt et forenklet underlag til KS2, der det ikke stilles krav til leveranse av forprosjekt.</p> <p>For at prosjektet skal kunne gjennomgå KS2 i perioden 01.01.2017 – 15.02.2015 må følgende ferdigstilles før årsskiftet:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Godkjent romprogram</li><li>- Oversikt over totale kostnader til prosjektet</li><li>- Statsbyggs styringsdokument med overordnede rammer, prosjektstrategi, prosjektstyringsbasis og kvalitetssikring.</li></ul> <p>Leveransen fra Statsbygg til KS2 baseres på tidligere leveranse fra Statsbygg 9.9.2016, med følgende oppdateringer og suppleringer; 1. Statsbyggs styringsdokument for prosjektet (oversendes 16.12.2017) 2. Oppdatert romprogram (oversendes innen 2.1.2017). Romprogrammet er ikke endelig, men det forventes kun mindre endringer etter dette tidspunktet. 3. Oppdatert kalkyle (frist 2.1.2017), inkludert a. Endret romprogram der kalkylen endres basert på endring i antall m<sup>2</sup> b. Endring i utenomhusarbeider basert på endring i antall dekar tomt c. Endring i perimetersikring basert på endring i antall løpemeter. 4. Endring i usikkerhetsanalyse gjennomført for postene over (frist 2.1.2017). Ved små endringer sammenlignet med leveranse 9.9.2016 vurderes behov for ny usikkerhetsanalyse.</p>	<p>Resultatmål (i prioritert rekkefølge):</p> <p>Mål 1: Økonomi - Styringsramme (p50) for byggeprosjektet for avdeling med 100 plasser (Mandal) settes til 670 mill. kroner. Kostnadsrammen (p85) er på 800 mill. kroner. Eks. utgifter til tomt, kunstnerisk utsmykning og etablering av administrasjon ved avdelingen i Mandal (5 mill. kroner), er styringsrammen på 601 mill. kroner i prisnivå pr. 1.7.2017. - Styringsrammen (p50) for byggeprosjektet for avdeling med 200 plasser (Froland) settes til 1 060 mill. kroner. Kostnadsrammen (p85) er på 1 260 mill. kroner. Eks. utgifter til tomt, kunstnerisk utsmykning og etablering av administrasjon ved avdelingen i Mandal (5 mill. kroner), er styringsrammen på 950 mill. kroner i prisnivå pr. 1.7.2017.</p> <p>Mål 2: Fremdrift - Mandal og Froland: Overlevert KDI og klart for tjenestetesting (virksomhetstesting) 1.4.2020. - Første innsatte overføres 1.7.2020. 4/5</p> <p>Mål 3: Ytelse: - Ny kapasitet tilsvarende 280-300 plasser, fordelt på to fengselsavdelinger, med bruk av Modell 2015. - Prosjektet skal legge til rette for at domfelte og innsatte får de tjenester fra forvaltningssamarbeidspartnerne som gjeldende regelverk gir dem krav på, og som ivaretar fremtidens løsninger</p> <p>Mål 4: Kvalitet: - Kvalitet skal være i henhold til funksjons- og arealveileder for fengselsbygg, utarbeidet av Statsbygg og KDI.</p> <p>Mål 5: Miljø - Fengselsbyggene skal tilfredsstille, men ikke overoppfylle, relevante offentlige krav med tanke på energi- og materialbruk.</p> <p>Ved målkonflikt prioriteres resultatmålene i den rekkefølge de er angitt over.</p>



	Mål, målprioritering, krav og føringer for avklaringsfase (fra oppdragsbrev)	Mål, målprioritering, krav og føringer for forprosjekt (fra oppdragsbrev)	Mål, målprioritering, krav og føringer for gjennomføring (fra oppdragsbrev)
PNB Taraldrud	N/A	<b>Resultatmål forprosjekt:</b> 1) Kvalitet - Passere KS2 uten vesentlig merknader - Høy funksjonell kvalitet - Prosjektert innenfor forventningsverdien i KS1-rapporten  2) Tid - Ferdig KS2 innen 1.11.2017 - Det skal foreligge tilstrekkelig informasjon til at tiltaket kan tas til behandling på regjeringens budsjettkonferanse august 2017  3) Kostnad - Innenfor et budsjett på 100 mill. kroner ekskl. mva. (inkludert prosjektsikkerhetsleder, eksklusiv kvalitetssikring KS2)  Prosjektleder gis en kostnadsramme på 2,5 mrd. kroner (2015-kroner) inklusiv mva., som skal inkludere brukerstyr og tomt.	<b>Resultatmål beredskapssenter:</b> 1) Kostnad (LCC) 2) Kvalitet 3) Tid  Resultatmålene og innfrielse av krav skal prioriteres som følger: 1. Å hindre overskridelse av kostnadsrammen har høyeste prioritet. Lave levetidskostnader prioriteres foran lave investeringskostnader, men det betyr ikke at kostnadsrammen kan overskrides.  2. Derneft prioriteres innfrielse av absolutte krav, krav i reguleringsplanen og andre myndighetskrav og øvrige krav  3. Derneft prioriteres fremdriftsmålet.  4. Derneft prioriteres å hindre overskridelse av styringsmål.  5. Derneft prioriteres innfrielse av bør-krav og dimensjonerende krav. Ved fare for kostnadsoverskridelse kan enkeltfunksjoner tas ut i sin helhet og/eller anleggets kapasiteter reduseres, eller hvis det synes å være rom innenfor styringsmålet kan enkeltfunksjoner tas inn i prosjektomfanget (jf. «Kutt- og plussliste»). Omfangsendringer skal godkjennes av styringsgruppen.
	-Departementet forutsetter at Statsbygg tar utgangspunkt i valgt konsept, jf. ovenfor. Eventuelle forslag om større endringer av prosjektet i avklaringsfasen beskrives og begrunnes i OFP-rapporten. Alle større endringer skal forelegges for og besluttes av departementet. -Statsbygg skal foreslå et sett med kriterier for vurdering og rangering av aktuelle tomter.	N/A	N/A



	Mål, målprioritering, krav og føringer for avklaringsfase (fra oppdragsbrev)	Mål, målprioritering, krav og føringer for forprosjekt (fra oppdragsbrev)	Mål, målprioritering, krav og føringer for gjennomføring (fra oppdragsbrev)
FoU Marin Bergen	<p>Kriteriene skal være basert på målene for samlokaliseringen. Departementet forutsetter at Statsbygg tar utgangspunkt i oppdatert kunnskapsgrunnlag om aktuelle tomter og i tillegg foretar et åpent eiendoms- eller tomtesøk for å få kartlagt eventuelt ytterligere aktuelle tomter. For å sikre best mulig vilkår, skal det inngås forhandlinger om erverv av minimum to aktuelle tomter.</p> <p>-Det tas høyde for en trinnvis utbygging av prosjektet hvor det legges til grunn at første fase skal dekke behovet spesielt for laboratorieareal fram til år 2040, mens neste fase skal realisere virksomhetenes behov frem til år 2050. Det skal avklares nærmere hvilken vekst i antall ansatte som bør legges til grunn for utbyggingstakten. Det legges inn fleksibilitet for fremtidig vekst i den kommende tomteevaluering og -valg.</p> <p>-Ulike kvaliteter ved bygget skal vurderes opp mot dels prosjektets samfunns- og effektmål og dels mot at de skal bidra til kostnadseffektive løsninger. Det skal blant annet utarbeides et overordnet rom- og funksjonsprogram og i samarbeid med departementet defineres forslag til miljøambisjon basert på forutsetningene fra konseptvalg.</p> <p>-Det skal på bakgrunn av avklaringsfasen utarbeides et basisprosjekt med kostnadsestimat (p50) med angitt usikkerhet (p10 og p90) med de samme kostnadselementene som ved KS1.</p> <p>-Prosjektet skal i utgangspunktet gjennomføres som et ordinært prosjekt innenfor husleieordningen. Statsbygg skal anslå framtidig husleie og behov for husleiekompensasjon.</p>		



	Mål, målprioritering, krav og føringer for avklaringsfase (fra oppdragsbrev)	Mål, målprioritering, krav og føringer for forprosjekt (fra oppdragsbrev)	Mål, målprioritering, krav og føringer for gjennomføring (fra oppdragsbrev)
Brasilia	<p>Det prosjektomfang som er beskrevet i notatet fra Statsbygg datert 28.4.16, samt de kommentarer som tidligere er gitt fra UD og ambassaden tidligere i eget notat.</p> <p>Det er en forutsetning for oppdraget at Statsbygg holder seg innenfor eksisterende husleie, inkludert husleie som UD betaler for en av tjenesteboligene utenfor anlegget (forventet husleie i 2016 for denne er ca. 315 000 NOK). UD aksepterer å dekke påløpte kostnader dersom prosjektet ikke kommer til gjennomføring.</p>	N/A	<p>1) Kost Totalprosjektet skal holdes innenfor en styringsramme P50 på 65,6 mill. kroner</p> <p>2) Kvalitet Det skal velges funksjonelle, kostnadseffektive og varige løsninger etter lokal byggeskikk</p> <p>3) Tid Prosjektet skal ferdigstilles 18 - 24 måneder regnet fra byggetillatelse er mottatt</p>
NTNU Gjøvik	N/A	<p>1) Kostnad: Innenfor tidligere angitt kostnadsspenn, justert for økning av omfang, anskaffelse av tomt mv.</p> <p>2) Kvalitet: Bærekraftig, fleksibelt og funksjonelt bygg med nøktern standard</p> <p>3) Tid: Ferdigstilling av prosjektet til studiestart høsten 2017</p>	<p>P50 = 206 mill. kroner P85 = 218 mill. kroner ekskl. kunstnerisk utsmykking</p>

**Tabell 12** Formuleringer knyttet til mål, målprioriteringer, eierkrav og føringer i oppdragsbrev for ulike faser for de åtte prosjektene i dybdegjennomgangen. N/A uttrykker at det ikke er beskrevet mål for denne fasen.



Kostnad som målprioritet én i utviklingsfasen kan basert på intervjuer og leverandørens erfaring, gjerne omtales som kostnadsstyrt prosjektutvikling eller «design to cost». Prosjektkostnad er angitt ved oppstart av forprosjektfase som budsjett eller styringsmål, og det er ikke akseptabelt at estimert prosjektkostnad etter forprosjektfasen er høyere enn styringsmålet gitt ved oppstart av fasen. Ved kostnad som målprioritet én vil det være akseptabelt at tidsmål ikke nås, og også at omfang og kvalitet tilpasses slik at kostnadsmål nås.

Gis tid første målprioritet er ferdigstilling etter fastlagt milepæl ikke akseptabelt, mens det aksepteres at mål for omfang, kvalitet og kostnader tilpasses for å nå tidsmålet.

Der kvalitet eller omfang gis første målprioritet er prosjekt med mindre omfang eller lavere kvalitet ikke akseptabelt, mens det aksepteres at mål for kostnader og tid tilpasses for å nå kvalitets/omfangsmålet.

Det bemerkes at leverandørens beskrivelse av kostnadsstyrt prosjektutvikling ovenfor avviker fra kostnadsstyrt prosjektutvikling slik det er omtalt i veileder for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase. Veilederen angir at forprosjekt skal utvikles med basis i P50-estimat fra OFP og at økninger i kostnadsestimat skal håndteres som endringer gruppert i kategoriene pålegg, forslag og beregningsgrunnlag.

Måten det enkelte resultatmål er formulert på i dybdegjennomgangen varierer mye, slik tabellen ovenfor illustrerer. Resultatmål knyttet til kostnader er i samtlige prosjekter av oppdragsdepartement prioritert først, men er i de ulike prosjektene formulert på svært ulik måte. I flere av prosjektene er følgende målformulering lagt til grunn i Statsbygg sitt styringsdokument for forprosjektfase:

*«Prosjektet skal levere i henhold til den styringsramme som vil ligge til grunn når prosjektet får startbevilgning. Prosjektet vil tilstrebe å ikke avvike fra rammene satt ved OFP, og skal følge retningslinjene for kostnadsstyrt prosjektutvikling i henhold til veileder «Styring av store statlige byggeprosjekter i tidlig fase».*

Leverandøren vurderer at disse prosjektene gjennomgår avklarings- og forprosjektfase uten at et forpliktende kostnadsmål er styrende for prosjektutviklingen. Etter dybdegjennomgang og diskusjoner med involverte er leverandørens vurdering at omfang og kvalitet tillegges størst vekt i utviklingsfasen. Prosjektering og brukermedvirkning tar utgangspunkt i areal og funksjonsprogram hvor det benyttes tid til involvering, modning, kvalitetssikring og beslutninger. Prosjektkostnad med tilhørende usikkerheter estimeres deretter som en konsekvens av utviklet løsning og valgt standard- og kvalitetsnivå. Med andre ord vurderer leverandøren at den faktiske målprioriteringen i tidligfase er annerledes enn den formelt uttalte ved at kostnad formelt er gitt målprioritet en, mens omfang og kvalitet relatert til byggets egnethet for bruker fremstår for leverandøren som førende i utviklingsfasen.

#### **6.2.14. Det ligger et potensial for prosjektoptimalisering og kostnadsreduksjon i endrede prosjektstrategier**

De fleste prosjektene i dybdegjennomgangen mangler oppdragsdepartementets overordnede, helhetlige styringsdokument. Derved mangler også en overordnet helhetlig prosjektstrategi som inkluderer byggherrens leveranser, kvalitetssikring, brukers prosesser og beslutninger som grunnlag for helhetlig og koordinert styring og fremdriftsplanlegging og samlet oversikt over alle kostnader som følger av tiltaket. En overordnet gjennomføringsstrategi utarbeidet med tanke på forutsigbarhet og lean-prinsipper knyttet til bedre flyteffektivitet vil, som omtalt i kapittel 6.2.2, etter leverandørens vurdering kunne redusere gjennomføringstid for mange prosjekter betydelig.



Ut fra en prosjektfaglig tilnærming vurderer leverandøren at gjeldende prosjektmetodikk for tidligfase med avklaringsfase, OFP og kostnadsstyrt prosjektutvikling i forprosjektfase er velegnet for stegvis modning og utvikling av det enkelte prosjekt. For å øke transparens, kostnadsfokus og tilrettelegge for beslutningsstyrte endringer vurderer imidlertid leverandøren at gjeldende metodikk kan forbedres ytterligere med enkle grep. Ved inngang til avklaringsfase vil tydeligere uttalte forutsetninger, rammer og styringssignaler fra oppdragsdepartementet om vektlegging av kostnadseffektivitet kunne være formålstjenlig. Før det tas OFP-beslutning vurderer leverandøren videre at ekstern kvalitetssikring av prosjekter hvor kostnadsestimater øker vesentlig etter KS1 kan være formålstjenlig i arbeidet med optimalisering mellom nytte og kostnad. Kvalitetssikringen bør omfatte hvilket prosjektløsningse behov som er lagt til grunn i avklaringsfase, løsningsalternativets egnethet og effektivitet, anbefalt styrings- og kostnadsramme samt anbefalt kontraktsstrategi. Skal oppdragsdepartementenes uttalte målprioritering med kostnad som målprioritet en etterleves i forprosjektfasen, vurderer leverandøren at det kan innføres et forpliktende kostnads mål ved OFP. I forprosjektfasen vil det deretter kunne drives kostnadsstyrt prosjektutvikling som beskrevet i veiledning der økning i kostnadsestimater må forsvares gjennom økt dokumentert nytte for at prosjektets styringsmål og kostnadsramme for gjennomføringsfasen skal økes ved investeringsbeslutning.

Det bemerkes at både Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Statsbygg i arbeidet med fase 1 i områdegjennomgangen har gitt uttrykk for at endringene i prosjektmetodikk med introduksjon av avklaringsfase, OFP og kostnadsstyrt prosjektutvikling i forprosjektfase bør evalueres når et antall prosjekter har fått startbevilgning. Videre at det ikke bør fortas endringer i prosjektmetodikken før slik evaluering er foretatt.

I dag utarbeider Statsbygg gjennomføringsstrategi for byggherreoppdraget som omhandler fasene avklaring, forprosjekt og gjennomføring. Gjennomføringsstrategi for byggeprosjektet er beskrevet i byggherrens styringsdokument.

Leverandørens vurdering er at en gjennomføringsstrategi i tidligfase med ytterligere optimalisering før løsning detaljeres vil kunne gi grunnlag for omfangs- og kvalitetstilpasninger, kostnadseffektivisering og økt nytte i byggeprosjekter i statlig sivil sektor. Slik tilnærming er essensiell for private eiendoms- og prosjektutviklere. Tilnærmingen tas i økende grad også i bruk av offentlige utbyggere som eksempelvis Statens Vegvesen, Nye Veier AS og Trøndelag fylkeskommune. Dette er benyttet i ett av prosjektene i dybdegjennomgangen, men ikke i noen av prosjektene over terskelverdi i dybdegjennomgangen der Statsbygg er byggherre.

Leverandøren vil fremheve tre tilnærminger som kan bidra til optimalisering av og kostnadsreduksjon i prosjekter i utviklingsfasen;

- Valg av prosjektstrategi som vektlegger iterative optimaliseringsprosesser med hyppige oppdateringer av kostnadsestimater og usikkerheter fremfor en mer tradisjonell sekvensiell prosjektutvikling
- Strukturerte temabaserte prosjektgjennomganger hvor også uavhengige fageksperter bringes inn
- Involvere utførende entreprenør(er) tidlig for å bidra med sin kunnskap og erfaring

Leverandørens forståelse etter dybdegjennomgang av prosjekter er at areal- og funksjonsprogrammet som etableres tidlig i stor grad fremstår som en fast premiss for prosjektutviklingen. Statsbygg opplyser at brukerens vilje til moderasjon kan variere. I





avklarings- og forprosjektfase modnes og detaljeres det valgte konsept sekvensielt med utgangspunkt i det definerte areal- og funksjonsprogrammet, og at det i begrenset grad gjennomføres iterative prosjektoptimaliseringsprosesser med tilhørende hyppige oppdateringer av kostnadsestimater.

Prosjektgjennomganger med ulike faglige tema, gjerne omtalt som prosjektgranskninger, temagjennomganger, revisjoner, «reviews», «peer-reviews» eller «sparring-team» er etter leverandørens erfaring hyppig i bruk i prosjektutviklingsfasen hos mange prosjektutviklere. Slike gjennomganger kan gjøres av prosjektteamet selv, men ofte engasjeres erfarne eksperter utenfor prosjektet til å bidra med sine vurderinger og analyser med et second-opinion perspektiv. Slike prosjektgjennomganger tilpasses prosjektets egenart, fase og behov og vil ha ulik innretning, men vil ofte være innrettet mot optimalisering, risiko, kvalitetssikring og kostnadseffektivitet. Forsvarsbygg har valgt å etablere et fast arkitekturråd og en teknisk kvalitetsgruppe som involveres gjentatte ganger i utviklingsfasen i det enkelte prosjekt. Disse har mandat til å bidra faglig, men også til å utfordre prosjektteam, bruker og prosjekteringsgruppe for å optimalisere løsninger. Kun i ett av prosjektene i dybdegjennomgangen finner leverandøren aktiv bruk av second-opinion for kvalitetssikring og optimalisering av prosjektet.

Beskrivelsen av hvordan staten som byggherre henvender seg til markedet omtales som kontraktsstrategi. Kontraktsstrategien er avgjørende for anskaffelsenes attraktivitet i markedet og derved tilgang på kvalifiserte leverandører til konkurransedyktige betingelser. Finansdepartementets veileder nr. 7<sup>98</sup> gir anbefalinger for utarbeidelse av kontraktsstrategi. Sentrale anbefalinger i veiledningen er beskrivelse av;

- Anskaffelsesprosedyre
- Kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier
- Kontraktsstruktur
- Kontraktstyper
- Kompensasjonsformat
- Insentiver og sikringsmekanismer

Leverandøren har gjennomgått beskrevet kontraktsstrategi i de åtte dybdegjennomgangene. Det er stor variasjon i hvor omfattende og gjennomarbeidet kontraktsstrategier i enkeltprosjekter er og når slik helhetlig strategi etableres, kun ett av prosjektene har en kontraktsstrategi som omhandler alle tema veilederen skisserer. Ekstern kvalitetssikrer har i gjennomgåtte KS2 rapporter tydelige vurderinger og anbefalinger gjennomgående forbedring for fremlagte kontraktsstrategier.

I tillegg til gjennomarbeidede kontraktsstrategier for det enkelte prosjekt vurderer leverandøren at en overordnet anskaffelsesstrategi for statlige byggeprosjekter kan være formålstjenlig. Overordnet anskaffelsesstrategi er utviklet av mange offentlige og private virksomheter, og Difi gir retningslinjer for dette<sup>99</sup>. En slik overordnet strategi vil gi forutsigbarhet for hvilke krav, rammer og forventninger leverandører med staten som kunde kan legge til grunn for egne utviklingsaktiviteter. Anskaffelsesstrategien vil derved kunne bidra til å nå Statsbyggs uttalte mål om å bidra til utvikling av norsk byggenæring, og vil kunne bidra til at anskaffelsenes attraktivitet i markedet øker. Kontraktsstrategier for det enkelte prosjekt utvikles innenfor de rammer overordnet anskaffelsesstrategi setter.

<sup>98</sup> <https://www.ntnu.no/concept/veiledere>

<sup>99</sup> <https://www.anskaffelser.no/innkjopsledelse/anskaffelsesstrategi>



I tillegg til potensialet for mer helhetlige kontraktsstrategier i det enkelte prosjekt ser leverandøren et potensial knyttet til valg av annen kontraktsstrategi. Leverandøren vil eksempelvis trekke frem noen mer innovative tilnærminger til anskaffelser som utprøves i Norge i dag, og hvor det rapporteres gode erfaringer.

*Best Value Procurement* tilnærmingen er utviklet ved Arizona State University i USA og er benyttet i over 1700 prosjekter de siste 20 årene<sup>100</sup>. Det er drevet omfattende følgeforskning som dokumenterer gevinster, færre endringer, lavere konfliktnivå, raskere fremdrift og betydelige kostnadsreduksjoner. Difi er engasjert i norske pilotprosjekter sammen med blant annet Nye Veier AS og Omsorgsbygg KF.

Tidlig entreprenørinvolvering hvor entreprenørens erfaring og kompetanse, blant annet om byggbarhet, risiko og kostnader utnyttes til optimalisering av løsning og gjennomføring. Ulike kontraktstyper og kompensasjonsformater kan benyttes. I enkelte prosjekter av denne karakter, for eksempel for sykehuset i Vestfold, benyttes begrepet integrert prosjektleveranse («*Integrated Project Delivery*»). Tilnærmingen med tidlig entreprenørinvolvering er utbredt blant private eiendomsselskaper, men i økende grad også tatt i bruk av offentlige aktører som eksempelvis Statens Vegvesen, Nye Veier AS og Trøndelag Fylkeskommune. Nye Veier AS igangsetter bare prosjekter med kostnadsreduksjon på min 20 pst. i forhold til tidlig estimat. Nye Veier opplyser i intervju med leverandøren at kostnadsreduksjonen i hovedsak fremkommer gjennom entreprenørens aktive bidrag til optimalisering av fysisk løsning.

Begrepet samspill benyttes av mange for gjennomføringsmodeller hvor leverandør involveres tidlig og der det gjerne er felles økonomiske insentiver og modeller for deling av risiko. Utgangspunktet er at aktørenes mål skal sammenfalle med prosjektets målsetninger og det etableres et samarbeidsklima basert på åpenhet og tillitt. Som nevnt ser mange utbyggere muligheter i denne tilnærmingen. Det foreligger ikke omforente kommersielle modeller og kontraktsformater på bransjenivå for denne type gjennomføringsmodeller, det betyr at pågående prosjekter er basert på mange ulike varianter av risikodeling og kompensasjonsformater.

I Finland benytter den statlige byggherren Senaatti det som betegnes som «Alliance-model» i sine prosjekter. Denne 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 gjennom en konsulentrolle. Etter investeringsbeslutning utløses opsjon på entreprenøroppdrag. Senaatti opplyser i intervju at erfaringene med denne samspillsformen er gode, og at omforente kontraktbetingelser («*terms and conditions*») er under utarbeidelse på bransjenivå.

Som tidligere beskrevet ble veileder for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase lansert i 2017 og prosjektavklaringsfase og beslutningspunkt oppstart forprosjekt (OFP) ble introdusert. Videre ble modell for kostnadsstyrt prosjektutvikling i forprosjektfase beskrevet. Leverandør har i sin dybdegjennomgang prioritert prosjekter hvor prosjektavklaringsfase og beslutningspunkt OFP er lagt til grunn. Endringen gir etter leverandørens vurdering et tydeligere kostnadsfokus, øker transparensen og legger grunnlag for mer aktiv prosjekteierstyring. I prosjektavklaringsfasen utfordres premisser fra konseptvalget, prosjektet modnes og kostnadsestimatene har mindre usikkerhet i seg. Om endringen vil gi lavere kostnader avhenger etter leverandørens vurdering av hvilke mål som settes for forprosjektfasen og hvilken tilnærming prosjekteier velger i forhold til å godkjenne forslåtte endringer som medfører kostnadsøkninger.

---

<sup>100</sup> <https://pbsrg.com/>



Statsbygg igangsatte mot slutten av 2017 et FoU-initiativ «cost down? step up!» hvor ett av målene er kostnadsreduksjon på 20 pst. i byggeprosjekter innen 2025. Mottatt prosjektbeskrivelse viser at økt systematiseringsgrad og nye gjennomføringsmodeller er sentrale elementer i initiativet.

Prosjektstrategier som grunnlag for kostnadseffektivisering er aktuelt som team for videre bearbeiding i områdegjennomgangens fase 2.

### **6.2.15. Ekstern kvalitetssikring tilfører verdi, kriterier for kvalitetssikring av OFP bør defineres**

Leverandøren vurderer på bakgrunn av dybdegjennomgang av prosjekter at dagens ordning for kvalitetssikring av konseptvalg tilfører vesentlig verdi knyttet til vurdering av prosjektutløsende behov, konseptvalg, nyttevurdering, prosjektstrategi og kostnadskontroll. I flere av prosjektene i dybdegjennomgangen anbefaler KS1 et annet alternativ enn det KVV fremmer. Vurderinger fra ekstern kvalitetssikrer tillegges betydning og anbefalte styrings- og kostnadsrammer fra KS1 følges i stor grad i det videre prosjektarbeidet. I ett av prosjektene i dybdegjennomgangen utfører oppdragsdepartementene tilleggsutredninger etter KS1 før endelig konseptvalg i regjeringen.

I rammeavtalene for ekstern kvalitetssikring som ble inngått i 2015 skal det i KS1 foreligge en vurdering av alternative kontraktstrategier med hovedvekt på spørsmålet om prosjektleverandøren(e) bør være delaktig i større deler av forprosjekteringen med drøfting av momentene som taler for og imot en sen involvering av prosjektleverandør(er). Med henvisning til drøftingen i kapittel 6.2.14 ser leverandøren slik drøfting som sentral for kostnadseffektivisering.

Veileder for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase angir at oppdragsdepartement kan velge å gjennomføre ekstern kvalitetssikring før OFP-beslutning, men dette er ikke valgt i noen av prosjektene i dybdegjennomgangen. Som drøftet i kapittel 6.2.14 vurderer leverandøren obligatorisk ekstern kvalitetssikring før OFP-beslutning der kostnadsestimater har økt vesentlig etter KS1 som hensiktsmessig.

Også KS2 vurderes av leverandøren å bidra til å videreutvikle og forbedre prosjektstrategier, kontraktsstrategi og prosjektstyringsgrunnlag. Kvalitetssikrer utarbeider egne kostnadsestimater og usikkerhetsvurderinger, i de tre prosjektene i dybdegjennomgangen hvor KS2 er gjennomført legges kvalitetssikrers anbefaling til grunn for fastsettelse av prosjektets styrings- og kostnadsramme.

Etter leverandørens vurdering gir ekstern kvalitetssikring en positiv tilleggseffekt ved at de forutgående primæraktivitetene i konseptvalgutredning og forprosjekt forbedres da primæraktørene er innforstått med at deres vurderinger og anbefalinger vil bli vurdert. Tilbakemeldinger og anbefalinger fra ekstern kvalitetssikrer gir også et grunnlag for primæraktørene som utarbeider KVV og forprosjekt til å utvikle sin metodikk og praksis videre.

### **6.2.16. Det er ikke etablert felles praksis for hvordan nytte vurderes og gevinster realiseres**

Effekt mål som formuleres i konseptvalget er et uttrykk for den nytte investeringen vil representere for brukeren av bygget. Disse målformuleringene vurderes i KS1. Ved konseptvalgutredninger foretas samfunnsøkonomisk analyse, her registrerer leverandøren at det er det ulike måter å vurdere og beskrive ikke-prissatte effekter på.

I prosjektutviklingsfasen detaljeres prosjektet gjennom brukermedvirkning for at bygningen skal være funksjonell og en egnet innsatsfaktor for virksomheten.



Leverandøren finner ingen beskrevet metode eller praksis hvordan nytte eller nytte-kost vurderes ved utvikling og optimalisering av prosjekter i tidligfase. Kun for ett prosjektene i dybdegjennomgangen har oppdragsdepartementet utarbeidet en detaljert liste for mål- og bør- krav prosjektet skal møte. Nytte kan i dette tilfellet vurderes ut fra hvor mange av de formulerte kravene prosjektet oppfyller innenfor gitt styringsramme for kostnader.

Leverandøren finner ikke at det er krav i instruks eller veiledning eller etablert praksis for at nytte dokumenteres etter fullført prosjekt. I kun ett av de åtte prosjektene i dybdegjennomgangen har prosjekteier fremlagt en detaljert og ressursatt plan for gevinstrealisering. Dette prosjektet inneholder en detaljert prosjektplan for brukers aktiviteter som skal sikre at gevinstmål nås. For noen av de øvrige prosjektene uttrykker oppdragsdepartementet at gevinster vil bli fulgt opp gjennom utviklingsavtaler, tildelingsbrev, mål- og resultatstyring og etatsstyring en tid etter at prosjektet er ferdigstilt og tatt i bruk.

Både DFØ<sup>101</sup> og Difi har utarbeidet veiledninger og maler for planlegging og gjennomføring av aktiviteter som sikrer at de formulerte gevinstene som utløste investeringen i offentlige prosjekter realiseres.

### 6.3. Oppsummering av vurderinger

Basert på helheten i nåsituasjonen er det utarbeidet en oppsummering av leverandørens vurderinger. Vurderingene har i noen grad gjensidig påvirkning på hverandre.

- Statsbyggs kundeundersøkelse viser at oppdragsdepartement og brukere er tilfredse
- Det tar lang tid fra behov identifiseres til bygg ferdigstilles
- Det foreligger ikke transparente nøkkeltall for arealeffektivitet eller kostnadsnivå for ulike arealtyper
- For tre av prosjektene over terskelverdi i dybdegjennomgangen øker kostnadsestimatene i fasene etter KS1
- Etter investeringsbeslutning er det god kostnadskontroll, spesielt for de større prosjektene
- Det er stor variasjon i kostnadsnivå for prosjektene. Det dokumenteres ikke at høye investeringskostnader reduserer livssyklus-kostnadene
- Byggherrens administrasjonskostnader er høye og varierer mye i byggeprosjektene
- Kostnadene til utredning og forprosjektering frem til investeringsbeslutning utgjør opp til 8,3 pst. av foreslått styringsramme
- Overordnet prosjektmodell for byggeprosjekter i statlig sivil sektor er velegnet, men kan detaljeres og tilgjengeliggjøres bedre
- Roller og ansvar for de involverte i byggeprosjekter er i varierende grad beskrevet
- Med unntak for kurantprosjekter vurderes økonomiske insentiver for å begrense investeringskostnadene som svake
- I åtte av ti prosjekter i dybdegjennomgangen mangler overordnet, helhetlig styringsdokumentasjon

---

<sup>101</sup> <https://dfo.no/fagomrader/gevinstrealisering>



- Frem til investeringsbeslutning er prosjekters resultatmål og målprioriteringer ikke tydelige og førende
- Det ligger et potensial for prosjektoptimalisering og kostnadsreduksjon i endrede prosjektstrategier
- Ekstern kvalitetssikring tilfører verdi, kriterier for kvalitetssikring av OFP bør defineres
- Det er ikke etablert felles praksis for hvordan nytte vurderes og gevinster realiseres



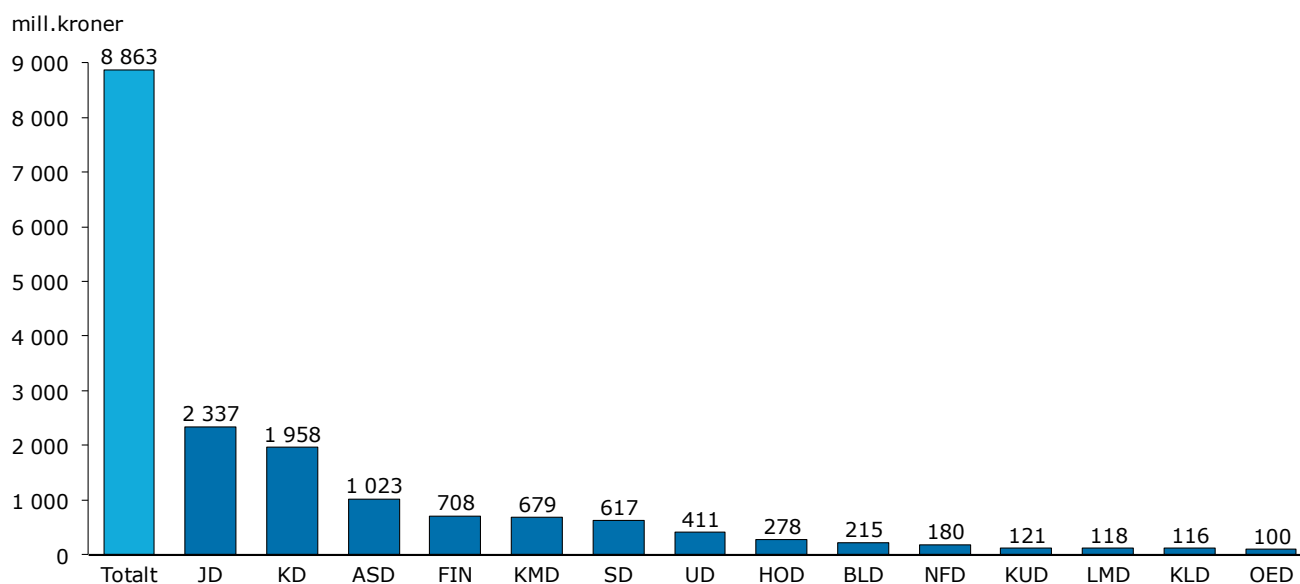
## 7. Vurdering av nåsituasjon knyttet til styring og organisering av leie i markedet

I dette kapitlet gis en beskrivelse av nåsituasjonen (kapittel 7.1) og leverandørens vurderinger av nåsituasjonen (kapittel 7.2) knyttet til styring og organisering av leie i markedet i statlig sivil sektor. En oppsummering av leverandørens vurderinger er gitt i kapittel 7.3. Kapitlet dekker omfanget og styringen av statens leie i markedet, inkludert roller, ansvar og praksis, samt vurderinger tilknyttet leiepriser og arealbruk.

### 7.1. Nåsituasjonsbeskrivelse av styring og organisering av leie i markedet

#### 7.1.1. Statlig sivil sektors omfang i leiemarkedet

Fra statsregnskapet 2017 er det bokført at statlig sivil sektor brukte i underkant av 8,9 mrd. kroner på leie av lokaler fra markedet. Dette gjør trolig staten til den største leietakeren i privatmarkedet. Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet står for halvparten av alle leieforhold staten, som vist i figuren nedenfor.



Figur 49 Årlig og total kostnad leie fra markedet fordelt per departement

Det estimeres at det er om lag fire mill. kvm kontorlokaler i statlig sivil sektor. Tallet er estimert på bakgrunn av gjennomsnittlig areal per ansatt, og ved å legge til grunn antall ansatte i statlig sivil sektor i kontorrelaterte stillinger. Av totalt areal i *kontorer og arbeidsplasser* er det videre estimert at 68 pst. er innleid fra det private markedet og 32 pst. er i statlig eierskap<sup>102</sup>. På bakgrunn av dette er det estimert et samlet innleid kontorareal på 2,9 mill. kvm, med en årlig estimert kostnad på 5,6 mrd. kroner. De resterende kostnadene til leie fra markedet er leie av formålsbygg eller areal ikke relatert til kontor plass. Ressursbruken til statlig sivil sektor på lokalbruk fra markedet er lite transparent og har vært krevende å etablere estimater for. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statsbygg sitt initiativ til å etablere statenslokaler.no vil utgjøre en stor forbedring og en økt transparens for statens bruk av lokaler når dette ferdigstilles i slutten av 2018.

<sup>102</sup> Datagrunnlag fra statenslokaler.no



	Leie fra markedet
Innleid kontorareal i statlig sivil sektor (tusen. kvm)	2 900
Gjennomsnittlig kostnad per kvm	1 950
Totale årlige kostnader til kontorareal (tall i mill. kroner)	5 600
Gjennomsnittlig kontorareal per ansatt	33,5

**Tabell 13 Kontorareal og kostnad for leie i markedet**

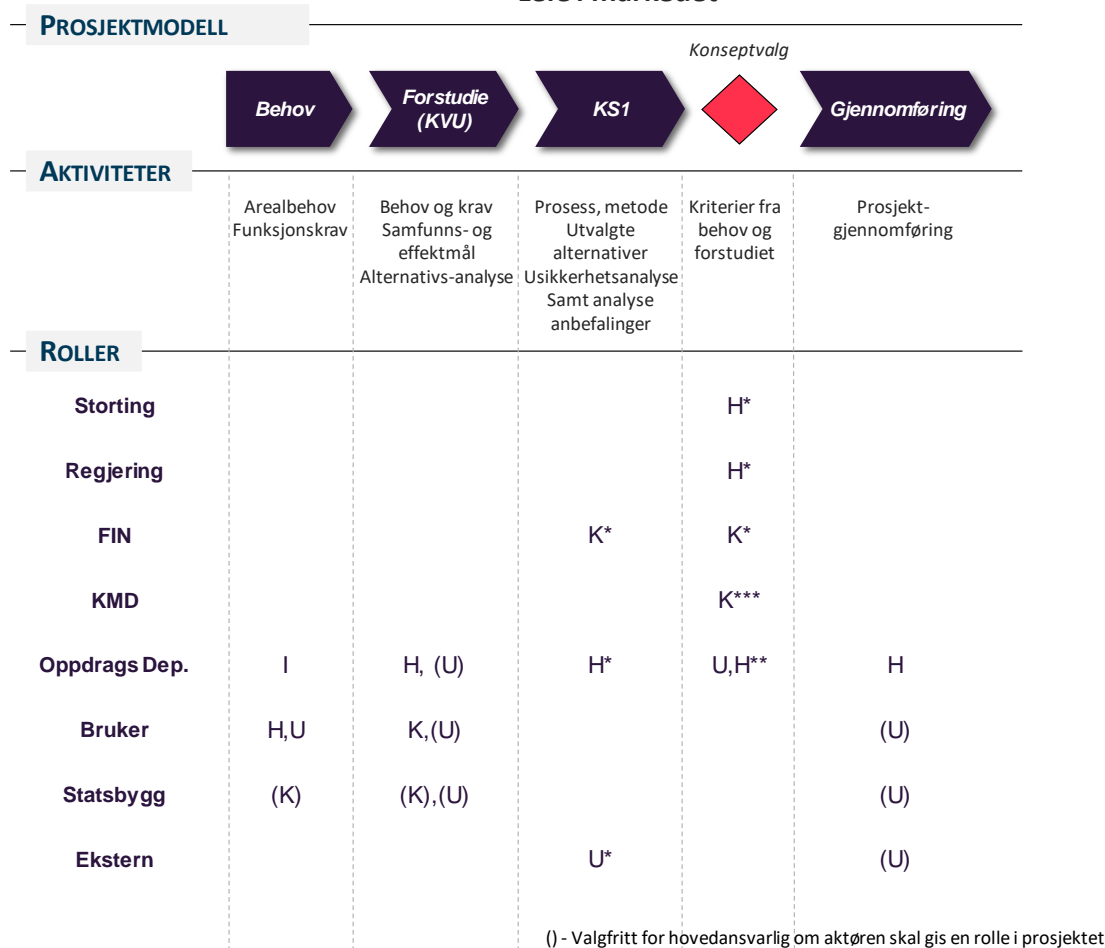
### 7.1.2. Styring og organisering av leie i markedet

Det er leverandørens forståelse at praksis for leie av lokaler til staten frem til 2017 i liten grad har vært underlagt helhetlig styring og prosedyre for gjennomføring, med unntak av der leie i markedet er inkludert som løsningsalternativ til prosjekt over 750 mill. kroner. I gjeldende instruks for håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor presiseres det at det ved nye lokalbehov skal gjøres en utredning som skal legges til grunn for det videre arbeidet. Leverandøren tolker at dette også er gjeldende for leiesaker knyttet til kontorlokaler. Leie for beløp over 100 mill. kroner i samlet kontraktsverdi skal forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet for uttalelse. I rene leiesaker er det leverandørens forståelse at utredning av behov, løsningsvalg og gjennomføring i hovedsak har vært distribuert til det enkelte departement og underliggende etat. Det er derimot få øvrige dokumenterte føringer, etablert praksis, dokumentasjonskrav og beslutningspunkter relatert til statlig praksis for leie av lokaler utover det som er beskrevet i instruks.

Leverandøren har med bakgrunn i instruks, rundskriv og veiledere illustrert prosessmodellen for leie i markedet med faser og beslutningspunkter. Det at for prosjekter hvor leien er større enn 750 mill. kroner gjelder kravene til ekstern kvalitetssikring før konseptvalg og startbevilgning. Videre er HUKI ansvarsmatrise lagt til prosessmodellen. I ansvarsmatrisen beskriver *H* hovedansvarlig, *U* utførende, *K* konsulteres og *I* informeres.



## Leie i markedet



### OVER TERSKELVERDI

➤ Prosessen til venstre virker gjeldende for prosjekter over terskelverdi

\* > 750 mill. kroner i samlet leieforpliktelse og vilkår 1, 2 og 3 ikke er oppfylt.

\*\* > 750 mill. kroner i samlet leieforpliktelse og vilkår 1, 2 og 3 er oppfylt

\*\*\* Samlet leieforpliktelse høyere enn 100 mill. kroner

Vilkår i instruksen:

- Leieavtalene skal gjelde den ordinære driften av den statlige virksomheten
- Utgiftene i forbindelse med avtalene skal kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden
- Behovet for oppsigelsesklausuler skal nøye vurderes for alle avtaler utover budsjettåret. Leieavtalen må kunne transporteres til annen statlig virksomhet

### UNDER 300 MILLIONER KRONER

- For prosjekter under 300 millioner kroner gjelder kravene i utredningsinstruksen av 19. februar 2016 nr. 18

**Figur 50 Leverandørens fremstilling av gjeldende instruks og veiledere som prosjektmodell med HUKI-matrise for leie i markedet**

For å se i hvilken grad instruksene etterleves av de underliggende virksomhetene i staten har leverandøren analysert de leiekontraktene som ble inngått i 2017 og 2018, og som gir staten samlede forpliktelser på over 100 mill. kroner. Med utgangspunkt i data tilgjengelig fra statenslokaler.no er det identifisert seks leiekontrakter på tidspunkt for ferdigstilling av rapporten som ifølge instruksene skal ha vært forelagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet for uttalelse. I tabellen nedenfor vises det at kun én av de seks leiekontraktene faktisk ble forelagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet etter hva leverandøren er kjent med (basert på Kommunal- og moderniseringsdepartementets oversikt over saker). Dette gir indikasjoner på at instruksene for leie i stor grad ikke er internalisert i de ulike virksomhetene i statlig sivil sektor.





Argumentet forsterkes gjennom informasjon fra intervjuer og tilgjengeliggjort dokumentasjon som tilsier at det ikke konsekvent legges til grunn en etablert felles kontraktstandard eller kontraktstrategi til grunn for statlige leieavtaler. Det er leverandørens inntrykk at det i mange tilfeller sitter personer med helt andre oppgaver og kompetanseområder enn eiendom og driver prosessen med lokalanskaffelser, gjerne i samarbeid med eksterne aktører.

Navn	Total kostnad	Årlig kostnad	Fra	Til	Meldt inn
TOLLREGION OSLO OG AKERSHUS	242 mill. kroner	16,1 mill. kroner	Sep 2017	Sep 2032	Ja
SKATTEETATEN - Tromsø	131 mill. kroner	9,8 mill. kroner	Feb 2017	Des 2031	Nei
JERNBANEDIREKTORATET - Posthuset	125 mill. kroner	12,5 mill. kroner	Jan 2017	Jan 2027	Nei
RIKSTEATRET	116 mill. kroner	8,3 mill. kroner	Jul 2018	Jun 2033	Nei
STATENS VEGVESEN - Arendal	115 mill. kroner	12,8 mill. kroner	Jun 2017	Mai 2027	Nei
SKATTEETATEN - Hamar	112 mill. kroner	7,5 mill. kroner	Okt 2017	Okt 2032	Nei
STATENS HELSETILSYN	95 mill. kroner	10,6 mill. kroner	Des 2017	Nov 2027	Nei
Skatteetaten - Moss	90 mill. kroner	10 mill. kroner	Sep 2018	Sep 2028	Nei
OSLO STATSADVOKATEMBETER	80 mill. kroner	8 mill. kroner	Nov 2018	Okt 2028	Ja

**Tabell 14 Oversikt leiesaker forelagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet i henhold til instruks om leie- og byggesaker i leiesaker over 100 mill. kroner. Blått felt indikerer leiesaker med forpliktelser under 100 mill. kroner**

### 7.1.3. Statens fagmiljø for leie i markedet

Statsbygg tilbyr rådgivning i utredningsfasen for virksomheter i statlig sivil sektor som vurderer å anskaffe nye lokaler eller gjøre endringer i eksisterende lokaler. Rådgivningsfunksjonen er pådriver og tilbyr råd og bistand i alle faser av prosessen knyttet til leieforholdet ved relokalisering, inngåelse av leieavtaler eller reforhandling av eksisterende avtaler. Statsbygg sitt fagmiljø er basert på departementene sin etterspørsel av tjenesten, og er derav begrenset til å kunne tilføre verdi til de oppdragene enheten får. Det er leverandørens forståelse at rådgivningstjenesten har utviklet ny standard leiekontrakt, sammen med nettverket for statlige leietakere, og at flere nå benytter seg av denne. Rådgivningstjenesten fakturerer timer til brukerne som velger å benytte tjenesten.

Siden rådgivningstjenesten ble etablert i Statsbygg er det jobbet målrettet med effektivisering av statlige leieforhold i markedet. Tjenesten hadde i 2017 rundt åtte årsverk og gjennomførte arealeffektiviseringstiltak for åtte leiekontrakter i markedet. Resultatet av arbeidet ledet til et gjennomsnittlig kontorareal per ansatt på 18,6 kvm. og frigjorde totalt 32 638 kvm statlig kontorareal. Dette er vist i figuren under. De samlede besparelsene av arealeffektiviseringen over 10 års leieperiode oppgis til å utgjøre 856 mill. kroner<sup>103</sup>.

<sup>103</sup> Mottatt informasjon fra Statsbyggs rådgivningstjeneste



Gjennomsnittlig BTA kvm

18,6 pr. statsansatt

- Gjennom 8 leiekontrakter som ble signert i 2017
- Gjennomsnittlig 60% arealeffektivisering BTA kvm pr. statsansatt
- Hver statsansatt ble «arealeffektivisert» med BTA 13 kvm

**Figur 51 Oversikt over gjennomsnittlig areal per ansatt for nye leiekontrakter etter rådgivning fra Statsbygg**

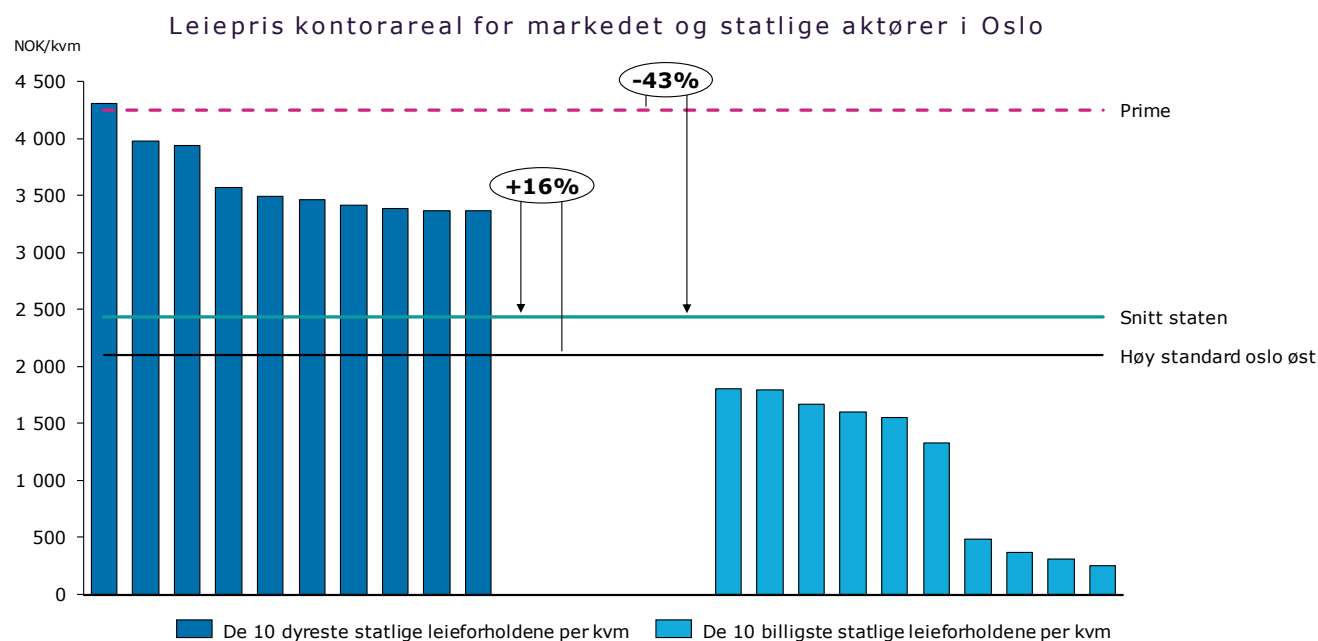
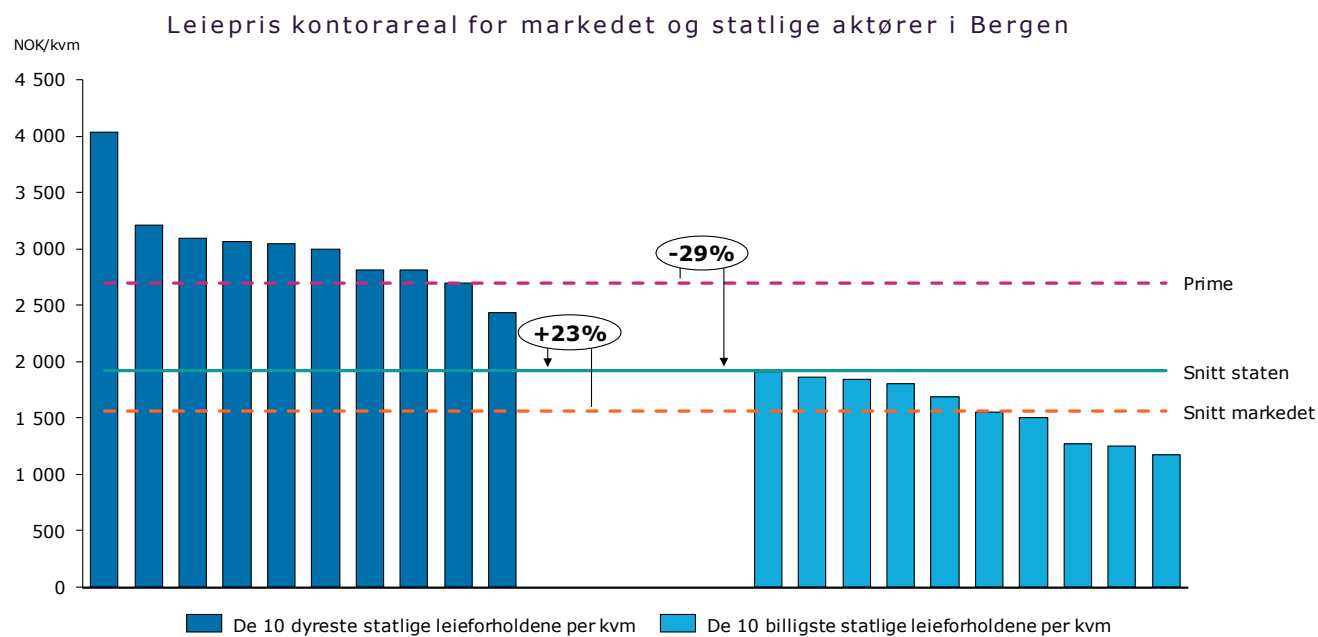
#### 7.1.4. Leiepriser for statlige aktører i markedet

For å analysere leiepriser staten operer med har leverandøren analysert leiepriser per kvm for statlige aktører i de fire største byene i Norge, henholdsvis Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. På bakgrunn av denne analysen er det identifisert at statlige aktører i snitt betaler en noe høyere leiepris per kvm enn gjennomsnittlig privat markedsleie per kvm i de respektive byene<sup>104</sup>. I Oslo er det ikke identifisert en gjennomsnittlig markedspris, ettersom det er flere og større variasjoner i pris basert på lokalisering og standard enn for de øvrige byene. For en detaljert oversikt vises det til tabellene i vedlegg 8.

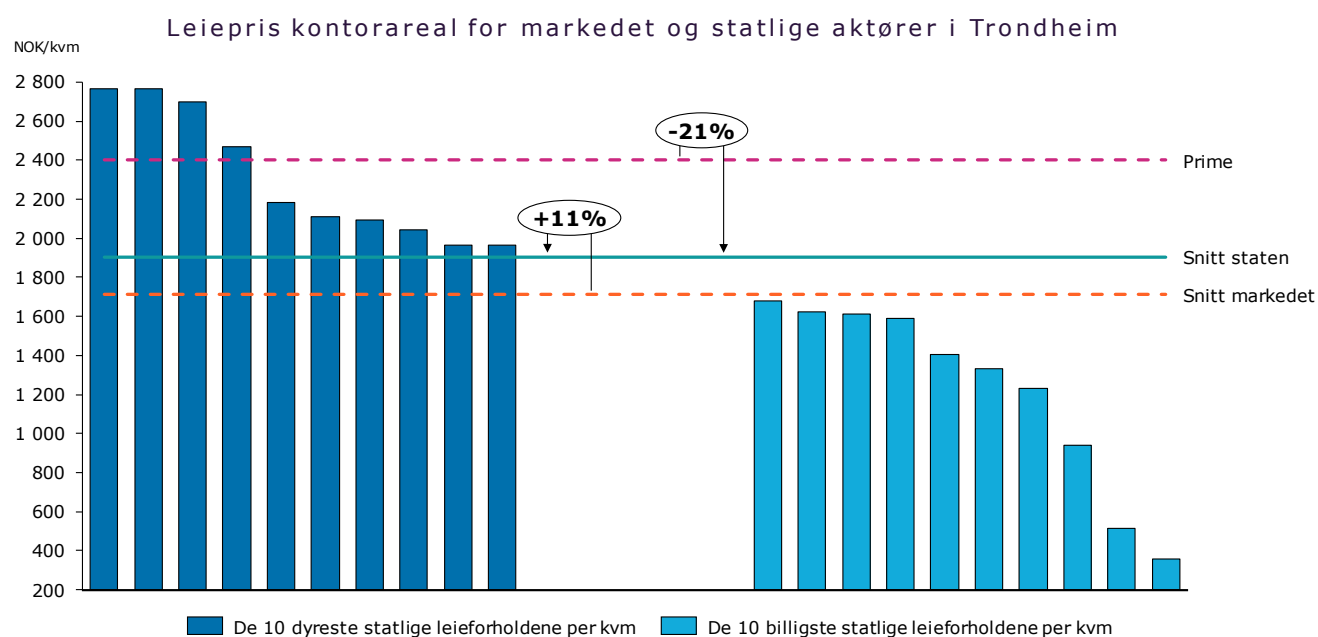
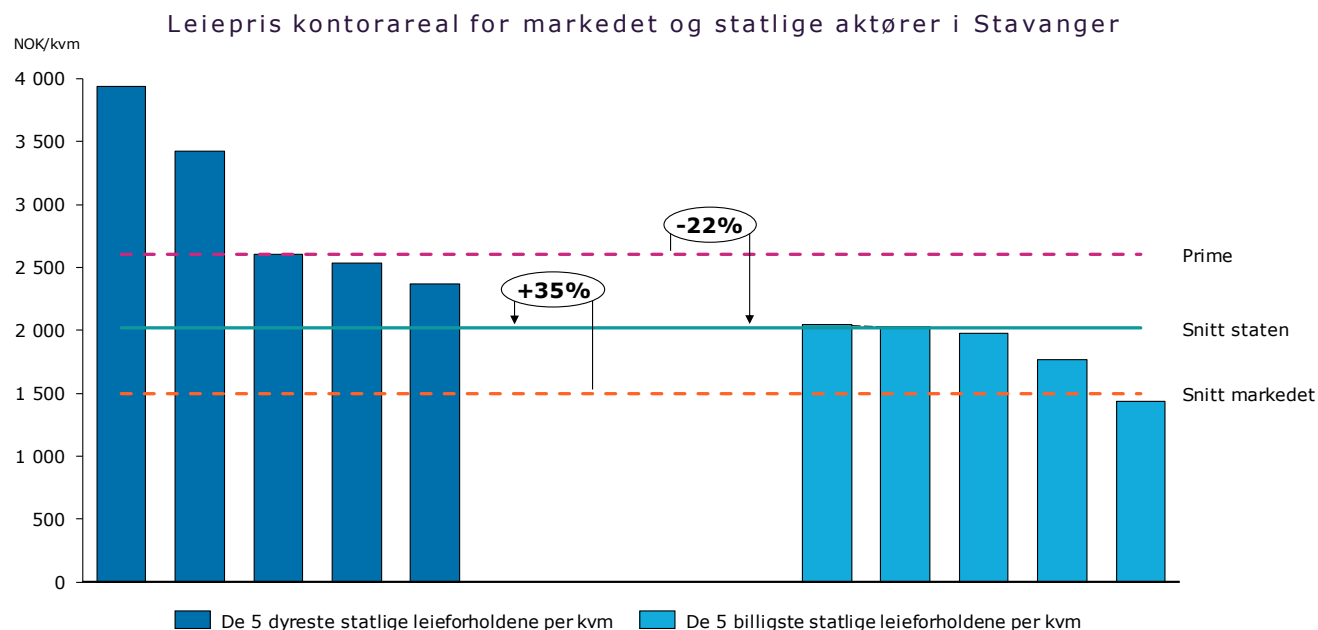
I figurene nedenfor er tallene for de fire største byene fremstilt. I tillegg til å vise den gjennomsnittlige leieprisen for statlige aktører er det også de ti avtalene med høyest pris per kvm og de ti avtalene med lavest pris per kvm fremstilt for å vise ytterpunktene. Det er også inkludert parametere eiendomsbransjen bruker som referanse for rådende prisnivå for inngåtte og reforhandlede leiekontrakter i markedet. Den første variabelen, *Prime*, defineres som eiendommer som ligger i de mest ettertraktede områdene. I Oslo vil dette for eksempel være innenfor *Central Business District* (CBD) området. Videre er det lagt til en parameter som viser hva den gjennomsnittlige leieprisen per kvm er for private aktører i byene. Det er konsekvent benyttet tallgrunnlag for 2017 for å få best mulig grunnlag for sammenligning på tvers av de ulike kildene.

Figurene viser ytterpunkter, og kan derav ikke direkte anvendes til å trekke generelle slutninger for hele porteføljen. Samtidig ser vi at flere av avtalene med de høyeste leieprisene som er inngått i staten har et stort arealforbruk per ansatt, og også godt over gjennomsnittet på 34 kvm, noe som diskuteres i neste kapittel.

<sup>104</sup> Benchmarking Kilde: Akershus Eiendom – Markedsrapport vår 2018. DNB Næringsmegling – Markedsrapport 2.halvår 2017. Leverandøren har ikke tatt hensyn til mva.-kompensasjon i sammenligningen av markedspriser og prisen statlige virksomheter må betale.



**Figur 52 Leiepris kontorareal for markedet og statlige aktører i Bergen og Oslo**



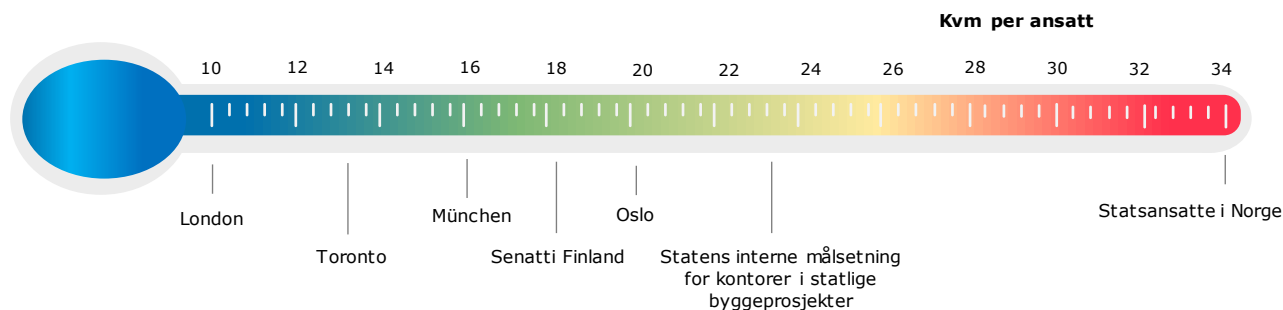
**Figur 53 Leiepris kontorareal for markedet og statlige aktører i Stavanger og Trondheim**

### 7.1.5. Arealbruk i statlig sivil sektor

Gjennomsnittlig arealbruk for statsansatte i Norge til kontorplasser innleid fra markedet basert på statslokaler.no utgjør i dag 33,5 kvm per ansatt. Arealet er definert ut fra hvor mye departement og underliggende etater har meldt inn at de anvender til kontorareal. Tallet er høyt sammenlignet med de kilder leverandøren har vurdert tallene mot, noe som reflekteres i figuren nedenfor. Normal standard for arealbruk som i dag legges til grunn for leiesøk i det private kontormarkedet i Oslo er 20 kvm per ansatt. De mest ambisiøse i det norske markedet dimensjonerer lokalene med 10 kvm per ansatt,

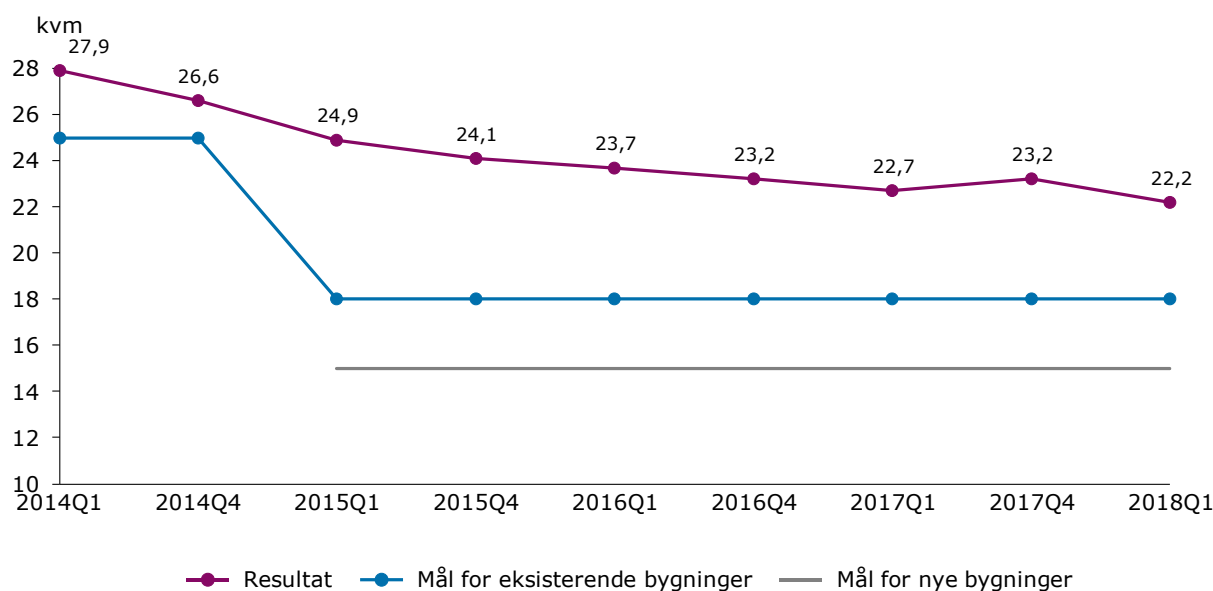


som også er et relativt vanlig normtall for kontorareal i byer som London og NYC<sup>105</sup>. Statens interne målsetning presiserer at kontorer i statlige byggeprosjekter ikke skal overstige 23 kvm per ansatt<sup>106</sup>, men det foreligger ingen føringer på arealbruk for leie i markedet.



**Figur 54 Oversikt arealbruk for byer rundt om i verden**

Senaatti i Finland innførte i 2015 en norm for antall kvm per ansatt på 18 for anskaffelse og rehabilitering, og har en ambisjon om å kunne realisere 15 kvm ved nye byggeprosjekt. Siden 2015 har de jobbet systematisk med å innfri disse kravene, noe som er vist i figuren nedenfor. Resultatet viser arealbruk i hele porteføljen av lokaler.



**Figur 55 Utvikling i areal per ansatt for Senaatti Finland<sup>107</sup>**

## 7.2. Vurderinger knyttet til styring og organisering av leie i markedet

### 7.2.1. Statlige virksomheter har mye areal per ansatt og betaler mer per kvm i forhold til markedspris

Statlig sivil sektor er med utgangspunkt i en årlig utgift på 8,9 mrd. kroner til leie av 4,5 mill. kvm lokaler trolig markedets desiderte største innleier av lokaler. Gjennomsnittlig leiepris, basert på registrert data i statens lokaler, ligger noe høyere mot markedet generelt. I utgangspunktet burde den norske stats geografiske spredning, nøkternhet og bruk av lange leiekontrakter bidra til et prisnivå som ikke overgår sammenlignbare marked

<sup>105</sup> Rapport «Office space across the world – a research & insight publication», november 2017 av Cushman & Wakefield og Statenslokaler.no

<sup>106</sup> Rundskriv om normer for energi og arealbruk for statlig bygg 2015.

<sup>107</sup> Oversikt over arealeffektivitet i Finland mottatt per e-post av Senaatti

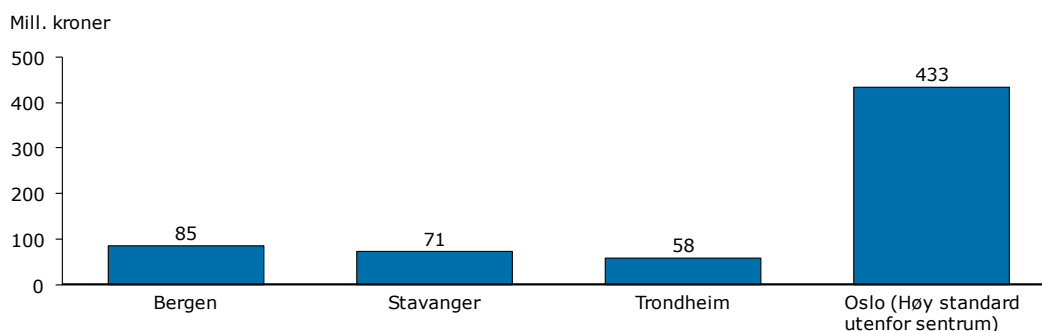


i pressområder. Basert på de leieavtalene som til nå er registrert er gjennomsnittsprisen for statens leie av kontorlokaler på 1 950 kroner per kvm. For en utleier utgjør en statlig leietaker tilnærmet ingen risiko, og statlige avtaler inngås gjerne på 10 års varighet eller mer. Dette bør tilsi at utleier vil være villig til å kunne forhandle på gode markedspriser på tross av mva.-kompensasjonen i statlige leieforhold<sup>108</sup>, med mindre det er inkludert særskilte opsjoner i avtalen som gir høyere leiepris. Et bygg med en stor statlig leietaker er et attraktivt og sikkert investeringsobjekt, og historikken viser at denne type bygg er svært likvid og gir lavt *yieldnivå*<sup>109</sup> ved salg i markedet for eier. Flere statlige leietakere/brukere har erfart at bygg der de er enebroker har skiftet eiere flere ganger i løpet av noen få år.

Med utgangspunkt i 8,9 mrd. kroner staten bruker per år på leie av lokaler har leverandøren foretatt estimater på hva et avvik i statens praksis mot etablert markedspris utgjør i forbedringspotensial. Basert på antall kvm leid areal og avviket mellom snittprisene i markedet og gjennomsnittlig prisnivå i statens leieportefølje utgjør det årlige potensialet 640 mill. kroner for arealet som anvendes til kontor/arbeidsplasser innleid fra det private totalt for de fire største byene.

Estimatet baserer seg på hva staten potensielt kunne ha spart ved å inngå markedspriser og relokalisering i sine leiekontrakter. For å komme frem til den geografiske fordelingen av kontorlokaler har leverandøren tatt utgangspunkt i den geografiske fordelingen av ansatte i staten, og forutsatt at dette er representativt for fordelingen av innleid areal i Norge<sup>110</sup> (se vedlegg 9). Leverandøren antar derimot at det kan ligge besparelser for priser for leid areal som ikke anvendes til kontor og arbeidsplassformål. Her er derimot prisnivået fortsatt noe usikkert, og gir et for svakt grunnlag for sammenligninger.

I Oslo finnes det store lokale forskjeller i leiepris per kvm. Det er derfor tatt utgangspunkt i hva staten potensielt kan spare ved å flytte inn i lokaler med høy standard utenfor CBD som utgangspunkt for analysen. Dette kan for eksempel være Høfden, Bryn, Storo, Lysaker, Torshov etc. Besparelsene vil være per år, men tallet har ikke tatt hensyn til ledetid for å realisere det samlede potensialet. Det samlede estimatet vil kunne endre seg etter hvert som databasen statens lokaler oppdateres, men gir en indikasjon på at det ligger et betydelig gevinstpotensial for staten i å aktivt styre inngåelse av leieavtaler og leiepris. Dette fordi staten, med en stor portefølje, bør være en av markedets mest profesjonelle bestillere og leietakere.



**Figur 56 Potensiell årlig besparelse ved relokalisering og inngåelse av markedsleie for eksisterende leiekontrakter i de fire største byene**

<sup>108</sup> Ved utleie til ikke-avgiftspliktige virksomheter (staten) blir mva. på kostnaden til å føre opp, rehabilitere eller tilpasse leieobjekter en del av utleiers kostnader. Avgiften blir dermed også en del av investeringen leien må betjene for at utleier skal få samme avkastning på investert kapital tilsvarende en avgiftspliktig leietaker. En ikke-avgiftspliktig leietaker må derfor svare en betydelig kompensasjon for denne mva-ulempen i tillegg til markedsleie, for at utleier skal kunne oppnå markedsmessig avkastning

<sup>109</sup> Yield=brutto leieinntekter-direkte eiendomskostnader/markedsverdien. Høy transaksjonspris gir lav yield ved transaksjonstidspunkt (cap-rate)

<sup>110</sup> <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/ansatte/fylke>

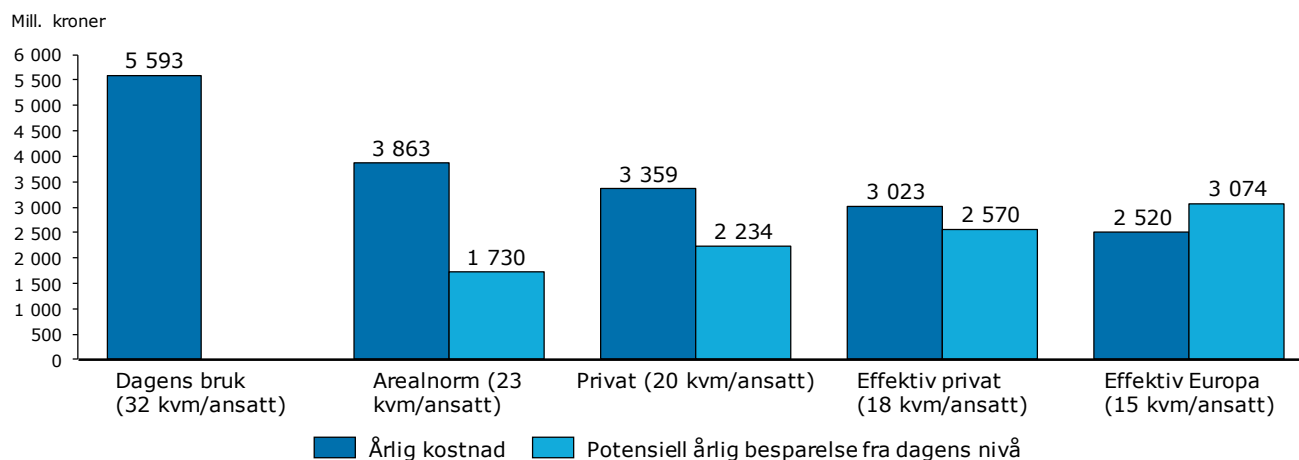


## Effektivisering av eksisterende arealbruk i statlig sivil sektor

Det største verdi- og gevinstpotensialet relatert til leie i markedet ligger i å redusere innleid areal til kontorarbeidsplasser i statlig sivil sektor. Gjennomsnittlig arealbruk for statsansatte i leiemarkedet i Norge til kontorplasser, basert på statens lokaler, utgjør 33,5 kvm per ansatt.

Leverandøren tar ikke et bestemt standpunkt på hvilket areal per ansatt statsansatte i Norge skal benytte, men påpeker at markedet i Norge, og resten av verden, ligger godt under den arealbruken statlig sivil sektor operer med i dag, jf. figur 54.

For å estimere gevinstpotensial er det anvendt estimater for innleid areal som benyttes til kontor og arbeidsplasser og nåværende antall statlige arbeidsforhold. Dersom staten ville redusert innleid areal per ansatt for hele porteføljen av innleid kontorareal til 23 kvm (normtall for statlige byggeprosjekt) vil det tilsvare en årlig besparelse på 1,7 mrd. kroner. Ved å realisere en arealbruk på 20 kvm vil det tilsvare 2,2 mrd. kroner. Ved å realisere kravet lagt til grunn for leie i statlig regi i Finland på 18 kvm vil en besparelse tilsvare 2,5 mrd. kroner. Dersom kravet for statlige nybyggprosjekt i Finland på 15 kvm legges til grunn tilsvarer potensialet tre mrd. kroner. Alle besparelser vil være per år. Dette illustreres i figuren nedenfor.



**Figur 57 Oversikt leiekostnader og potensiell årlig besparelse ved effektiv offentlig arealbruk av leieforhold staten har med markedet. Oversikten viser kun besparelspotensialet for kontorareal.**

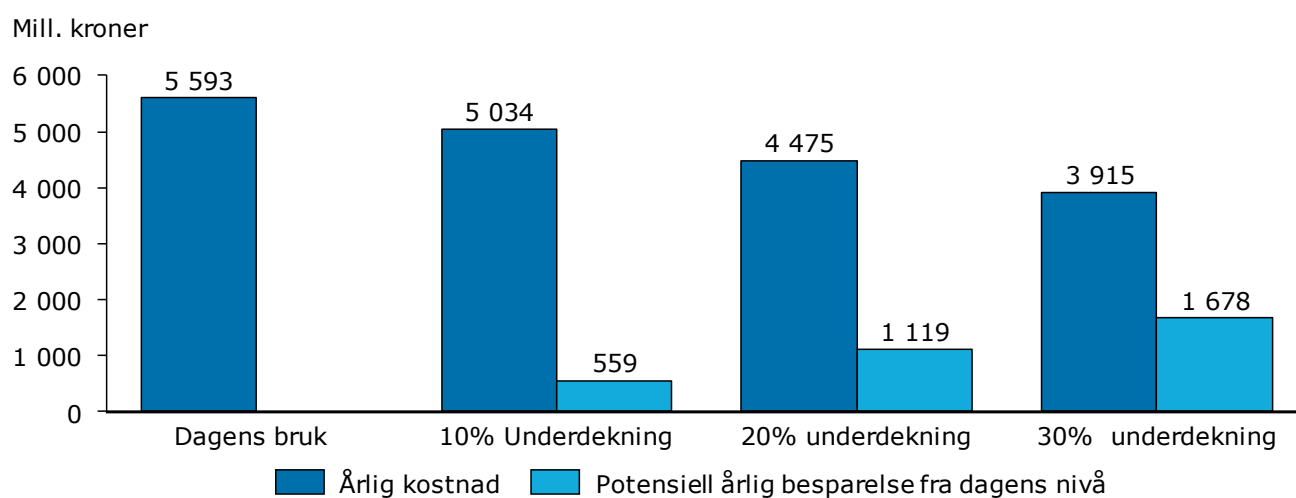
Utover å dimensjonere areal per ansatt er det i økende grad vanlig at virksomheter tar høyde for at deler av de ansatte ikke er tilstede i lokalene 100 pst. av tiden, og dimensjonerer med en «underdekning» i forhold til antall arbeidsforhold. Leverandøren har fått tallgrunnlag som legger til grunn at dette prinsippet i liten grad utøves i nåværende leieforhold i staten og at det er en betydelig andel av de ansatte i staten som er borte til enhver tid. Behov for å legge underdekning til grunn varierer i stor grad med type arbeidsoppgaver en virksomhet har, og i hvilken grad de ansatte sitter på samme sted hver dag eller arbeider på ulike lokasjoner. For å evaluere effekter av en eventuell praksis med underdekning er det lagt til grunn tre alternativer: underdekning på 10 pst., 20 pst. og 30 pst. Leverandøren er klar over at 30 pst. underdekning trolig ikke er anvendelig for majoriteten av arbeidsplasser i statlig sivil sektor, men leverandøren har mottatt observasjonsstudier utført av Statsbygg som viser at statlige aktører har en betydelig andel ansatte som til enhver tid er borte fra sin arbeidsplass, og at det i noen tilfeller finnes arbeidsplassfravær på opptil 40-50 pst.<sup>111</sup>

<sup>111</sup> Mottatt informasjon fra Statsbyggs rådgivningstjeneste



Det har etter leverandørens erfaring ikke vært vanlig praksis i staten å legge underdekning til grunn for å estimere behov for areal til arbeidsplasser. Arbeidslivet generelt og teknologi spesielt har derimot endret våre vaner og praksis for hvordan og hvor vi arbeider. I 2014 viste levekårsundersøkelsen gjort av SSB at over 25 pst. av arbeidstakere jevnlig jobbet deler av tiden hjemmefra. I tillegg kommer andelen som reiser og tar med seg arbeidet dit det gir mest verdi for oppgaven å arbeide fra. Trenden er mest åpenbar i virksomheter som driver innen profesjonelle tjenester, men det er også en generell trend utenfor disse næringene.

Disse trendene har ført til at det er mer vanlig å legge underdekning til grunn for estimering av arealbehov. Ved å kun legge til grunn underdekning på dagens arealbruk vil en 10 pst. underdekning gi en årlig besparelse på 559 mill. kroner. Ved å realisere til 20 pst. underdekning vil dette kunne gi en årlig besparelse på 1,1 mrd. kroner tilsvarende ved 30 pst. underdekning gi en årlig besparelse på 1,7 mrd. kroner. Dette illustreres i figuren nedenfor.



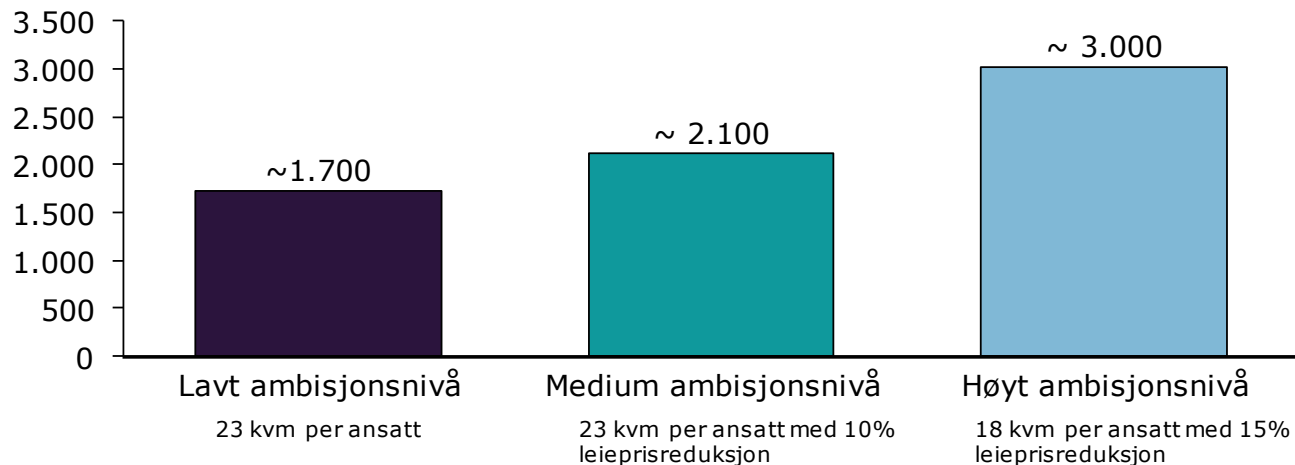
**Figur 58 Oversikt leiekostnader og potensiell årlig besparelse ved underdekning av innleid areal**

Leverandøren har også estimert potensiell besparelse ved å legge det til grunn ulike ambisjonsnivåer av leiepris og arealeffektivisering for alle leiekontraktene staten har med markedet. Dette er definert som lavt, medium og høyt ambisjonsnivå og vises i figuren under. Lavt er definert ved en arealeffektivisering til 23 kvm per ansatt for hele kontorporteføljen leid fra markedet. Medium ambisjonsnivå er gitt ved 23 kvm per ansatt og en 10 pst. leieprisreduksjon gjennom reforhandling av vilkår eller endring av lokasjon. Det høyeste ambisjonsnivået benytter 18 kvm per ansatt med en leieprisreduksjon på 15 pst. Samlet sett kan disse nivåene potensielt gi en årlig gevinstrealisering på henholdsvis 1,7 mrd. kroner, 2,1 mrd. kroner og tre mrd. kroner for hele kontraktporteføljen av leieforhold med markedet. Det påpekes at disse tallene er for leiekontrakter staten har med markedet, og gitt forutsetningen om ellers like forhold. Figuren viser at det er betydelig rom for årlige besparelser.



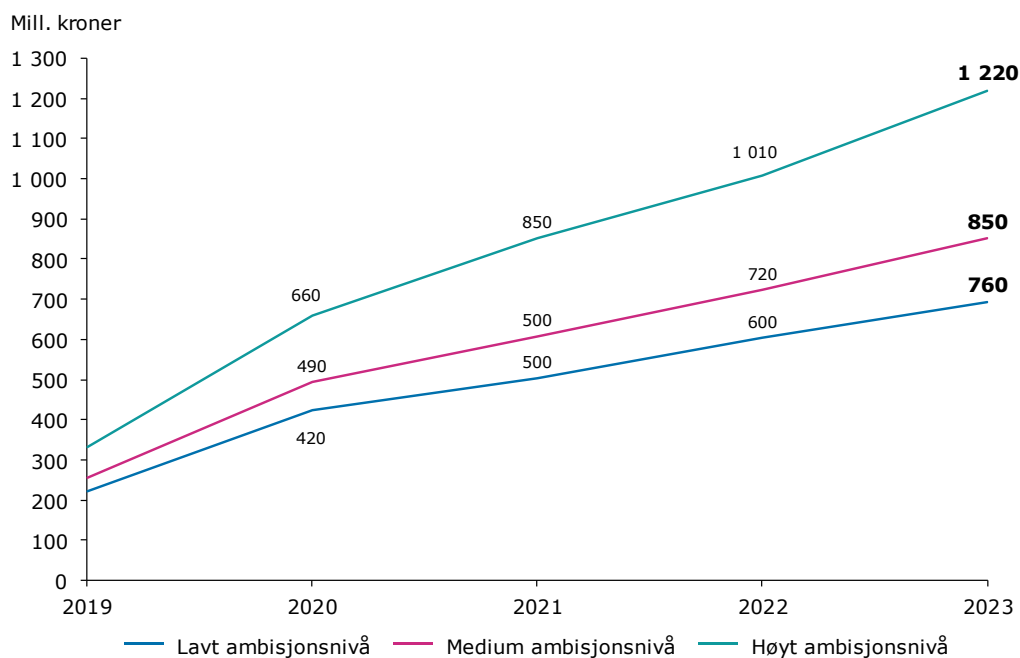


mill. kroner



**Figur 59 Potensiell årlig besparelspotensial for ulike ambisjonsnivåer for alle leiekontrakter staten har med markedet**

For å kunne danne et mer nærliggende gevinstpotensial har leverandøren analysert hva den potensielle årlige besparelsen er ved innføring av ny praksis for statlige leiekontrakter som utløper de neste fem årene. For å finne alle leieforhold har leverandøren tatt utgangspunkt i de leiekontraktene som foreløpig er lagt inn i statens lokaler og dimensjonert de i lys av det samlede totale arealet som staten leier i markedet. Det er tatt utgangspunkt i tilgjengelig gjennomsnittleie og analysert hvilke kostnadsbesparelser staten kan oppnå ved å reforhandle de avtalene som utgår i nærmeste fremtid med hensyn på arealeffektivisering og leiepris. Det er igjen benyttet de ulike ambisjonsnivåene og figuren under viser potensiell årlig besparelse under ellers like forhold.



**Figur 60 Potensiell årlig besparelspotensial ved ulike ambisjonsnivåer for alle utgående leiekontrakter staten har med markedet de neste fem årene**

Figuren viser at for leiekontrakter som utgår i 2019 vil den årlige besparelsen være henholdsvis 220 mill. kroner, 254 mill. kroner og 330 mill. kroner for lavt, medium og høyt ambisjonsnivå. I 2023 vil den potensielle årlige besparelsen være 758 mill. kroner, 850



mill. kroner eller 1,2 mrd. kroner avhengig av hvilket ambisjonsnivå staten velger å legge seg på. Differensen mellom 2019 og 2023 skyldes en kumulativ besparelseeffekt ettersom besparelsen som ble realisert i år én fortsatt vil være gjeldende i år fem (hvis vi antar kontraktvarighet over fem år). Tallene er målt opp mot statens null-alternativ, som innebærer hva kostnaden ville vært dersom man ikke gjør noen grep i de eksisterende leieavtalene, men snarer reforhandler med eksisterende vilkår.

### **7.2.2. Dagens prosess for leie i markedet er svak med manglende helhetlig styring**

Som tidligere beskrevet er det etter leverandørens forståelse at praksis for leie av lokaler i liten grad har vært underlagt en helhetlig styring og prosedyre for gjennomføring. Det er også identifisert at instruksen i liten grad er internalisert i statlige virksomheter og departementene, da det er et betydelig avvik mellom forelagte leiesaker over terskelverdi til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og tilsvarende leiekontrakter i statenslokaler. Leverandøren vurderer derfor at praksis må i større grad skjerpes og etterfølges enn det som gjøres i dag. En grenseverdi på 100 mill. kroner og nåværende snittpriser i statlige leieavtaler tilsier at det kun er avtaler med over 140 ansatte og ti års varighet som blir forelagt for uttalelse. Et stort antall statlige virksomheter og enheter har under 140 ansatte, og vil representere en stor andel av statens samlede kostnader for leie av lokaler. Det påpekes at det er noen statlige virksomheter med flere enn 140 ansatte som har delt lokalisering, der hver leieavtale potensielt kan komme under terskelverdi. Gjennom beskrivelsen av nåsituasjonen vurderer leverandøren at dette også er tilfellet for leiekontrakter under 100 mill. kroner da gjennomsnittlig areal per ansatt er 33,5 kvm og at staten systematisk sitter over markedspris i de fire største byene. Argumentet forsterkes ved at det gjennom intervjuer og tilgjengeliggjort dokumentasjon ikke legges en etablert felles kontraktstandard eller strategi til grunn for statlige leieavtaler.

Med årlige leiekostnader på nesten 8,9 mrd. kroner, 143 800 statlige ansatte og godt over to tusen leiekontrakter i statlig sivil sektor vurderer leverandøren at staten har grunnlag og forutsetning for å være blant markedets mest profesjonelle leietakere. Det bør tilsi at staten får gode vilkår i sine kontrakter, enten dette er på pris per kvm eller relatert til andre faktorer som gir høy verdi for bygget som innsatsfaktor. Dette er tilfellet for de leiekontraktene med markedet som går gjennom rådgivningstjenesten i Statsbygg. Dette konkretiseres gjennom innføring av standardkontrakter, styrket tjeneste for behovsutredning, opprettelse av statenslokaler, samt innføring av instruks for leie i markedet. Leverandøren er forelagt informasjon som dokumenterer at staten, gjennom bedre styring, utredning og kravstilling, kan oppnå besparelser på flere hundre millioner.

Leverandøren vurderer derfor at det er nødvendig å ha spesialistkompetanse som bestiller av å sikre en god definisjon av behov og seleksjon av de beste alternativene i markedet, utforme den beste løsningen knyttet til arealbruk, utforming av lokaler, sikre rett leveranse av sikkerhet og tilhørende tjenester, utforme kontraktstruktur og forhandle pris og endelig avtale. I tillegg til å sikre anvende av best tilgjengelig kompetanse bør staten kunne realisere gevinster mot dagens praksis ved å etablere definerte strukturer for gjennomføring av leiesaker, fra utredning av behov til inngåelse av kontrakt.

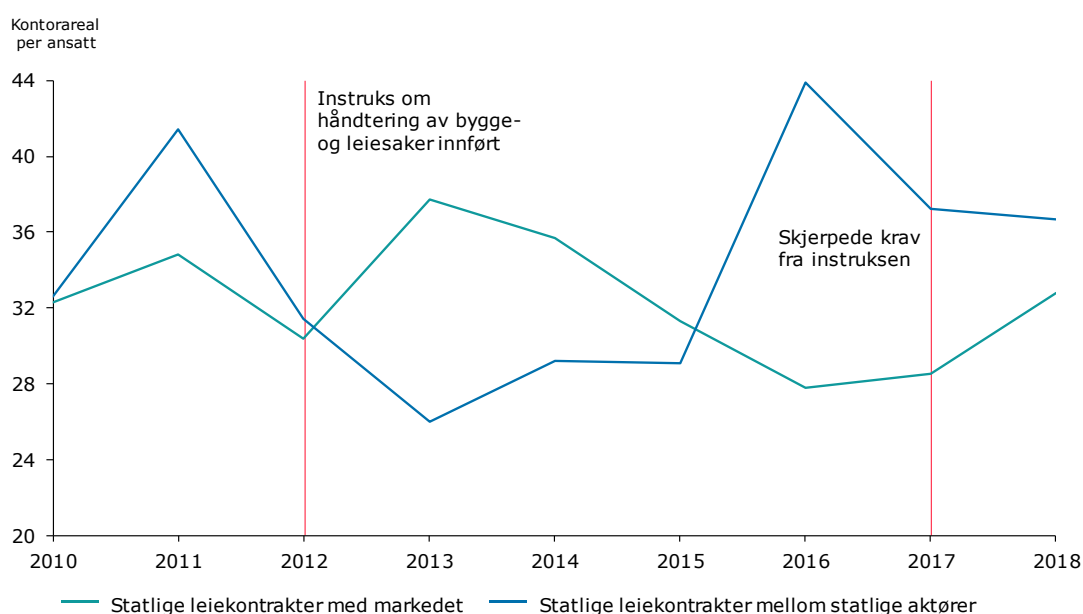
### **7.2.3. Dagens praksis for leie i markedet er gjort med distribuert utøvelse og lav kompetanse**

Det er leverandørens forståelse at statlige virksomheter ikke har kjent til omfanget av arealbruk og pris for deres lokaler, da det er identifisert at staten betaler mer enn de burde og at lokasjonene gjennomgående har mer areal per ansatt i forhold til markedet. Gjennom intervjuer og tilgjengeliggjort dokumentasjon forstår leverandøren at eiendomskompetansen varierer fra virksomhet til virksomhet, og særdeles distribuert.



Mange leieavtaler inngås av ressurser som aldri eller meget sjeldent har inngått en leieavtale. Distribuert utøvelse vanskeliggjør å utvikle fagkompetanse på inngåelse av leieavtaler. Samtidig gjør distribuert utøvelse at statens leie i markedet ikke er koordinert og det fremkommer flere eksempler hvor staten konkurrerer seg imellom og derav driver opp prisnivå. Det fremkommer også at utredning og kontraktsinngåelsen i stor grad er distribuert til de enkelte virksomhetene.

Dagens praksis gjenspeiler seg i figur 61, som viser utviklingen i areal per ansatt for inngåtte leieavtaler for de siste åtte årene for kontorareal for statlige aktører. Den blå linjen viser areal per ansatt for inngåtte leiekontrakter mellom statlige aktører. Den grønne linjen viser areal per ansatt for inngåtte leiekontrakter mellom statlige aktører og markedet. Fra figuren vises det at inngåtte leiekontrakter, fra begge linjene, ikke viser en systematisk trend. Selv med innføringen av instruks om bygge- og leiesaker, samt skjerpede krav, opereres det fortsatt med rundt 30 kvm per ansatt for nyingåtte leieavtaler, både fra markedet og mellom statlige aktører.



**Figur 61** Utvikling gjennomsnittlig kontorareal per ansatt for inngåtte leiekontrakter av statlige aktører

### 7.3. Oppsummering av vurderinger

Basert på helheten i nåsituasjonen er det utarbeidet en oppsummering av leverandørens vurderinger. Vurderingene har i noen grad gjensidig påvirkning på hverandre.

- Statlige virksomheter har mye areal per ansatt og betaler mer per kvm i forhold til markedspris
- Dagens prosess for leie i markedet er svak med manglende helhetlig styring
- Dagens praksis for leie i markedet er gjort med distribuert utøvelse og lav kompetanse



## 8. Vurdering av nåsituasjon knyttet til styring og organisering av eiendomsforvaltningen

I dette kapittelet gis en beskrivelse av nåsituasjonen (kapittel 8.1) og leverandørens vurderinger av nåsituasjonen (kapittel 8.2) knyttet til styring og organisering av eiendomsforvaltningen i statlig sivil sektor. En oppsummering av leverandørens vurderinger er gitt i kapittel 8.3. Kapittelet dekker dagens forvaltningsmodeller og variasjoner de har i kostnadsnivå og økonomistyring, samt ivaretagelse av statens bygningsmasse herunder husleieordningen. Det dekker i tillegg tilfredshet i Statsbyggs brukere og ivaretagelse av kulturhistorisk eiendom.

### 8.1. Nåsituasjonsbeskrivelse av styring og organisering av eiendomsforvaltningen

#### 8.1.1. Dagens forvaltningsmodeller i staten

For lokaler som eies av rettssubjektet staten er det to forvaltningsmodeller: areal forvaltet gjennom Statsbygg og areal forvaltet av de statlige virksomhetene selv. Statsbygg forvalter rundt 2,9 mill. kvm og selvforvaltet areal er estimert til 2,2 mill. kvm. Tabellen nedenfor viser fordelingen mellom de største statlige aktørene, basert på tallgrunnlag forelagt leverandøren og gjennom statenslokaler.no. Det påpekes at eksakt fordeling og størrelse er lite transparent og at statenslokaler.no er under utvikling.

Største statlig eiendomsforvaltere	Totalt bruttoareal bygg	Prosentvis fordeling
Statsbygg	2 900 000	56,8 pst.
Universiteter og høyskoler	1 756 442	34,4 pst.
Statens vegvesen	173 283	3,4 pst.
Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap	51 285	1,0 pst.
Miljødirektoratet	20 034	0,4 pst.
Kystverket	9 679	0,2 pst.
NVE	951	0,0 pst.
Andre	192 847	3,8 pst.
<b>Totalt</b>	<b>5 104 521</b>	<b>100 pst.</b>

Tabell 15 Eiendomsoversikt statlig eiendom

For kontorareal som er forvaltet under rettssubjektet staten (Statsbygg og selvforvaltede lokaler) sitter statsansatte i gjennomsnitt på 33,9 kvm per ansatt til en gjennomsnittlig leiepris på 2 260 kr per kvm. For de aktørene som har inngått nye leieforhold med Statsbygg de siste fem årene er gjennomsnittlig leiepris 2 700 kr per kvm, hvor 10 av 31 prosjekter har en årlige leie på over 10 mill. kroner. For statlige aktører som leier av Statsbygg blir i gjennomsnitt 66 pst. av alle kontraktene reforhandlet<sup>112</sup>.

	Kontorareal i statlig eierskap
Gjennomsnittlig kontorareal per ansatt	33,9
Gjennomsnittlig leiepris per kvm	2 260
Gjennomsnittlig leiepris i husleieordningen for inngåtte kontrakter de siste fem årene	2 700

Tabell 16 Oversikt leiepris og areal per ansatt for kontorareal eid av staten

#### 8.1.2. Statens husleieordning vs. selvforvaltet husleie

For lokaler som forvaltes av Statsbygg er det av St. Prop. nr. 63 (1990-1991) «Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning» lagt frem forslaget om en husleieordning der alle etater i sivil sektor belastes leie på sine driftsbudsjetter for bruk av statens lokaler. Proposisjonen viser til at hovedformålet med innføringen av husleiemodellen er bedre ressursdisponering innen statlige virksomheter og en mer rasjonell behandling av kapital i staten. I tillegg påpekes det at ordningen vil gi en bedre tilpasning av statens interne tjenester, herunder bygge- og eiendomstjenester, til

<sup>112</sup> De siste 5 årene er det 280 leiekontrakter som har utløpt, hvor 185 av disse har inngått nye kontrakter med Statsbygg.



brukerinstitutionenes egne behovsvurderinger. Gjennom å sikre innbetaling av midler til å finansiere byggets prognostiserte vedlikeholdsbehov skal statens investerte kapital i eiendom opprettholdes i løpet av byggets levetid samt bidra til at brukerne kan konsentrere seg om sin kjernevirksomhet.

Statens husleieordning legger til grunn et prinsipp om kostnadsdekkende husleie, hvilket innebærer at det skal betales en årlig husleie over en gitt leieperiode som skal dekke de utgiftene staten har til bygget. Husleieordningen inngås normalt over en periode på 20 år. Kostnadselementene er tomteverdi, investeringer/sluttkost, periodisert drift og vedlikehold (FDV) og kapitalkostnader (renter og avskrivninger). Leiepris vil videre kunne variere med hva slags restverdi som legges til grunn ved utløpt leieavtale. Restverdien vil baseres på estimert markedsverdi for eiendommen ved endt leieperiode, hvor en høy restverdi lagt til grunn ved kontraktens utløp bidrar til lavere leiepris per år. Dermed gir husleieordningen insentiv til å begrense kostnadene, fordi leietakeren belastes alle kostnadene, inkludert renter, over leieperioden<sup>113</sup>. En konsekvens av husleieordningen er at brukerne kan fokusere sine arbeidsoppgaver til kjernevirksomheten, samtidig som det settes av midler til forvaltning, drift og vedlikehold av lokalene. Nedenfor vises oppstillingen av husleiemodellen.



**Figur 62 Beregningsgrunnlag for husleiemodellen**

Restverdien er den økonomiske verdien bygget forventer å ha ved leiekontraktens utløp. Et bygg som forventes å beholde sin markedsverdi vil få en relativ lav husleie, fordi det forventes at husleien ikke skal dekke et verditap av eiendommen. Det motsatte er tilfeller der man forventer at bygget har en lav restverdi, hvor leietaker må dekke det forventede verditapet i leieperioden. For kapitalkostnaden legger Statsbygg til grunn en kalkulasjonsrente, etter Finansdepartementets rundskriv (R-109/2014), som består av en basisrente på 4 pst. samt et risikotillegg mellom 0,5-2,5 pst. Risikotillegg justeres normalt etter usikkerheten rundt restverdien tilknyttet bygget. Forventes det at bygget vil ha en lav restverdi settes risikotillegget høyt. Før Finansdepartementets rundskriv (R-109/2014) lå kalkulasjonsrenten mellom 2,4-4 pst.

Fordi leieforholdet i husleieordningen reguleres gjennom to virksomheter under samme rettssubjekt er ikke husleieordningen rettslig bundet. Dette innebærer at eventuelle tvister mellom brukeren og Statsbygg må håndteres av de respektive departementene istedenfor gjennom en domstol.

I rapporten fra interdepartementalt utvalg mars 2005 «*Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning*» påpekes det at erfaringene med husleieordningen er gode og at bygningsmassen som forvaltes under ordningen er godt vedlikeholdt. Det trekkes videre frem viktigheten i å utvikle ordningen som gir riktige insentiver i beslutninger om anskaffelser og bruk av lokaler.

Selvforvaltet eiendom er statlig eiendom hvor disponering er direkte underlagt departement eller underliggende etat. I selvforvaltet modell er det ikke knyttet noen kontantstrøm til bygget og det er opp til bruker selv å ivareta forvaltning, drift og vedlikehold. For kunnskapssektoren ble det derimot fra 01.01.2018 innført et felles prinsipp av Kunnskapsdepartementet for fastsettelse av leiepris for selvforvaltede lokaler, jf. fellesmodellen som bygger på prinsippene fastsatt av norsk standard NS3454.

<sup>113</sup> Forutsetter at det ikke gis full husleiekompensasjon



Fellesmodellen ble innført med hensikt om å opprettholde tilstandsgraden på universitets- og høyskolebygg samt å synliggjøre kostnadene forbundet med forvaltning, drift og vedlikehold.

I selvforvaltet modell er kostnadene institusjonens og leietakers kostnader, og ikke en husleie som betales til en utleier. Det er også enkelte kostnadsposter som ikke påløper for dette forvaltningsregimet, uten at dette nødvendigvis medfører at samlede kostnader er lavere. Ved et statlig finansiert nybygg vil det for institusjonen medføre løpende kostnader til drift og vedlikehold, men normalt ikke medføre kapitalkostnader. Midler til å sikre et hensiktsmessig nivå for eiendomsforvaltning vil i de fleste tilfeller, med mindre en annen modell er innført, allokere av bruker selv over enhetens samlede bevilgede midler. For endringer i lokaler må de selvforvaltede institusjonene selv fremskaffe hele investeringsbeløpet før prosjektet kan starte, mens man i husleieordningen kun trenger å fremskaffe midler til en økt husleie (kurantordningen). For store byggeprosjekter er dette likt uavhengig om man er inne i eller utenfor husleieordningen.

De største forskjellene i økonomistyringen mellom de to forvaltningsmodellene ligger primært i at husleieordningen priser kapitalkostnadene. Det er også en forskjell at bruker selv (selvforvaltet areal) definerer over sitt samlede budsjett, og hvilke midler som skal anvendes til eiendomsforvaltning mot andre områder.

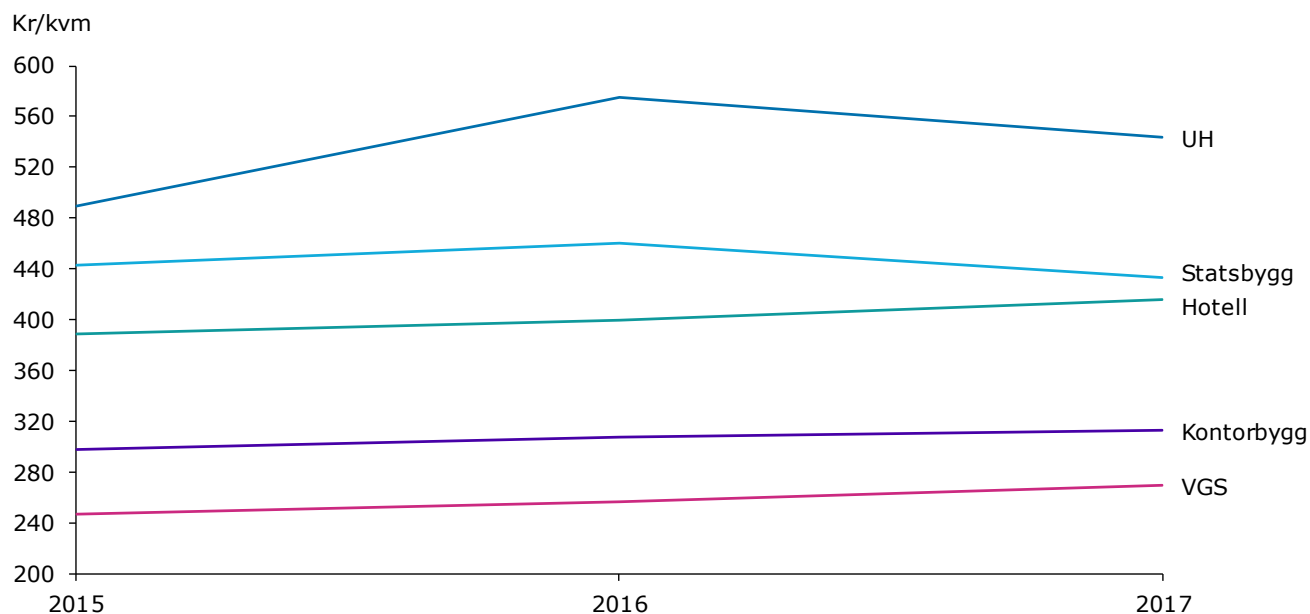
### 8.1.3. Kostnadsnivået mellom forvaltningsmodellene

For å analysere kostnadsnivået i bygninger Statsbygg forvalter opp mot aktørers selvforvaltede bygninger er det hentet inn FDV-kostnader for Statsbygg, kontorbygg, videregående skoler (VGS), hotell og UH-bygninger. Tall for Statsbygg samt FDV-regnskap for de største selvforvaltede universitetene (UiO, UiB, NTNU og UiT) er tilsendt på e-post av respektive aktører og sammenlignet med rapporten «Interdepartemental arbeidsgruppe om insentiver for forvaltning av og investeringer i statlige universitets- og høyskolebygg». Tall for kontorbygg, VGS og hotell er hentet fra Norsk Prisbok<sup>114</sup>, se vedlegg 8. Verdier for kontorbygg, VGS og hotell er ikke direkte sammenlignbart, men gir en indikasjon på nivå.

Kostnader til forvaltning (F), drift (D) og vedlikehold (V) føres generelt slik det er definert i Norsk standard NS 3454:2013 Livssyklus-kostnader for byggverk. En slik standard ble innført i 2015 for de selvforvaltede universitetene, jf. fellesmodellen, og standarden følges også i Norsk Prisbok. Statsbygg følger NS 3454 sine definisjoner av vedlikehold og drift, men er som statlig virksomhet pålagt å følge statlige regnskapsstandarder og standard kontoplan for statlige virksomheter, noe som avviker fra systematikken i NS 3454. Det kan derfor være utfordrende å gi en sammenlignbar statistikk mellom Statsbygg og andre aktører som bruker metoder som er i tråd med NS 3454. Det påpekes også at det er andre forhold som tilsier reelle forskjeller i kostnadsbildet, herunder bygningens formål, bruk, alder, kvalitet og tilstand.

Fra figuren under ses det at Statsbygg har redusert FDV kostnadene med NOK 10 per kvm fra 2015 til 2017. Statsbygg har de siste årene lagt vekt på effektivisering av arbeidsoppgaver, innføring av støttesystemer og felles praktisering av rutiner. Dette kan være noe av årsaksforklaringen til reduserte FDV-kostnader per kvm. Statsbygg opererer med et totalt FDV-nivå som ligger over VGS, kontorbygg og hotell, men under UH.

<sup>114</sup> Tallgrunnlag for kontorbygg over 15 000 kvm, videregående skoler og hoteller i bykjerne fra norsk prisbok etter NS 3454.



**Figur 63 Utvikling av totale FDV-kostnader per kvm for Statsbygg og utvalgte selvforvaltede aktører for 2015-2017. Verdier for kontorbygg, VGS og hotell er hentet fra Norsk Prisbok. Tall fra UH er hentet fra fellesmodellen etter NS 3454.**

De totale FDV-kostnadene kan splittes opp i forvaltning (F), drift (D) og vedlikehold (V) for å se kostnadene per kvm tilknyttet hver aktivitet. Statsbygg spesifiserer sine utleiekostnader etter tre kategorier, i) utleier utfører og dekker kostnad, ii) leietaker dekker kostnader og Statsbygg utfører og, iii) utleier utfører og dekker kostnader. Fordeling av drift og vedlikehold er detaljert beskrevet i Statsbyggs sine leiekontrakter og fordeler seg etter de tre kategoriene beskrevet ovenfor. Forvaltningskostnaden synliggjøres ikke direkte mot leietaker, men estimeres som et påslag per kvm. Statsbygg operer med brukeravhengige kostnader (BAD), som er driftskostnader som oppstår fordi kunden bruker bygget. I figur 64 er det inkludert og BAD kostnader for å etablere et sammenligningsgrunnlag for standarden NS 3454 overfor Statsbygg. For de selvforvaltede virksomhetene er kategorisering etter standard kontoplan i henhold til NS 3454.

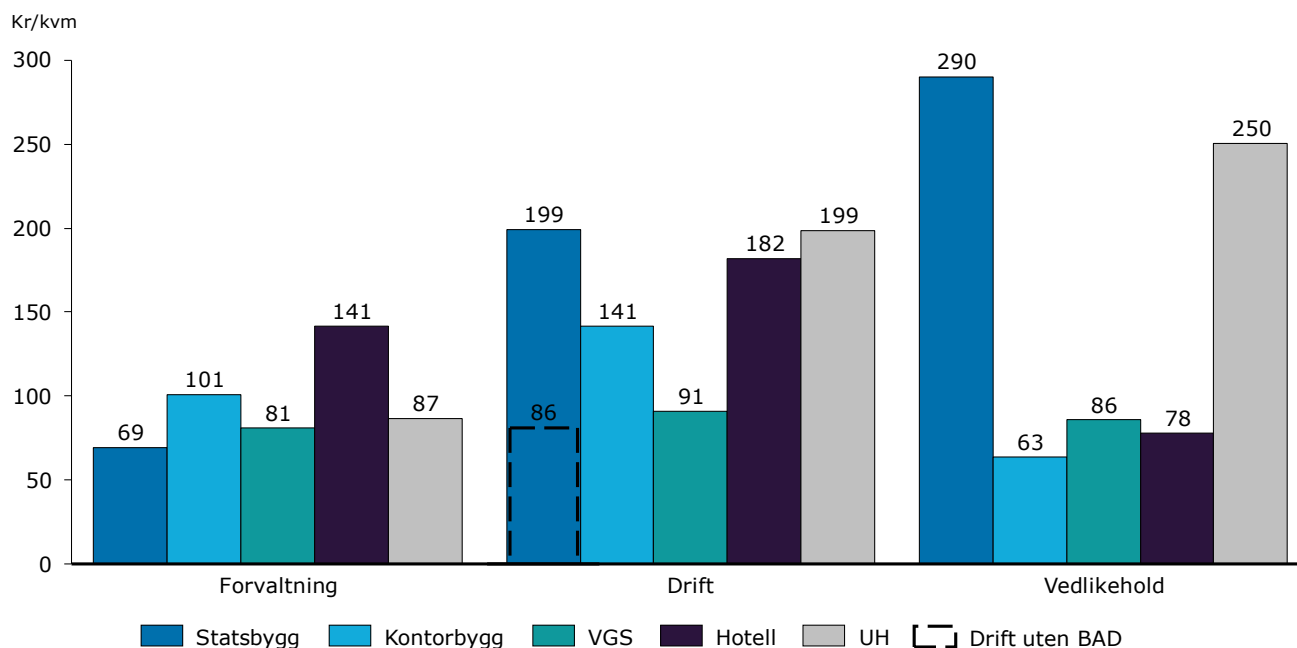
Fra figur 64 kan man se at Statsbygg har hatt et lavere nivå på sine forvaltningskostnader sammenlignet med de andre aktørene. Som nevnt tidligere operer Statsbygg med et påslag per kvm i forvaltningskostnad i motsetning til NS 3454. På driftsdelen er Statsbygg også den aktøren med de laveste kostnadene per kvm hvis man ser bort fra BAD-kostnadene<sup>115</sup>, da denne utarter seg til 86 kr per kvm. Bli BAD-kostnadene inkludert ligger nivået tilsvarende med UH, på 199 kr per kvm. Det er usikkerhet til driftskostnadene relatert til Statsbyggs portefølje som ikke blir synlige i Statsbyggs kostnadsstruktur. Innsikt og intervju med Statsbyggs brukere viser at flere større brukere har en betydelig andel eget driftspersonell tilknyttet eiendomsvirksomhet. Det er ikke systematisk gjennomgått i hvilket omfang disse ressursene utfører driftsrelaterte oppgaver på portefølje forvaltet av Statsbygg, og hvordan det kostnadsføres.

På tross av stor usikkerhet i driftskostnader viser Statsbygg en positiv utvikling i driftskostnad per kvm for ordinær portefølje over tid (jf. kap. 4.2.1) som har blitt redusert betydelig fra 113 kr i 2015 til 85 kr i 2017. I tillegg har forvaltet driftsareal per ansatt økt fra 8 322 kvm i 2015 til 8 463 kvm i 2019. Dette peker mot en positiv samlet utvikling hva gjelder Statsbyggs driftseffektivitet.

<sup>115</sup> Driftskostnader som oppstår fordi kunden bruker bygget. Disse vil variere med bruken og leietakers ønsker.



Vedlikeholdskostnadene til Statsbygg ligger høyt over kostnadene for kontorbygg, VGS, hotell og UH. Statsbygg har fått store summer ekstraordinære vedlikeholdsmidler til blant annet fengsler, og det vil derfor være naturlig å forvente et høyere nivå på vedlikeholdskostnadene. De høye kostnadene reflekterer i tillegg Statsbyggs diversifiserte portefølje og tilstandsgrad, noe som fremkommer i neste delkapittel. Det påpekes også at noe av forskjellen i FDV-kostnadene mellom Statsbygg og UH skyldes at statens finansieringskostnader ikke er inkludert i resultatregnskapet for de selvforvaltede virksomhetene<sup>116</sup>. Som presisert tidligere gjør ulik regnskapsstandard mellom aktørene og porteføljesammensetning det krevende å direkte sammenligne nivået på enkeltposter og samlet, samt trekke entydige konklusjoner.

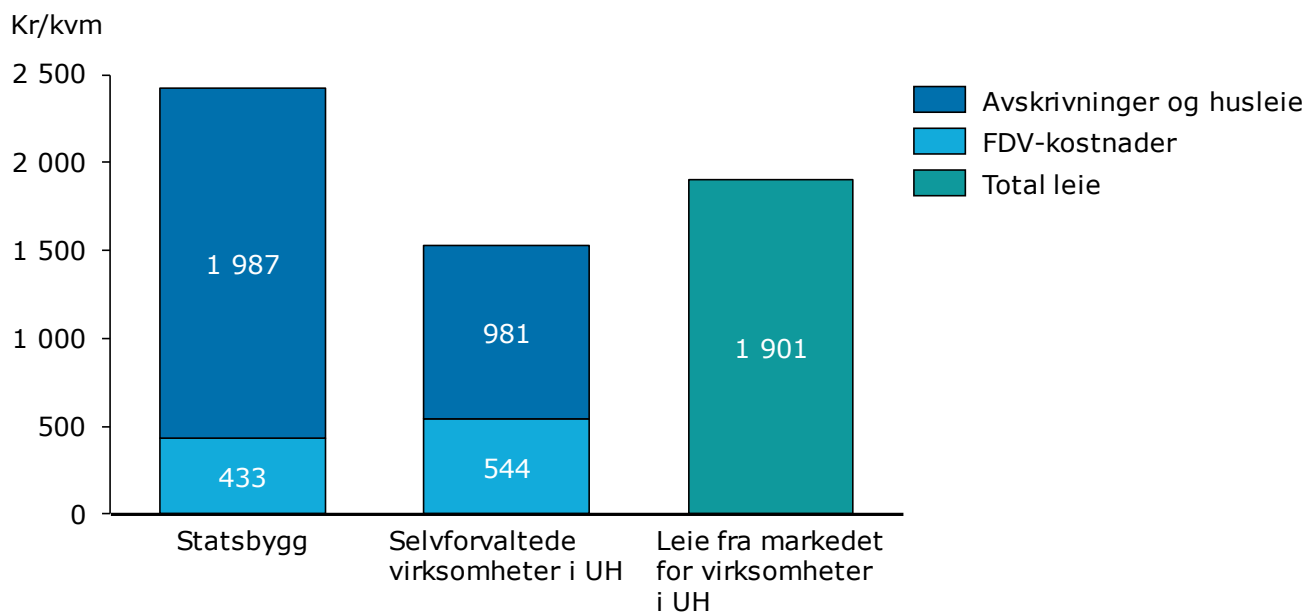


**Figur 64 Gjennomsnittlig forvaltnings-, drifts-, og vedlikeholdskostnader per kvm for Statsbygg og utvalgte selvforvaltede aktører fra 2015 til 2017. Verdier for kontorbygg, VGS og hotell og UH er hentet fra Norsk Prisbok**

Med tallgrunnlag fra den interdepartementale rapporten om universitets- og høyskolebygg, estimerer fra leverandøren og databasen for statistikk om høyere utdanning er det foretatt et samlet estimat på FDV og husleiekostnader per kvm for Statsbygg, de selvforvaltede virksomhetene i UH og hva leie fra markedet er for UH-sektoren. Dette vises i figuren nedenfor.

<sup>116</sup> Interdepartemental arbeidsgruppe om insentiver for forvaltning av og investeringer i statlige universitets- og høyskolebygg» (mai 2018)





**Figur 65 Oversikt over kostnad per kvm for de ulike forvaltningsmodellene i UH-sektoren**

Figuren viser at Statsbygg operer med et lavere FDV-nivå (eks BAD-kostnader) enn for de selvforvaltede virksomhetene i UH-sektoren. «Avskrivninger og husleie» er andre kostnader forbundet med husleien. Statsbygg operer med en høyere husleie, men dette skyldes i stor grad at husleieordningen til Statsbygg har kapitalelement i seg<sup>117</sup>. Som presisert tidligere kan enkelte FDV-elementer ved de selvforvaltede institusjonene være regnet inn som en del av husleieordningen, og at det i denne sammenheng vil være vanskelig for leverandøren å konkludere hvilke av forvaltningsmodellene som er mest kostnadseffektiv. For beregning av husleiekostnader for leie i markedet er det hentet tall fra NSDs Database for statistikk om høyere utdanning (DBH), som inneholder et bredt spekter av informasjon om den tertiære utdanningen i Norge som inkluderer universiteter, høyskoler og fagskoler<sup>118</sup>. Basert på deres tall vises at det årlige leiekostnader (husleie plus FDV-kostnader) utgjør 1 901 kr per kvm. Leverandøren har ikke vært i stand til å skille mellom FDV og husleiekostnad for virksomheter som leier fra markedet.

#### 8.1.4. Ivaretagelse av statens bygningsmasse

Statsbygg rapporterer på tilstandsgrad relatert til porteføljen i årsrapporten<sup>119</sup>. Beregningen av tilstandsgrad per bygning er et gjennomsnitt beregnet av tilstandsgrader for et forhåndsdefinert utvalg av bygningsdeler<sup>120</sup> per bygning. Den akkumulerte summen for tilstandsgrad per bygning danner grunnlag for tilstandsgraden for porteføljen. I beregningene vises til det til fire ulike tilstandsnivåer i forhold til referansenivået. En tilstandsgrad på TG0 tilsvarer «ikke avvik» og TG3 benyttes for eiendommer med «store eller alvorlige avvik».

I årsrapporten 2017 rapporterte Statsbygg at gjennomsnittlig tilstandsgrad var på TG1. Leverandøren har kun mottatt tverrsnittsdata som viser gjennomsnittlig tilstandsgrad over perioden 2010-2015 på kun et utvalg av bygninger innenfor kategorier av bygningstyper. Det fremkommer av Statsbyggs årsrapport at en betraktelig bedring i tilstanden til

<sup>117</sup> Interdepartemental arbeidsgruppe om insentiver for forvaltning av og investeringer i statlige universitets- og høyskolebygg» (mai 2018)

<sup>118</sup> 2018 NSD - Norsk senter for forskningsdata

<sup>119</sup> Begrepet tilstandsgrad er definert i Norsk Standard 3454 «Tilstandsanalyse av byggverk» og brukes ofte til referanser av bygningers tekniske tilstand.

<sup>120</sup> «Bygningsdel» på 2-siffernivå jf. NS 3451:2009 Bygningsdelstabellen



porteføljen av fengelseiendommer som Statsbygg overtok i 2009. Fengselsporteføljen hadde i perioden før den ble innlemmet i statens husleieordning et betraktelig vedlikeholdsetterslep, og Statsbygg har gjennomført store vedlikeholdstiltak etter overtakelsen både innenfor egen ramme og med øremerkede midler<sup>121</sup>. Vedlikeholdsetterslepet er betraktelig redusert etter at forvaltning, drift og vedlikehold ble overført til Statsbygg. Gjennom intervjuer fremkommer det at Kriminalomsorgen opplever at de gjennom Statsbygg har fått en profesjonell aktør som tar gårdeieransvaret på alvor, gjør nødvendige investeringer i kritisk teknisk anlegg, er kompetente i gjennomføringen og etablerer nødvendig dokumentasjon på kritiske områder. De opplever det som en vesentlig forbedring fra hvordan forvaltningspraksisen var i selvforvaltet modell.

Dokumentasjonen av tilstandsgraden i statens lokalbruk utenfor husleieordningen er begrenset og i stor grad ikke kjent. Tilstandsgraden i universitets- og høyskolesektoren er i større grad dokumentert gjennom blant annet undersøkelser gjort av Riksrevisjonen, men det finnes i liten grad dokumentasjon av tilstandsgraden i statens lokalbruk utenfor husleieordningen utover dette. Det er i gjennomførte intervjuer gitt indikasjoner på lav tilstandsgrad for mange av de statlige eiendommene utenfor husleieordningen i kultursektoren, uten at det er fremkommet dokumentasjon på dette.

I Riksrevisjonenes undersøkelse om eiendomsforvaltning i UH-sektoren (2012-2013)<sup>122</sup> ble det gjort omfattende sammenligninger av tilstandsgrad på bygningsmassen forvaltet av Statsbygg og selvforvaltet areal. Konklusjonen av analysen var at porteføljen som er selvforvaltet gjennomgående har dårligere tilstand enn porteføljen innenfor husleieordningen. Dette gjorde seg også gjeldene dersom det ble korrigert for eiendomsmassens byggeperiode (se tabellen nedenfor). Tilstandsgraden i det selvforvaltede arealet var basert på UH-sektorens egne vurderinger av tilstand. Riksrevisjonen påpekte også at det var relativt store avvik i hvordan de ulike institusjonene vurderte tilstanden i sin portefølje. Høyskolene, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) og Universitet i Oslo (UiO) vurderte arealene sine til å ha en arealvektet tilstandsgrad i intervallet 1,6–2,0. Til sammenligning vurderte Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) og Universitetet i Tromsø (UiT) arealene sine til å ha en arealvektet tilstand på 1,2, mens Universitetet i Bergen (UiB) landet på 1,3. Undersøkelsen viste videre at det i selvforvaltet modell ikke ble jobbet langsiktig og systematisk med vedlikehold. Riksrevisjonen stilte videre spørsmål om det var tilstrekkelig god styringsinformasjon på området. I 2018 fikk Statsbyggs oppdrag med å bistå Kunnskapsdepartementet i deres arbeid med ny investeringsplan for UH-sektoren ved å fremskaffe et kunnskapsgrunnlag om sektoren. På bakgrunn av denne rapporten ble det kartlagt tilstandsgraden for UH-byggene forvaltet gjennom Statsbygg og selvforvaltet, som vist i figur 66<sup>123</sup>.

---

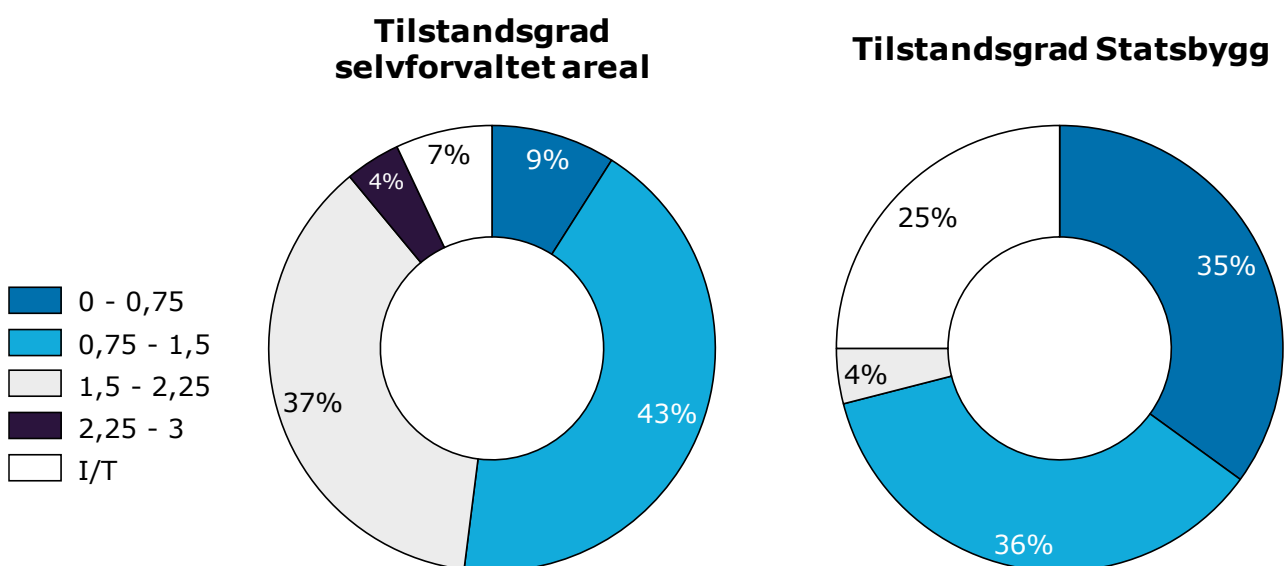
<sup>121</sup> Statsbygg, Årsrapport 2017

<sup>122</sup> Riksrevisjonen; *Riksrevisjonens undersøkelse om statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høyskolesektoren*, Dokument 3:4 (2012-2013)

<sup>123</sup> Rapport A «Kunnskapsgrunnlag for universitets- og høyskolesektoren» 10. august 2018 Statsbygg.

Byggeperiode		Tall i prosent				Sum areal byggeperiode (kvm)
		TG 0	TG 1	TG 2	TG 3	
Selvforvaltende	Før 1850	3	43	23	31	8 000
	1850-1910	0	26	42	32	167 000
	1911-1950	0	19	71	10	157 000
	1951-2010	14	48	32	6	1 345 000
Statsbygg	Før 1850	57	43	0	0	900
	1850-1910	4	79	3	14	26 000
	1911-1950	3	61	36	0	48 000
	1951-2010	28	54	16	2	715 000

Tabell 17 Byggeperioder mellom 1850-2010 fordelt på tilstandsgrad<sup>124</sup> i UH-sektoren



Figur 66 Oversikt tilstandsgrad universitets- og høyskolebygg forvaltet gjennom Statsbygg og selvforvaltet. Fargene indikerer tilstandsgradsnivået. Lys grå er ikke tilstandsvurdert (merket I/T). Rapport fra 2018<sup>125</sup>

Kunnskapsdepartementet hadde innvendinger til at undersøkelsen ikke gjorde rede for forskjeller i de økonomiske rammebetingelsene i sammenstillingen av Statsbygg og de selvforvaltede utdannings- institusjonene ut i fra en nåsituasjon og i et historisk perspektiv. De selvforvaltede institusjonene hadde ikke en inntektsstrøm eller et kapitaltilskudd til vedlikehold av bygningsmassen som tilsvarer Statsbyggs husleieordning. Eiendommer underlagt Statsbygg ble kapitalisert ved innføring av husleieordningen i 1994.

Etter Riksrevisjonens undersøkelser er det gjort en rekke endringer særlig knyttet til de selvforvaltede lokalene innenfor universitets- og høyskolesektoren. Blant annet er det innført en internhusleiemodell kalt *Fellesmodellen* for å gjenspeile de utgiftene institusjonene har til drift, vedlikehold og forvaltning. Som tidligere nevnt har ikke *Fellesmodellen* et kapitalelement som inngår i beregningene. Videre er det innenfor universitets- og høyskolesektoren innført et krav om utarbeidelse av plandokument kalt «masterplaner» eller campusplaner. Planene skal vise til hvordan eiendom- og arealbruk skal være en innsatsfaktor for å nå virksomhetens overordnede mål og strategier, samt skal benyttes til å prioritere nødvendig FDV. Videre har flere av institusjonene prioritert en større del av rammebevilgningen til arealer enn de gjorde tidligere. I følge den interdepartementale rapporten<sup>126</sup> som ble laget på området og levert i mai 2018 er det for

<sup>124</sup> Riksrevisjonen Dokument 3:4 (2012-2013) Undersøkelse av eiendomsforvaltning i UH-sektoren, basert på tabell 6, spørreundersøkelse gjennomført av riksrevisjonen 2011

<sup>125</sup> Rapport A «Kunnskapsgrunnlag for universitets- og høyskolesektoren» 10. august 2018 Statsbygg.

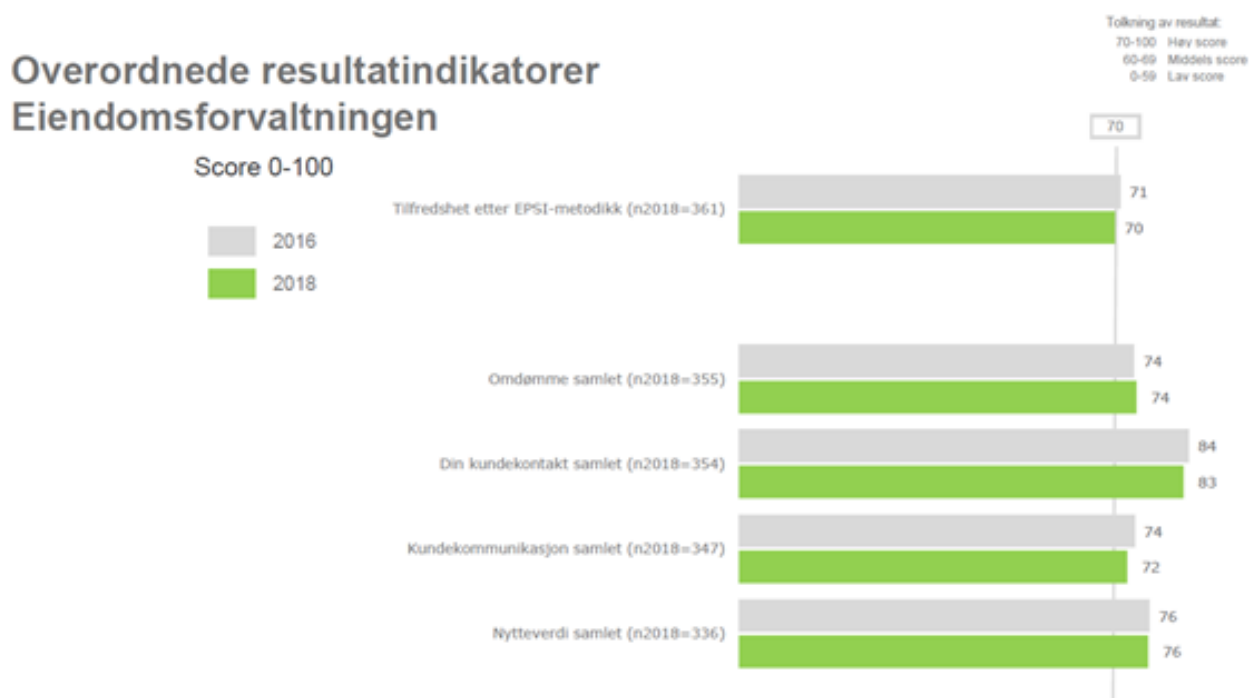
<sup>126</sup> Interdepartemental arbeidsgruppe om insentiver for forvaltning av og investeringer i statlige universitets- og høyskolebygg» (mai 2018)



tidlig å se resultater og effekter av disse tiltakene enda, men det følges opp i årene fremover.

### 8.1.5. Tilfredshet i Statsbyggs brukere

Statsbyggs brukere representerer et bredt spekter hva gjelder type aktør, opererende sektor, arbeidsoppgaver etc. Kantar TNS gjennomførte i perioden januar 2017 til mai 2018 en årlig kundeundersøkelse av sentrale kontaktpersoner hos Statsbyggs kunder. Undersøkelsen tar for seg spørsmål knyttet til Statsbygg som byggherre, forvalter og rådgiver. De fleste av Statsbyggs brukere er godt fornøyd med Statsbyggs forvaltning og tilstanden på Statsbyggs bygg på et overordnet nivå. Det påpekes av flere brukere at det er mye bra med Statsbygg, og ble tildelt en god overordnet EPSI-score på 70 av 100 av sine brukere i 2018. Statsbyggs brukere har en generell oppfatning av at Statsbygg er profesjonelle og kompetente, samt har gode daglige driftsrutiner når det gjelder rollen som forvalter. Forvaltertjenesten oppnådde en EPSI-score på 70 av 100 i 2018, som vist av figuren nedenfor.



**Figur 67 Overordnede resultatindikatorer for eiendomsforvaltningen i Statsbygg for 2016 og 2018**

Statsbygg har gjennomgående gode resultater på målinger av kundetilfredshet som forvalter. Eiendomsbransjen benytter ofte en leietakerindeks for å måle tilfredshet hos leietakere, under betegnelsen kundetilfredshetsindeks (KTI). For aktørene i næringsseiendom som er med i målingene som utføres av Norsk leietakerindeks, ligger snittet i Norge på 80. Entra er nest best i målingen for 2017, med en sum på 85. For søsterorganisasjonen for Norsk leietakerindeks som gjør målinger i Sverige er snittet på 73<sup>127</sup>. Erfaringsmessig er det ikke ønskelig å ha en KTI-score under 70, mens KTI-målinger over 75 som anses som en veldig god score. Leverandøren har ikke sammenlignet metodikk lagt til grunn for norsk leietakerindeks sine målinger og målinger gjort av kundetilfredshet i Statsbygg.

Enkelte brukere har påpekt forbedringsområder i Statsbyggs forvaltningspraksis. Et eksempel er hvordan Statsbygg håndterer reklamasjoner og klager. I intervjuer er det

<sup>127</sup> [www.norskleietakerindeks.no](http://www.norskleietakerindeks.no)



også enkelte som har påpekt at Statsbygg som forvalter kunne vært bedre i brukertilpasning, slik at bruker får mer nytte ut av bygningsmassen. Statsbygg oppfattes av enkelte først og fremst som en teknisk forvalter, fremfor å være kunde og brukerorientert. Det fremheves at forvalter er mer opptatt av selve bygget enn å lytte til brukers behov. Dette trekkes også frem knyttet til hvordan kommunikasjon mellom bruker og Statsbygg kan forbedres, hvor brukerne i mange tilfeller er en lite profesjonell bestiller av eiendomsdrift. Statsbygg har tatt grep på dette området, og skal fra 01.01.2019 omorganiseres i henhold til sektorinndeling for å øke kundeforståelsen og se deres behov.

Tall på brukertilfredshet er kun dekket for arealer som er forvaltet av Statsbygg. Brukertilfredshet for selvforvaltede aktører er ikke dekket grunnet mangel på informasjon.

### 8.1.6. Ivaretagelse av kulturhistoriske eiendommer

Kulturhistoriske eiendommer ligger i dag både innenfor og utenfor den ordinære husleieordningen. I den interdepartementale arbeidsgruppen fra 2005 ble kulturhistoriske eiendommer definert slik:<sup>128</sup>

*«En statlig kulturhistorisk eiendom er en bygning med naturlig tilhørende uteareal, som ut fra faglige vurderinger er eller burde vært underlagt et formelt vern, enten fredet i henhold til kulturminneloven eller regulert til bevaring etter plan- og bygningsloven»*

Statsbygg har ca. 120 eiendommer som er vernede og klassifisert som kulturhistoriske eiendommer og som finansieres over husleieordningen. Statsbygg utfører daglige forvaltning-, drift- og vedlikeholdsarbeider i tråd med kulturminnefaglige forutsetninger på disse eiendommene. I tillegg finnes det enkelte kulturhistoriske eiendommer uten en særskilt leietaker eller bruker finansiert over kapittel 533 «Eiendommer utenfor husleieordningen» i statsbudsjettet. Hensikten med å ha dette som et separat kapittel er å synliggjøre kostnadene tilknyttet disse eiendommene i større grad, samt å unngå kryssubsidiering fra andre leietakere under husleieordningen. Statsbygg har som ansvar å drifte og vedlikeholde disse eiendommene som utgjør til sammen 32 000 kvm fordelt på følgende eiendommer:

- Håkonshallen og Rosenkrantzårnet på Bergenhus festning
- Munkholmen
- Austråttborgen
- Grotten
- Bjørgan prestegård
- Statens eiendommer etter Røros kobberverk
- Villa Stenersen
- Stavern fort på Citadelløya
- Sjømennenes minnehall
- Fjell og ødestuer (fire eiendommer)
- Bygningene på Bygdø Kongsgård med unntak av hovedhuset og Oscarshall

I Statsbudsjettet 2019 er det foreslått bevilget 47,2 mill. kroner til kulturhistoriske eiendommer utenfor husleieordningen, hvorav 20,2 mill. kroner er foreslått til drift under post 1 Driftsutgifter, og 27 mill. kroner er tiltenkt post 45 Større utstyrsanskaffelse og vedlikehold. Statsbygg har i de siste årene gjennomført en grundig analyse av rehabiliterings- og vedlikeholdsbehovet på totaliteten av de kulturhistoriske

<sup>128</sup> «Mer effektiv statlig eiendomsforvaltning» Interdepartemental arbeidsgruppe, mars 2005



eiendommene, og det er konstatert betydelig vedlikeholdsetterslep på flere av bygningene<sup>129</sup>. Dette synliggjøres i raden «sum akkumulert vedlikeholdsbehov» fra tabellen nedenfor. Denne raden viser at vedlikeholdsbehovet har holdt seg i overkant av 200 mill. kroner de siste årene, noe som indikerer at etterslepet opprettholdes.

For å redusere vedlikeholdsetterslepet er det fra og med 2015 avsatt midler til ekstraordinært vedlikehold og oppgradering av bygningsmassen, hovedsakelig på Bygdø kongsgård, jf. Prop. 1 S og Innst. 16 S (2014 – 2015). I 2017 utførte Statsbygg ekstraordinært vedlikehold og oppgradering av bygningsmassen, blant annet ved Gartneriområdet, kyststien og Villa Gjødø på Bygdøy, samt tiltak på Villa Stenersen.

(i 1 000 kr)	2019*	2018	2017	2016	2015	2014
Saldert budsjett kap. 533 post 45	27 000	27 000**	26 600	42 500	30 000	19 000
Regnskap		39 255	37 052	40 108	28 871	13 530
Sum akkumulert vedlikeholdsbehov		213 100	223 500	202 000	233 000	217 000

**Tabell 18 Oversikt bevilgning og utbetaling**

\* Forslag 2019

\*\* Vedrørende 2018: Ved Stortingets vedtak av 15. juni 2018 ble post 1 økt med 2,2 mill. kroner til 22,41 mill. kroner og post 45 økt med 35,5 mill. kroner til 62,5 mill. kroner, jf. Prop. 85 S og Innst. 400 S (2017 – 2018).

## 8.2. Vurderinger knyttet til styring og organisering av eiendomsforvaltningen

### 8.2.1. Dagens husleieordning vurderes i store trekk som en suksess

Dagens husleieordning vurderes i store trekk som en suksess og modellen med kostnadsdekkende husleie fungerer i stort etter hensikten med verdibevarende vedlikehold av statens eiendom. I intervjuer gjennomført både med virksomheter, departementene og Statsbygg trekkes husleieordningen frem som en viktig driver for at staten evner å ivareta eieransvaret og tilstanden til bygningsmassen, eiendomskapitalen og utøve en effektiv forvaltning. Dette bygger videre på at den statlige husleieordningen også ble fremhevet som en suksess og rett virkemiddel i rapport fra interdepartementalt utvalg i 2005.

All forelagt erfaring og beskrivelser i intervjuer fra Danmark og Finland viser at en løsning bygget langs de samme prinsipper som husleieordningen fungerer. Danmark og Finland anvender systemer med lignende prinsipper, og viser et tilsvarende bilde som erfaringene fra Norge. Det er gode erfaring knyttet til å ha en profesjonell eiendomsaktør som forvalter, drifter og vedlikeholder statlige eiendommer, samt at husleien skal dekke kostnader som er nødvendig for å sikre godt vedlikehold av eiendomsmassen.

Videre er leverandørens vurdering basert på tidligere gjennomførte rapporter, analyse og intervjuer med brukere og ekstern ekspertise, at dagens tilstandsgrad i de eiendommene som Statsbygg forvalter jevnt over vurderes som god. Det er videre et bilde av at eiendommer i statlig sivil sektor forvaltet innenfor husleieordningen jevnt over har en bedre tilstandsgrad enn de utenfor husleieordningen. Dette styrker indikasjonene på at forvaltning innenfor husleieordningen fungerer etter intensjonen.

Når det kommer til kostnadsnivået på husleiemodellen klarer på nåværende forelagt informasjon, ikke leverandøren å entydig konkludere med at Statsbygg kostnadseffektiv enn for de selvforvaltede institusjonene. Det gis indikasjoner på at husleien til Statsbygg

<sup>129</sup> Prop. 1 S (2018-2019)



er høyere per kvm, noe som kan være en av direkteårsakene til et bedre tilstandsnivå på bygningsmassen. Det påpekes at størrelsen på husleien fra Statsbygg settes på bakgrunn av diskonteringsrenten som fastsettes av Finansdepartementet, noe selvforvaltet areal ikke er. Leverandøren påpeker også at husleienivået må ses i lys av de ulike eiendommene, da nivået vil variere med tilstandsgrad og byggets alder.

### **8.2.2. Husleieordningen gir lav transparens til fordeling av midler for verdibevarende vedlikehold mellom statlige virksomheter**

Med husleieordningen skal det gjennom leie avsettes midler til å kunne møte byggets vedlikeholdsbehov gjennom byggets levetid. Intervjuer med flere brukere bekrefter at det er lite transparent for leietaker i hvilken grad kostnadselement relatert til vedlikehold tilfaller vedlikehold til leide lokaler. Et kommersielt eiendomsselskap vil normalt opprette separate regnskap og selskap per eid og forvaltet bygg. Dette for å sikre at det er full transparens på inntekts- og utgiftssiden, og for å ha transparens på hvilke verdiøkende tiltak som er gjort relatert til bygget. I tillegg er det et vesentlig poeng at det isolerer risiko og forenkler eventuelle prosesser relatert til fisjon og salg av eiendom.

Ved at det i husleieordningen ikke er transparent for hvordan kostnadselementene lagt til grunn for husleien følger en brukers lokaler, er det en opplevd risiko for at midler betalt inn av en virksomhet benyttes til å utbedre vedlikeholdsetterlep i annen virksomhet eller sektor. Det kan oppfattes som krysssubsidiert, som igjen kan redusere legitimiteten til ordningen. Det har ikke fremkommet at det finnes noe form for eiendomsregnskap per lokale i Statsbyggs forvaltning. Statsbygg informerer om at de operer med dette, noe leverandøren ikke har blitt forelagt separat eller helhetlige oversikter over som viser sammenheng mellom husleieinntekter og FDV-kostnader. Det er derfor krevende å spore hvordan FDV-kostnadene og inntekter hører sammen, samt om det over tid er en sammenheng mellom hva som betales inn i husleie og hvilket verdibevarende vedlikehold som gjennomføres. Det påpekes at husleieordningen ikke er et 1-1 forhold av innbetaling og vedlikehold, men etter intervjuer med Senaatti i Finland viser at det der praktiseres eiendomsregnskap for deres forvaltede eiendommer for å gi transparens og sikre nødvendig legitimitet til ordningen.

Ved dagens praksis, hvor det ikke er etablert egne regnskap per eiendom, gir det fleksibilitet til å prioritere midler dit behovet for vedlikehold i porteføljen er størst. Det kan også til dels gjøres rettede tiltak der det er et tyngre etterslep uten at det på kort sikt krever en tilleggsbevilgning. Statsbygg har fleksibilitet gjennom sin økonomimodell og fullmakter fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til å prioritere vedlikehold og oppgraderinger mellom virksomheter og sektorer for å opprettholde og bedre tilstandsgraden i eiendomsporteføljen. Basert på erfaring fra andre profesjonelle og kommersielle eiendomsaktører er det vanlig praksis å allokere tiltak og investeringer dit behovet er størst. Da er det riktignok vanlig å operere på markedsleie, fremfor en kostnadsbasert leie.

### **8.2.3. Husleieordningen gir ikke sterke insentiver for kontinuerlig effektivisering av statens arealbruk**

Som beskrevet over er statens husleieordning i store trekk vurdert å være en suksess. Suksessen er primært vurdert ut ifra at ordningen priser inn eiendommens underliggende verdier, som sikrer opprettholdelse av eiendomskapitalen ved å prioritere tilstrekkelige midler til drift og vedlikehold. I tillegg har bruk av lokaler en tydelig definert kostnad, som skal bidra til en rasjonell tekning rundt brukers lokalbehov.

Leverandøren vurderer, på tross av de beskrevne styrkene, at husleieordningen i praksis ikke gir sterke insentiver til at statens lokalbruk effektiviseres i avtalenes løpetid. Avtalene inngås med 21 års varighet, og andelen brukere som forlenger er høy. En stor andel av



brukerne av husleieordningen har kundeforhold til Statsbygg i over 40 år. Brukerne har sikker årlig finansiering for sitt lokalbruk over statsbudsjettet. Av lokaler forvaltet av Statsbygg er det en økonomisk ledighet i samlet portefølje på under to pst. For Statsbygg som forvalter er det ikke insentiver som tilsier at det er formålstjenlig å ta en aktiv rolle i å effektivisere en brukers areal. I Statsbyggs portefølje vil en aktiv effektivisering i på eksisterende bygg bidra til økt andel økonomisk ledighet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har heller ikke etablerte styringsindikatorer for Statsbygg som med formål om å effektivisere arealbruk i forvaltet portefølje. Det er derimot etablert tydelige arealmål for statlige byggeprosjekt og det er løpende initiativ for å effektivisere arealbruk og stimulere til samlokaliseringer ved ombygginger og etablering av nye avtaler. Brukerinsentivene for arealeffektivisering betinges av de økonomiske rammene som er tildelt. Hvis bruker ikke opplever konsekvenser av økonomiske justeringer, vil det heller ikke foreligge insentiver for økt effektivitet i utnyttelse av arealene.

Leverandøren vurderer videre at modellen for statlige byggeprosjekt og husleieordningen gir utfordringer relatert til fleksibilitet i statens lokalbruk. Fra et konseptvalg tas til startbevilgning gis går det i snitt seks til syv år for prosjektene over terskelverdi som er analysert i dybdegjennomgangen. I tillegg kommer byggeperioden. Det innebærer at det gjerne går mer enn 10 år fra definert behov og valg av løsning er definert til bygget kan tas i bruk. Når bygget er tatt i bruk er, som beskrevet over, kundeforholdet minimum 21 år. I løpet av denne perioden er det ikke unaturlig om behovene til bruker er i endring. Utfordringen med lav fleksibilitet i lokaler forsterkes av trenden om digitalisering og nye arbeidsformer, hvor lokaler er en viktig premissgiver for tilrettelegging av endring og ny praksis.

Vurderingene er understøttet av statistikk som peker på at gjennomsnittlig arealbruk per ansatt i statlige leieforhold er 34 kvm og at areal per ansatt for avtaler inngått mellom statlige aktører siste fem år er på 30 kvm. For nye statlige byggeprosjekt er det derimot gjort tydelige grep for kostnads- og arealeffektivisering med innføring av arealnorm på 23 kvm. per ansatt.

Statsbygg opplyser at det arbeides kontinuerlig med å analysere og identifisere gevinstpotensial ved økt sambruk. Leverandøren har ingen grunn til å betvile dette. Leverandøren er videre oppmerksom på at det for spesialiserte formålsbygg kan være krevende å realisere besparelser samlokalisering på tvers av sektorer. Leverandøren er derimot ikke kjent med eller forelagt konkrete eksempel på hvordan det jobbes helhetlig og strukturert med effektivisering av brukers arealbruk i forvaltet portefølje i leieperioden. At 98 pst. av Statsbygg sin portefølje er i bruk er positivt, i den forstand at ledighet over tid gir dårligere tilstand og staten bærer unødige kostnader. Leverandøren vurderer derimot at det med eksisterende arealbruk, forventede endringer i behov for lokaler og mulighet for samlokalisering bør kunne utforske potensialet i porteføljen for å arealeffektivisere, frigjøring av areal, alternativ lokal bruk og eventuelt salg av lokaler staten ikke lenger trenger.

#### **8.2.4. Eiendom i husleieordningen gir bedre ivaretagelse av statens eiendomskapital enn selvforvaltede lokaler**

For eiendom i statlig sivil sektor utenfor husleieordningen har det i en del tilfeller vist seg utfordrende å prioritere nødvendige midler til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV). For selvforvaltede statlig eiendom vil prioriteringer for å dekke kostnadene relatert til eierskap, bruk, forvaltning, drift og vedlikehold av eiendom konkurrere med å prioritere driftsmidler til virksomhetens kjernevirksomhet. Det kan være krevende å prioritere midler til vedlikehold over kjernevirksomheten, noe også som understøttes av tidligere rapport fra Riksrevisjonen i 2013, interdepartemental rapport om UH-sektoren fra 2018, rapport «Kunnskapsgrunnlag for universitets- og høyskolesektoren» og i gjennomførte intervjuer.





I enkelte intervjuer pekes det på at det i noen tilfeller er slik at det ikke stilles tydelige krav til om at det er satt av midler til FDV fra eierdepartement ved overlevering av bygget til bruker. All erfaring og dokumentasjon fra statlig eiendomsforvaltning i Sverige, Danmark og Finland indikerer at modeller for kostnadsdekkende husleie er den rette veien å gå for å unngå utfordringer med vedlikeholdsetterslep og dårlig tilstand i bygningsmassen.

I de to forvaltningsmodellene er det per i dag store skiller relatert til transparens på tilstandsgrad. Statsbygg har systemer for å vurdere tilstandsgrad og rapporter jevnlig på tilstand for statlig eiendom innen husleieordningen, og har forelagt tilstandsrapport for porteføljen utført i 2015. For den samlede eiendomsmassen i selvforvaltet regime er det lite oppdatert dokumentasjon på tilstand. Basert på tidligere dokumentasjon av porteføljens tilstand i de to forvaltningsregimene i UH-sektoren gjennomført av Riksrevisjonen, interdepartemental arbeidsgruppe og intervjuer gjennomført av leverandøren understrekes det at tilstanden generelt er svakere i selvforvaltet modell. Det vurderes at modellen for forvaltning er mer profesjonalisert og at tilstanden generelt er bedre i husleieordningen enn utenfor. Erfaringer viser at virksomheter som ikke dedikerer ressurser og midler til å sikre en profesjonell forvaltning av eiendom gir risiko for at drift og vedlikehold ender som en salderingspost med lav prioritet i virksomheten. Som eksempel valgte Forsvaret å etablere Forsvarsbygg i 2002 for å få kontroll på og profesjonalisere forvaltning, drift og vedlikehold av eiendomsmassen. Samme år valgte Oslo kommune å etablere Undervisningsbygg for å profesjonalisere en stor portefølje undervisningseiendom, som inntil da var underlagt skoleledelsens ansvar og prioriteringer av driftsmidler.

Store eiendomsbrukere i statlig sivil sektor, som justis- og kunnskaps-sektoren har bygget opp eiendomsmiljø internt for å sikre effektiv forvaltning av deres lokaler. UH-sektoren gjorde flere endringer i sin forvaltningspraksis i etterkant av Riksrevisjonens rapport fra 2013. Det er satt sterkere krav til å etablere helhetlige campus- og masterplaner og det er innført en felles husleie for areal som brukes av fakulteter, institutter, med mer. Statsbygg fremhever at arbeidet med helhetlige- campus- og masterplaner kom på initiativ fra dem. Husleien er basert på et selvkostprinsipp, men omfatter ikke avsetning av midler til å håndtere langsiktig vedlikehold og opprettholdelse av eiendomsverdi. Flere eksperter leverandøren har hatt intervjuer med stiller seg tvilende til om innført husleiemodell i UH-sektoren vil være tilstrekkelig for å håndtere utfordringer relatert til vedlikehold og tilstand. Modellen ble innført i 2017, så det er ikke hensiktsmessig å evaluere effekten av ordningen. De store universitetene har betydelig intern kapasitet til å utøve en profesjonell FDV. Usikkerheten ligger i om modellen til forvaltningsregimet vil være godt egnet til å utbedre sektorens utfordringer relatert til tilstand beskrevet av Riksrevisjonen for fem år siden. Poenget understøttes av bildet sektoren selv tegner av vedlikeholdsetterslep og nødvendige midler for å utbedre tilstand. En artikkel i Dagsavisen av 30 august 2018 peker på at Kunnskapsdepartementet selv har estimert et udekket vedlikeholdsbehov til å utgjøre 15 mrd. kroner<sup>130</sup>. Innspillet ble brukt som del av behandlingen av årets statsbudsjett, og er basert på institusjonenes egne planer og rapportering. Den nylig etablerte forvaltningsmodellen for UH-sektoren vil ikke kunne generere midler til å utbedre et vedlikeholdsbehov av disse dimensjonene. De siste tre årene har Universitet i Oslo (UiO) brukt om lag 20 pst. av samlede årlige bevilgninger gitt til UiO til eiendomsformål. Dersom de skal ta inn identifisert vedlikeholdsetterslep må andelen av samlede midler økes til 40 pst. de neste ti årene. Leverandøren stiller også spørsmål ved om forvaltningsregimet er egnet til å forvalte eiendomskapitalen på vegne av staten

<sup>130</sup> Dagsavisen, *Krever milliarder til oppussing, Akademikerne frykter forfall hindrer god forskning*, 30 august 2018



dersom vedlikeholdsetterslepet skulle bli håndtert gjennom særskilte tilskudd. Utfordringen relatert til avsetning av midler til å ivareta vedlikehold og at eiendomsforvaltning fortsatt vil måtte prioriteres overfor å allokere midler til kunnskapsformidling.

For de om lag 20 pst. av selvforvaltet areal som ikke er i UH-sektoren er det lite konkret kunnskap om tilstandsgrad. Leverandøren har derimot gjennom korrespondanse og intervjuer fått beskrevet at det er betydelig vedlikeholdsetterslep og dårlig tilstand for flere selvforvaltede bygg i kultursektoren.

Politiet, som er en betydelig bruker av lokaler i husleieordningen, indikerer at Statsbygg sin forvaltningspraksis og evnen til å ivareta tilstand er bedre for bygningsmasse innført etter at husleieordningen ble innført enn for eldre politi- og justisbygg. Dette er særlig eksemplifisert med Oslo Politihus på Grønland hvor det er en pågående diskusjon mellom Politiet og Statsbygg rundt vedlikeholdsetterslep.

Det er aktører som har pekt på at det kan være en fordel å ha Statsbygg som en felles aktør hvis det er behov for å gjennomføre større satsinger eller bevilgninger knyttet til verdibevarende vedlikehold eller andre investeringer. Det vurderes at det lettere kan prioriteres midler gjennom Statsbygg enn ved at virksomhetene selv prioritere verdibevarende vedlikehold over kjernevirksomheten.

### **8.2.5. Det er lav transparens på ressursbruk i en stor del av porteføljen**

Basert på rapporterte tall i henhold til NS 3454 har UH-sektoren en forvaltningskostnad per kvm på 544 kroner. Statsbygg rapporterer en forvaltningskostnad på 433 kroner per kvm<sup>131</sup>. Som nevnt over er det usikkerhet knyttet til nedbrytning av tallene. Uansett om beløpet er korrekt eller ikke, så er det betydelige midler som brukes i den totale eiendomsporteføljen per år i forvaltning, drift og løpende vedlikehold. Statens eiendomsmasse er ikke direkte sammenlignbar med kontor og videregående skoler, men de samlede forvaltningskostnadene ligger over disse kategoriene. Med bakgrunn i at kostnadene fra UH-sektoren selv skal være i henhold til NS 3454 skal andre kostnader til trykkeri, posttjenester, med mer være utelatt. Sektoren har et estimert investeringsbehov på 15 mrd. kroner for å utbedre tilstandsutfordringer. De løpende driftskostnadene fremstår høyere enn de kategoriene og aktørene de er sammenlignet mot. Kostnadene lagt til grunn i Norsk Prisbok skal være et representativt kostnadsnivå for hva som er rett FDV-nivå innen eiendomskategoriene for å ha en fornøyd bruker og ivareta eiendomsmassen. Selv om grunnlaget ikke er direkte sammenlignbart så skaper det grunnlag for å stille spørsmål ved om staten har høye løpende kostnader i forvaltning, drift og vedlikehold av en portefølje med et økende utfordringer relatert til tilstandsgrad.

Leverandøren vurderer videre at det er en utfordring relatert til hvordan ressurser som brukes per år på forvaltning, drift og vedlikehold og den lave transparensen i selvforvaltet portefølje. Den selvforvaltede porteføljen har tilstandsutfordringer og det er lav transparens på hvilke ressurser som allokeres til hvilket formål i eiendomsforvaltningen. Transparensen og oversikten over samlet ressursbruk tilknyttet eiendom og lokaler i staten kompliseres ytterligere av en tidvis høy andel egenproduksjon av eiendomsrelaterte tjenester. UH-sektoren har som eksempel en betydelig andel egenproduksjon av eiendomstjenester, drift og vedlikehold. Som eksempel er det i eiendomsfunksjonene i Trondheim rundt 400 ansatte, hvorav 360 driver innen renhold og eiendomsdrift. Leverandøren har ikke evaluert effektivitet og kvalitet ved egenproduksjon versus kjøp i markedet som valgt driftsmodell.

---

<sup>131</sup> Mottatt av Statsbygg per epost



Kombinasjonen av at kostnader som benyttes til eiendom er en del av samlet driftsbudsjett og betydelig egenproduksjon gir lavere transparens på det samlede kostnadsnivået og effektivitet i ressursbruk. En stor andel av denne ressursbruken er ikke synlige som eiendomsrelaterte kostnader, og blir kun indirekte synlige gjennom lønnskostnader. For UH-sektoren alene er det omtrent 1000 årsverk relatert til eiendomsdrift. Leverandøren er kjent med at det utføres eiendomstjenester som drift, renhold, kantine, med mer i egenproduksjon i mange virksomheter i statlig sivil sektor. Det gjør at de samlede kostnadene på 20 mrd. kroner per år for lokalbruk reelt sett er noe høyere, men vanskelig å konkretisere, samt å gjøre målinger av tjenestenes kvalitet og effektivitet.

### **8.2.6. Lav fleksibilitet i statlige lokaler gir mer utfordrende gevinstrealisering**

Som beskrevet i nåsituasjonen er areal per ansatt relativt høyt for lokaler eid av staten sammenlignet med markedet, jf. kap. 7.1.5. Leverandøren har ikke foretatt estimater på samlede gevinster ved å arealeffektivisere statlige formålsbygg med en kombinasjon av formålsrettet areal og areal brukt til kontor og arbeidsplasser. Flexibiliteten til å gjøre endringer i arealbruk og samlokalisering er begrenset i spesialiserte bygg med en høy andel publikumsareal og gir utfordringer i å realisere kostnadsbesparelser. Det er mer krevende å anvende gode nøkkelparameter for å vurdere effektivitet for en stor andel av arealet og gir lavere fleksibilitet til å gjennomføre tiltak for å realisere gevinster for spesialiserte bygg. På tross av utfordringene er det grunn til å påpeke at det er store avvik fra gjeldende markedspraksis, og at staten vil kunne være tjent med å utforske muligheter for å benytte nøkkeltall for lokalbruk i formålsbygg, tenke helhetlig rundt samlokalisering og bruk av areal på tvers av sektorer. Statsbygg har vært en pådriver for utvikling av blant annet campusplaner som tar for seg kapasiteten og mulighetene i eksisterende bygningsmasse, men den hensikt å øke brukskvaliteten og samtidig redusere behovet for nye investeringer.

Avtalene i statens husleieordning ligger ofte på rundt 20 år, og leietaker blir gjennomgående i avtalene lengre enn én leieperiode. Lange leieavtaler gir god forutsigbarhet, men reduserer fleksibilitet dersom lokalene ikke er fleksible og skalerbare. Å være ett rettssubjekt gir derimot større handlingsrom relatert til å vurdere om lokalbruk i husleieordning eller selvforvaltet areal er hensiktsmessig og understøtter sektorens behov. I et leieforhold i markedet vil det kunne være dyrt å gå ut av en gjensidig forpliktende leieavtale. Staten har derimot full fleksibilitet til å gjøre endringer og eventuelt avslutte leieavtaler i husleieordningen dersom det er vurdert å være formålstjenlig.

Innføringen av Rundskriv H-2016-2 legger til grunn en arealnorm på 23 kvm BTA som en øvre grense for nye statlige byggeprosjekter eller forandring av eksisterende lokaler. Statsbygg fremhever at det finnes en rekke enkeltteksempler på hvordan en slik tankegang utøves, men at dette ikke er systematisert praksis.

### **8.3. Oppsummering av vurderinger**

Basert på helheten i nåsituasjonen er det utarbeidet en oppsummering av leverandørens vurderinger. Vurderingene har i noen grad gjensidig påvirkning på hverandre.

- Dagens husleieordning vurderes i store trekk som en suksess
- Husleieordningen gir lav transparens til fordeling av midler for verdibevarende vedlikehold mellom statlige virksomheter
- Husleieordningen gir lav transparens til fordeling av midler til verdibevarende vedlikehold mellom statlige virksomheter

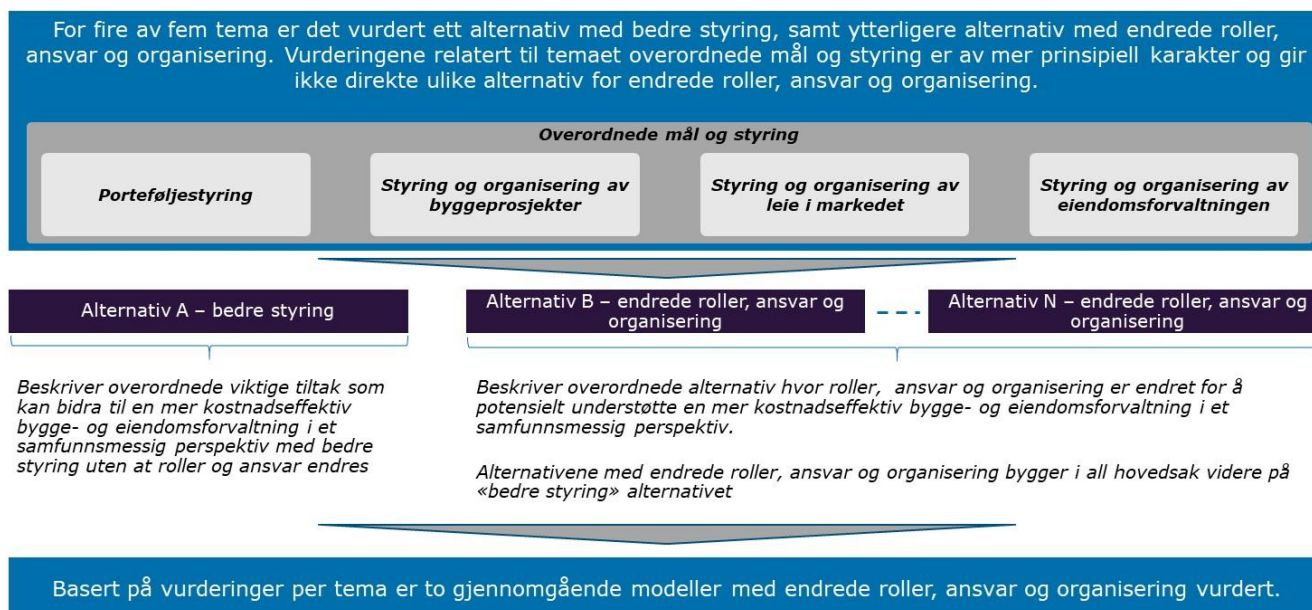


- Husleieordningen gir ikke sterke insentiver for kontinuerlig effektivisering av statens lokalbruk
- Eiendom i husleieordningen gir bedre ivaretagelse av statens eiendomskapital enn for selvforvaltede lokaler
- Det er lav transparens på ressursbruk for en stor del av porteføljen
- Lav fleksibilitet i statlige lokaler gir mer utfordrende gevinstrealisering



## 9. Vurdering og drøfting alternativ for bedre styring og endrede roller, ansvar og organisering

Basert på vurderingene i kapittel 4-8 eksisterer det flere mulige endringer i styring og organisering som vil kunne bidra til å gi en mer kostnadseffektiv bygge- og eiendomsforvaltning i statlig sivil sektor i et samfunnsmessig perspektiv. I dette kapitlet er det beskrevet alternativ for bedre styring og endring i roller, ansvar og organisering tilknyttet de samme temaene som i kapittel 4-8. For temaet eiendomsforvaltning er selvforvaltede lokaler og kulturhistoriske eiendommer spesielt vektlagt. De ulike alternativene tilknyttet temaene kan gjensidig påvirke hverandre og en samlet vurdering for utvalgte tema er gitt i kapittel 9.6 og 9.7. Strukturen er beskrevet i modellen nedenfor.



**Figur 68** Forklaring vurderte alternativ

Tiltak for bedre styring er primært overordnet beskrevet. Eventuelle tiltak som anbefales gjennomført er beskrevet i kapittel 10 – anbefalinger. Det eksisterer ytterligere alternativ som kunne vært vurdert. Disse vurderingene er ikke gjennomført, da alternativene i liten grad kan utledes fra vurderingen av nåsituasjonen i kapittel 4-8. Dette kunne eksempelvis vært vurdering av:

- Vesentlig endring av ansvarliggjøring av departementene i instruksene, eksempelvis ansvarliggjøring av bruker/underliggende etater
- Vesentlig økt sektorinndeling av en samlet byggherre- og forvalterrolle, dvs. separate organisasjoner for eksempelvis Justis- og beredskapsdepartementet, Kulturdepartementet med videre eller rammebevilgning per departement for byggeprosjekter
- Avvikling av husleieordningen
- Fjerne skillet mellom bruker og forvalter

Vurderingene i kapittel 4-8 og vurderingene av alternativene i dette kapitlet legger grunnlag for anbefalingene i kapittel 10.

Ved vurdering av alternativ legger leverandøren til grunn et sett prinsipper:



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

Ved vurdering av fordeler og ulemper ved alternativene er følgende vurderingskriterier lagt til grunn, selv om de ikke er direkte knyttet til fordelene og ulempene:

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

Kompleksitet i implementering av ulike alternativ og eventuelle ulikheter i tidsbruk for å realisere alternativet er dekket i teksten tilknyttet alternativene. Økonomiske og administrative konsekvenser av alternativene er overordnet dekket og rangert mellom alternativene. Alternativene som er vurdert i kapittelet er illustrert i figuren nedenfor.



Porteføljestyring	<b>Alternativ A:</b> Dagens ansvar med styrkede prosesser, rutiner og kompetanse
	<b>Alternativ B:</b> Eget rådgivningsmiljø støtter departementene i porteføljestyling
Byggeprosjekt	<b>Alternativ A:</b> Dagens ansvar med styrkede prosesser, rutiner og kompetanse
	<b>Alternativ B:</b> Eget rådgivningsmiljø som støtter departementene i prosjekterstyring
	<b>Alternativ C:</b> Byggherre ansvarliggjøres etter startbevilgning
	<b>Alternativ D:</b> Utvalgte byggeprosjekt med høy kritikalitet utføres av «single purpose» byggherreorganisasjon på nivå under oppdragsdepartement
	<b>Alternativ E:</b> UH-bygg gjennomføres med «Kunnskapsbygg» som byggherre
Leie i markedet	<b>Alternativ A:</b> Dagens ansvar med styrkede prosesser, rutiner og kompetanse
	<b>Alternativ B:</b> Dagens ansvar med styrkede prosesser, rutiner og kompetanse med konsultasjon til rådgivningsenhet
	<b>Alternativ C:</b> Sentralisert utførelse i rådgivningsmiljø for avtaler over definert grenseverdi
	<b>Alternativ D:</b> Sentralisert ansvar og utførelse for avtaler over definert grenseverdi
Eiendomsforvaltning*	<b>Alternativ A:</b> Dagens ansvar med styrkede prosesser, rutiner og kompetanse
	<b>Alternativ B:</b> UiO, NTNU og UiB er selvforvaltet og øvrig lokaler forvaltes av Statsbygg
	<b>Alternativ C:</b> Én forvaltningsstruktur i Statsbygg, med husleieordning
	<b>Alternativ D:</b> To forvaltningsstrukturer, Statsbygg og «Kunnskapsbygg», med husleieordning

\*) Egen vurdering av kulturhistoriske eiendommer er også gjennomført

#### Potensielt gjennomgående endringer i roller og ansvar på tvers av tema

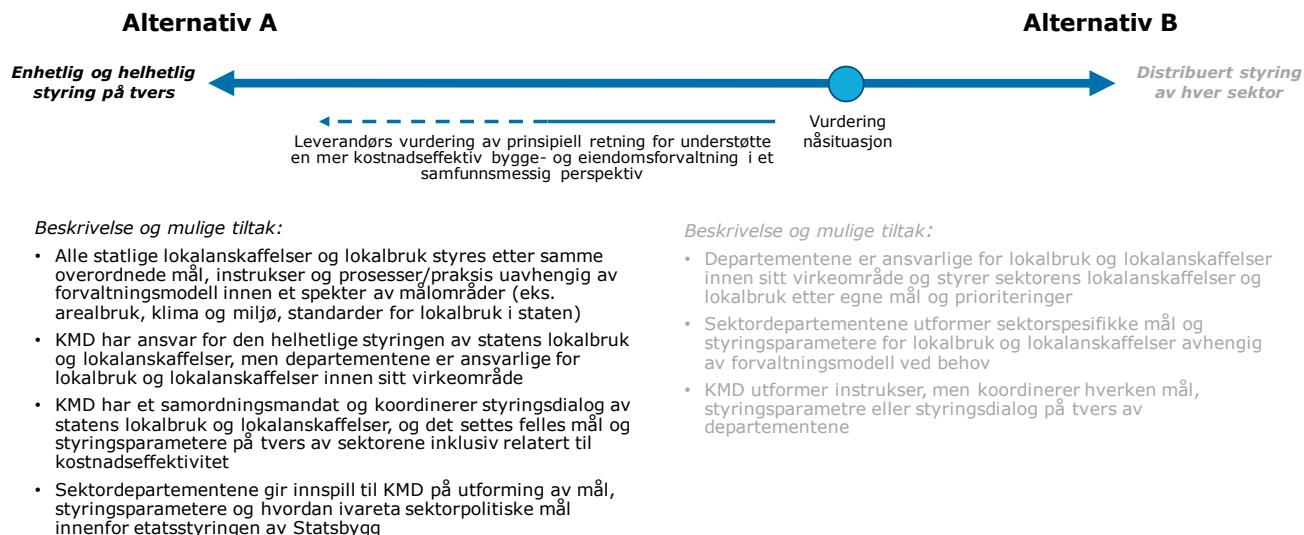
- Enhet for rådgivning for at departementene kan etterleve instruksjonen
- To statlige byggherrer og forvaltere – Statsbygg og Kunnskapsbygg

**Figur 69** Vurdert alternativ for bedre styring og endrede roller, ansvar og organisering

## 9.1. Prinsipielle alternativer for overordnede mål og styring

Vurderingene fra kapittel 4 viste til at Statsbygg levere godt på definerte mål i etatsstyringen og oppnår gode resultater. Kommunal og moderniseringsdepartementet har operasjonalisert formålet til Statsbygg på en tilfredsstillende måte og det er mye bra ved dagens etatsstyring av Statsbygg. Samtidig ble det vurdert å være et potensiale for forbedring på flere områder. Leverandøren vurderer at det i liten grad er definerte og operasjonaliserte mål for helheten av statens bygge- og eiendomspolitikk. Videre er det lav bevissthet rundt helhetlige mål og ambisjoner for statens lokalbruk og lokalanskaffelser i oppdragsdepartementene utover dagens arealnorm. Leverandøren vurderer videre at det er et potensial for større samordning og koordinering i dagens bygge- og eiendomspolitikk. Dagens styring gjennom mål og styringsindikatorer, både for porteføljen og for gjennomføringen av byggeprosjekter, vektlegger i liten grad kostnadseffektivitet og produktivitet. Styringsindikatorer knyttet til kostnadseffektivitet for drift og forvaltning i større grad er utviklet. Mangel på tydelige og helhetlige mål kan føre til at det er vanskeligere å prioritere, samt mindre fokus på kostnadseffektivitet for helheten av statens lokalbruk og lokalanskaffelser.

Det er vurdert ulike alternativer for overordnet styring av bygge- og eiendomspolitikken. Ulike alternativer er vurdert ut ifra et mål om en mest mulig kostnadseffektiv bygge- og eiendomspolitikk i et samfunnsmessig perspektiv. Ansvar knyttet til hver enkelt sektors lokalbruk kan enten være distribuert til hvert sektordepartement eller sentralisert. Et sentralisert ansvar for hele statens lokalbruk vil ikke være i tråd med sektorprinsippet med at statsråder er ansvarlig for all virksomhet under sitt ansvarsområde, og vurderes i tillegg å ha uheldige konsekvenser for bruken av eiendom som innsatsfaktor for virksomheten. Et distribuert ansvar for egen lokalbruk innenfor sektordepartementets ansvarsområde er derfor lagt til grunn. Det kan også være andre hensyn og vurderinger som spiller inn i vurderingen av mål og styring, uten at dette er drøftet inngående i vurderingen nedenfor.



**Figur 70 Alternativer for organisering av styring**

Figuren viser to ytterpunkter der den ene viser en enhetlig og helhetlig styring på tvers av sektorene (alternativ A), mens det andre ytterpunktet legger til rette for en mer distribuert styring av hver sektor (alternativ B).

*Alternativ A* har felles overordnede mål og instruksjoner for all lokalbruk og lokalanskaffelser i statlig sivil sektor. I alternativ A vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet ha fått mandat, fullmakt og virkemidler til oppfølging av et tydelig samordningsansvar<sup>132</sup> for helheten av statens bygge- og eiendomsforvaltning på tvers av sektorer.

Videre vil det i alternativ A være definert tydelige overordnede mål for hele bygge- og eiendoms politikken og det vil settes mål og standarder knyttet til blant annet arealbruk, standarder for lokalbruk, samt miljø og klimakrav som gjelder på tvers av statens lokalanskaffelser og lokalbruk. Prinsippet om at hver statsråd og fagdepartement er ansvarlig for all virksomhet innenfor sitt ansvarsområde og at mål- og resultatstyring i utgangspunktet har et vertikalt perspektiv i etats- og sektorstyringen kan være utfordrende dersom disse skal kombineres med økt helhetlig styring på tvers av sektorer. Samtidig peker blant annet Difi (2014)<sup>133</sup> på at Økonomireglementet og mål- og resultatstyring som styringsverktøy ikke i seg selv er til hinder for økt samordning og helhetsstyring på tvers av sektorer. Videre er blant annet digitaliseringspolitikken, tverretattlig samarbeid om bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, koordinering av forskningspolitikken, klima- og miljøpolitikken og statens eierskapspolitikk eksempler på at det er gjennomført helhetlig styring og koordinering på tvers av sektorer.

*Alternativ B* legger til grunn at hver sektor styrer etter sektorspesifikke mål for sin lokalbruk og lokalanskaffelser. Leverandørens vurdering er at dagens målstruktur kun er operasjonalisert for Statsbygg og dekker kun 30 pst. av samlet arealbruk. Dagens system ligger trolig nærmere en distribuert styring (alternativ B), jf. vurderinger gitt i kapittel 4.

Tabellen nedenfor viser fordeler og ulemper ved de to alternativene:

<sup>132</sup> Difi, «Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning» Difi-rapport 2014:07

<sup>133</sup> Difi, «Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning» Difi-rapport 2014:07





	Fordeler	Ulemper
<b>Alternativ A</b> Enhetlig og helhetlig styring på tvers	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tilrettelegge for kostnadseffektivitet på tvers av statens lokalbruk og lokalanskaffelser ved å sette tydelige overordnede mål og ambisjoner</li> <li>Bedre forutsetninger for økt samlet vektlegging av kostnadseffektivitet og tilhørende tempo i gevinster</li> <li>Potensial til å optimalisere samlet nytte på tvers av staten</li> <li>Staten opptre enhetlig i spørsmål om miljøambisjoner med mer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vil i mindre grad kunne tilpasses spesifikke sektorpolitiske mål, og har potensial til å i mindre grad kunne prioritere spesielle sektorbehov</li> <li>Utfordringer knyttet til helhetlig koordinering</li> <li>Kan redusere mulighet for tilpasninger av bygg til brukerens egenart</li> </ul>
<b>Alternativ B</b> Distribuert styring av hver sektor	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ansvarliggjør hver enkelt sektor og tilpasser kostnadseffektivitet ut i fra sektorens behov for dette</li> <li>Stor grad av ivaretagelse av sektorpolitiske mål</li> <li>Hver sektor har stor styringsmulighet over egen sektor, og mulighet til å optimalisere nytte innad i sektoren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mer krevende å ta ut gevinster knyttet til kostnadseffektivitet på tvers av staten</li> <li>Kan potensielt miste muligheten til å styre på tvers av sektorer og helhetlig for staten</li> <li>Kan vanskeliggjøre optimalisering av samlet nytte på tvers av staten</li> <li>Fragmentert og varierende kompetanse</li> </ul>

**Tabell 19 Fordeler og ulemper ved alternativer for styring**

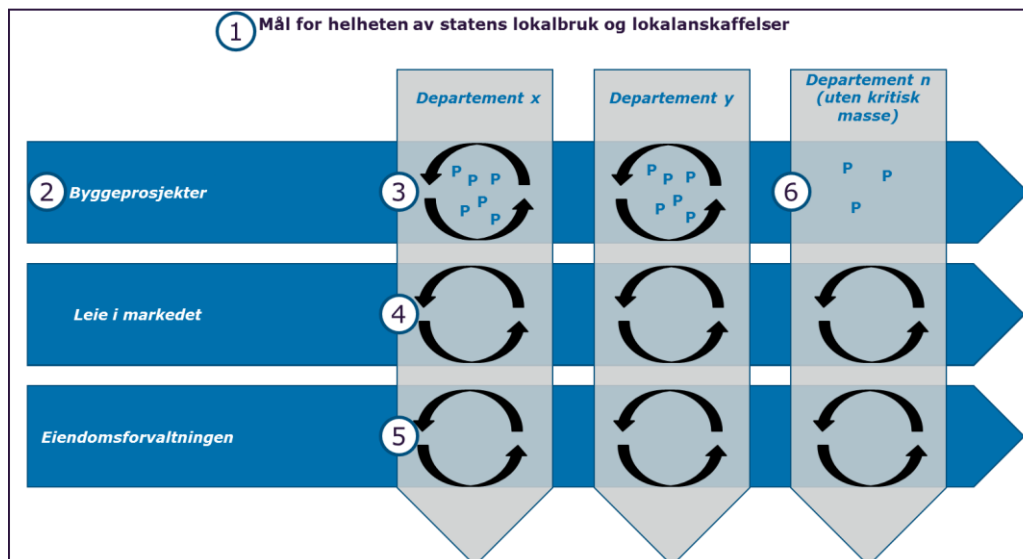
Bygg- og eiendom er en viktig innsatsfaktor for statlige virksomheter, omfanget av porteføljen av statlig lokalbruk er betydelig med driftskostnader estimert til om lag 20 mrd. kroner. Dette utgjør i overkant av 10 pst. av statens samlede driftskostnader totalt. Det har vært lav oppmerksomhet rundt og transparens i totale ressursbruken på statlig lokalbruk både eid og leid. Videre er lokalbruk en innsatsfaktor som kan legge til rette for endringer og omstilling i staten, for eksempel knyttet til digitalisering. I tillegg har det vært og er et betydelig investeringsnivå de siste årene. I 2019 er det lagt opp til et samlet investeringsnivå på i underkant av åtte mrd. kroner, noe som er en dobling fra 2014.

For å legge til rette for en fremtidig ønsket utvikling, sørge for felles mål for hele kostnadsbasen, samt for å kunne ta ut et større potensialet knyttet til effektivitet og kostnadseffektivitet for hele statens lokalbruk og lokalanskaffelser legges det til grunn det at overordnede mål og styring for helheten av bygge- og eiendomspolitikken går i retning av en mer enhetlig og helhetlig styring på tvers (alternativ A). Kostnader knyttet både til drift og investeringer i statens lokalbruk er betydelige (jf. kapittel 3), og lokaler er en viktig innsatsfaktor i alle statlige virksomheter virke. Leverandøren mener at det er potensial til å optimalisere samlet nytte for staten og ta ut økt kostnadseffektivitet ved en prinsipielle tilnærming mot alternativ A i utforming av mål og styring. Mulige tiltak for å realisere dette er en felles definert strategi for bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor med konkrete mål understøttet av tidfestede resultatkrav og styringsindikatorer, samt et økt samordningsmandat til Kommunal- og moderniseringsdepartementet med konkrete virkemidler.

### Alternativer for mål av kostnadseffektivitet

I styringen av statens lokalbruk og lokalanskaffelser er det ulike alternativer for styring av kostnadseffektivitet som vil være avhengig av hvordan organisering av styringen av bygge- og eiendomspolitikken innrettes. Kostnadseffektivitet kan måles og følges opp på ulike nivåer eksempelvis overordnet for hele statens bygge- og eiendomspolitikk, for de enkelte departementenes/sektorenes lokalbruk- og lokalanskaffelser på porteføljenivå, eller det kan stilles konkrete krav knyttet til byggeprosjekter, leie i markedet og eiendomsforvaltning enten kun innenfor Statsbygg eller knyttet til helheten i statens lokalbruk og lokalanskaffelser.

En helhetlig og enhetlig styring vil innebære at det settes felles mål og krav for kostnadseffektivitet for statens lokalbruk og lokalanskaffelser, hvor målene gjelder alle departementer. Figuren nedenfor skisserer en modell for hvordan det kan settes mål for kostnadseffektivitet på ulike nivåer.



**Figur 71 Ulike nivåer for mål for kostnadseffektivitet**

Det kan overordnet settes felles mål for hele statens lokalbruk og lokalanskaffelser (1), dagens arealnorm for utforming av nye kontorlokaler et eksempel på et felles mål på tvers.

De tverrgående radene i figuren over viser områdene byggeprosjekter, leie i markedet og eiendomsforvaltning (2). Det vil være mulig å sette mål for hvert enkelt av disse områdene på porteføljen som helhet, eksempelvis for byggeprosjekter. Det vil også være mulig å følge opp målene per område både fordelt på porteføljen av eksempelvis byggeprosjekter for de største departementene og per prosjekt (3 og 6).

For leie i markedet vil det tilsvarende være mulig å sette mål og ambisjon knyttet til eksempelvis reduksjon i leiekostnader for porteføljen innenfor hver sektor (4). For eiendomsforvaltning (5) vil både mål knyttet til effektiv drift og forvaltning og et verdibevarende vedlikehold være mål som er relevante på porteføljenivå både for helheten og fordelt på sektorer.

I tråd med en anbefaling om å gå i retning av en mer enhetlig og helhetlig styring, vurderes det å være hensiktsmessig å sette mål, ambisjoner og rapporteringskrav i form av styringsindikatorer knyttet til flere nivåer i statens lokalbruk og lokalanskaffelser. Det er etter leverandørens vurdering hensiktsmessig at det settes overordnede mål for kostnadseffektivitet. Dette for å sørge for økt vektlegging av optimalisering av lokalbruk og lokalanskaffelser på tvers av staten. Det vurderes videre at det gir best effekt om mål og indikatorer for kostnadseffektivitet er forankret på tvers av departementene i en overordnet strategi for statens bygge- og eiendomspolitikk.

I en balansert målstruktur vil mål for kostnadseffektivitet inngå som en av flere deler av helheten, og de vil sees opp mot mål for samfunnsmessig nytte. Mål defineres til å være en beskrivelse av en ønsket tilstand eller ønsket resultat, og følgelig ikke en beskrivelse av en aktivitet eller oppgave.<sup>134</sup> Indikatorer kan gi en indikasjon på om måloppnåelse eller på om man er på vei til å nå ønsket effekter eller resultater. Utforming av gode styringsindikatorer er krevende særlig fordi det ofte er mange ulike forhold som påvirker utvikling av en indikator. Indikatorer er ment for å gi en indikasjon på måloppnåelse, men ikke som et fasitsvar. Videre er det viktig at utforming av indikatorene ikke er med på å

<sup>134</sup> DFØ «Veileder Resultatmåling- Mål og resultatstyring i staten» SSØ 12/2010



drive feil adferd eller gi uheldige negative konsekvenser. Utformingen og innretningen på indikatorene som velges bør derfor utredes og avstemmes slik at det er en forståelse for hva indikatoren sier noe om og ikke. Det er trolig også nødvendig å finne ulike målepunkter og følge utvikling av valgte indikatorer over noe tid.

Tabellen nedenfor viser en oversikt over hvordan mål for kostnadseffektivitet kan måles og følges opp på ulike nivå, eksempelvis for helheten, sektorvis, per eiendomsforvalter eller byggherreorganisasjon eller per prosjekt. Definisjoner og formuleringer må utvikles, og tabellen under er ment å vise eksempler på mulige målområder som kan utredes videre. Kryssene markerer hvor leverandøren har indikert at målene kan settes. Enkelte av målene kan måles og følges opp på ulike nivåer. Oppsettet kan gjennomføres uavhengig av alternativer for endrede roller, ansvar og organisering som er vurdert i avsnittene under:

	Mål/styringsindikatorer	Helheten av lokalbruk og lokalanskaffelser i statlig sivil sektor	Sektor/Departement	Aktør (Statsbygg/selvforvaltet /andre)	Prosjekt	Vurderinger/kommentar
Helhet	KPI: Totalkostnader lokalbruk i statlig sivil sektor	x	x			Indikator settes både totalt for hele statlig sivil sektor og per sektor. Aktør rapporterer
	KPI: Totalt kvm eid og leid lokaler i statlig sivil sektor	x	x			Indikator settes både totalt for hele statlig sivil sektor og per sektor. Aktør rapporterer
Leie i markedet	<b>Effektivisere statlig sivil sektors leiekostnader (uavhengig aktør)</b>	x	x			Mål settes både totalt for hele statlig sivil sektor og per sektor
	KPI: Leiekostnad per ansatt	x	x			Indikator settes både totalt for hele statlig sivil sektor og per sektor. Aktør rapporterer
	KPI: Arealbruk per ansatt	x	x			Indikator settes både totalt for hele statlig sivil sektor og per sektor. Aktør rapporterer
Byggeprosjekt	<b>Byggeprosjektene med høyest samlet samfunnsøkonomisk nytte gjennomføres</b>	x	x			Mål settes både totalt for hele statlig sivil sektor og per sektor. Indikatorer for oppfølging må evt. utvikles
	<b>Mer kostnadseffektiv gjennomføring av byggeprosjekter</b>		x	x	x	Mål settes både per sektor (porteføljen), for byggherreaktørs portefølje og per enkeltprosjekt
	KPI: Kostnadsutvikling OFP- startbevilgning	x	x	x	x	Indikator settes både totalt for hele statlig sivil sektor og per sektor, for byggherreaktørs portefølje og per enkelt prosjekt. Aktør og prosjekt rapporterer
	KPI: Byggekostnader per kvm BTA fordelt på arealkategori/bygningstype		x	x	x	Indikator settes både per sektor(for porteføljen), for byggherreaktørs portefølje og per enkelt prosjekt. Aktør og prosjekt rapporterer. Indikatoren er i liten grad utviklet i dag og god definisjon må utvikles
Eiendomsforvaltning	<b>Profesjonell og effektiv drift og forvaltning</b>			x		Mål settes for forvaltningsaktør i styringsdialogen
	KPI: Drift og forvaltningskostnader per kvm fordelt på bygningstyper			x		Indikator settes for forvaltningsaktør. Aktøren rapporterer i styringsdialogen
	<b>Verdibevarende vedlikehold</b>	x		x		Mål settes for helheten av statlig sivil sektors eiendomsforvaltning
	KPI: Tilstandseffektivitet			x		Indikator som viser tilstandsnivå mot kostnader brukt på vedlikehold. Indikator settes for forvaltningsaktør og aktøren rapporterer. Indikatoren er i liten grad utviklet i dag og god definisjon må utvikles
Porteføljestyring	<b>Statens eiendomsportefølje gir størst mulig samlet verdi</b>	x				Mål settes totalt for hele statlig sivil sektor
	KPI: Optimal eiendomsutvikling/avhending			x		Indikator settes for styringsaktør og aktøren rapporterer. Indikatoren er i liten grad utviklet i dag og god definisjon må utvikles

**Figur 72 Forslag til mål for kostnadseffektivitet på ulike nivå**

Det vurderes at det for helheten av statens bygge- og eiendomsnettikk kan settes mål knyttet til både effektivisering av leiekostnader, kostnadseffektivt gjennomføring av porteføljen av statlige byggeprosjekter, verdibevarende vedlikehold. Det vurderes videre at det vil være mulig å følge opp helheten av statens bygge- og eiendomsnettikk med indikatorer knyttet til eksempelvis arealbruk, eiendomskostnader per ansatt, samt kostnadsutvikling for helheten av prosjektporteføljen av statlige byggeprosjekter.

Mål og indikatorer for helheten av statens bygge- og eiendomsnettikk kan også måles per sektor og gi nyttig informasjon om ulikheter mellom sektorer, samt følge utviklingen i de



enkelte sektorene over tid. Dette kan være relevant da de ulike sektorene som eksempelvis UH, justis og kultursektoren både har svært ulike porteføljer av eiendommer og prosjekter. Ved å utarbeide enkelte indikatorer som kan følges per sektor for eksempel knyttet til arealbruk eller kostnadsutvikling i byggeprosjekter kan dette gi god styringsinformasjon både for helheten i statens lokalbruk og lokalanskaffelser.

For den eller de største forvaltnings- og byggherreaktørene vurderer leverandøren at det er relevant å sette mål tilhørende styringsparametere for kostnadseffektivitet særlig for gjennomføringen av statlige byggeprosjekter (i hovedsak Statsbygg), for profesjonell og kostnadseffektiv drift og forvaltning av eiendom, samt verdibevarende vedlikehold som bevarer eid eiendomsmasse. Da dette i stor grad er mål for kostnadseffektiv gjennomføring av lokalanskaffelser og lokalbruk mener leverandøren at denne type mål og indikatorer bør settes i styringsdialogen og tildelingsbrev til Statsbygg og eiere av selvforvaltede lokaler.

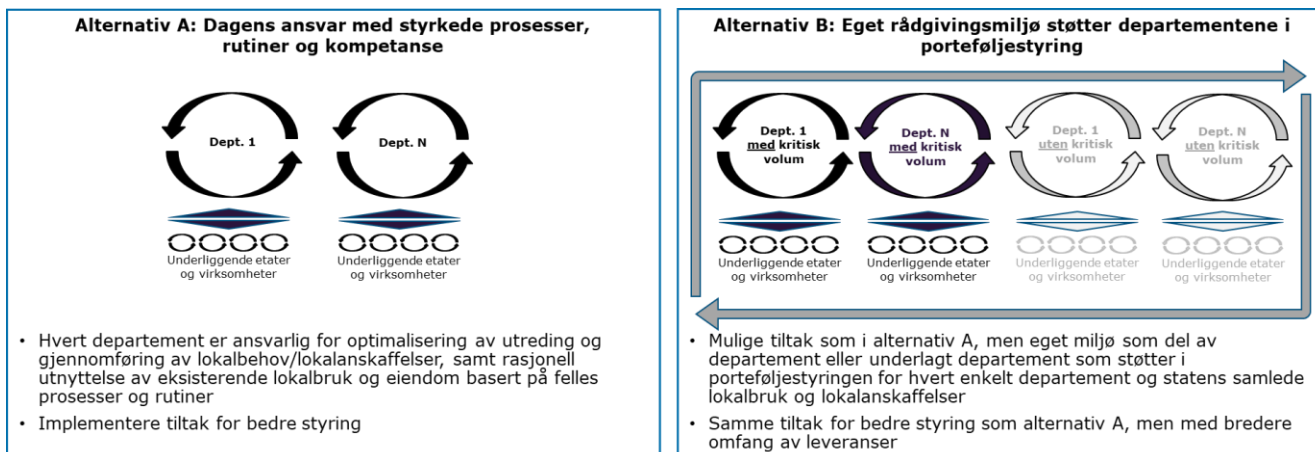
Det legges til grunn at det settes tidfestede resultatkrav for valgte mål og styringsindikatorer. Det vil ta tid før ønskede effekter og resultater oppnås, dette er særlig knyttet til at det tar tid før porteføljen roteres. Både planlegging og gjennomføring av statlige byggeprosjekter har en tidshorisont på flere år, videre er det lang tidshorisont på de leieavtalene staten har og det tar tid før gevinster blir realisert i hele porteføljen. For å sikre at ønskede effekter og resultater legges det også til grunn at resultatkravene settes med en 5-10 års horisont, dvs. at ved å innføre mål fra 2020 kan resultatkrav settes for 2025-2030. Det etableres tydelige tidfestede delmål underveis.

Det anbefales at mål for kostnadseffektivitet settes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men forankres med de største oppdragsdepartementene og Statsbygg for å sikre eierskap og felles forståelse av de valgte målene og indikatorene. Videre vil i stor grad aktørene bli ansvarlig for rapportering på valgte indikatorer. Konkretisering av mål og styringsindikatorer for kostnadseffektivitet bør utredes videre som en del av leveranse 2.

## **9.2. Vurdering av alternativ for porteføljestyring**

I henhold til instruksen for bygge- og leiesaker er departementene ansvarlig for å utrede lokalbehov og gjennomføre lokalanskaffelser innen sin sektor, samt ansvarlige for rasjonell utnyttelse av lokaler for underliggende virksomheter. Vurderingene i kapittel 5 viser et potensial for styrket porteføljestyring av både lokalanskaffelse og lokalbruk per departement, bedre helhetlig porteføljestyring av statens samlede eiendomsengasjement og samlet prosjektprioritering basert på nytte og kostnad i tidligfasen. Vurderingene viser videre et forbedringspotensial tilknyttet praksis og dokumentasjon i valg av leie av markedet mot statlig byggeprosjekt, med tilhørende vurdering av hva som er økonomisk mest gunstig for staten. Det er etter leverandørens vurdering svært få til ingen departement som tar ut potensialet i porteføljestyring som instruksen gir departementene.

Leverandøren vurderer at det eksisterer to mulige alternativ relatert til porteføljestyring som er illustrert i figuren nedenfor.



**Figur 73 Alternativ bedre styring porteføljestyring og endrede roller, ansvar og organisering**

*Alternativ A* er en videreføring av dagens instruks og tydeliggjøring av dagens ansvar med styring av lokalbehov/lokalanskaffelser og lokalbruk innen departementets ansvarsområde. Hvert enkelt departement benytter egne ressurser for utøvelse av porteføljestyring. På frivillig basis benyttes Statsbygg sin rådgivningsfunksjon tilknyttet konseptvalg og eie/leie-vurderinger, samt vurderinger relatert til eksisterende portefølje av lokaler forvaltet av Statsbygg eller helhetlig i forhold til departementets lokalportefølje. Eventuelt benyttes markedsaktører. Rasjonalet for dette alternativet er at alle departementene evner å ressurssette og gjennomføre porteføljestyringsaktivitetene for lokalbruk og lokalanskaffelser instruksen gir med tilstrekkelig kompetanse, med tilstrekkelig underlagsmateriale for lokaler forvaltet av Statsbygg, selvforvaltet lokaler og lokaler som leies i markedet. Mulige tiltak for bedre styring kan være:

- *Retningslinjer for prioritering av byggeprosjekter i tidligfasen, inklusive før KVV, med krav til nytte-kostnadsoversikt på lokalbehov/byggeprosjekt per departement utarbeides og implementeres.* Leverandøren er kun kjent med ett departement som har retningslinjer for prioritering av byggeprosjekter innen sitt ansvarsområde, slik beskrevet i kapittel 5. Leverandøren vurderer at mer enhetlig utførelse og bevisstgjøring av hvilke behov for lokaler som prioriteres, med tydelige vurderingskriterier for hvilke utredninger som igangsettes, kan bidra til bedre investeringsprioriteringer og økt samlet nytte. Leverandøren vurderer at en videreutvikling av metodikk for nyttevurderinger i konseptfase for departementene vil være hensiktsmessige, gjennom å tydeligere å inkludere bygninger i statlige eie som berøres i de ulike løsningsalternativer ved konseptvalg. Videre etablere beste praksis for evaluering av ikke-prissatte effekter vil på en mer helhetlig måte beskrive nytte i de ulike løsningsalternativer. Reell kvantifisert nyttevurdering er først mulig etter at KVV er gjennomført.
- *Retningslinjer og krav til porteføljestyring av lokalbruk.* Leverandøren er ikke kjent med noen departement som gjennomfører helhetlige årlige vurderinger av samlet lokalbruk og lokalenes egnethet, slik beskrevet i kapittel 5. Leverandøren vurderer at det kan settes tydeligere krav til allokering og oversikt av porteføljen, samt retningslinjer for utøvelse.
- *Retningslinjer og tydeliggjøring av hvordan departementene bør vurdere om det er økonomisk mest gunstig for staten å dekke lokalbehovet ved leie i markedet eller ved et statlig byggeprosjekt.* Slik beskrevet i kapittel 5 vurderer leverandøren



vurderer at det er et potensial i å styrke praktiseringen av hvordan det vurderes om det er økonomisk mest gunstig å dekke et lokalbehov ved leie i markedet eller ved et statlig byggeprosjekt. Tydelige felles retningslinjer og metode for hvordan økonomisk mest gunstig for staten faktisk skal beregnes og vurderes for lokalanskaffelser vil etter leverandørens vurdering være et hensiktsmessig tiltak.

- *Tydeliggjort definisjon statlig byggeprosjekt/formålsbygg.* Leverandøren vurderer at det er et forbedringspotensial i tydeliggjøring av definisjonen på statlige byggeprosjekt/formålsbygg. Mulig innretning er dekket i anbefalingskapittelet.

*Alternativ B* bygger på alternativ A, men hvor en egen enhet støtter alle departementene i utøvelse av porteføljestyring og støtter statens samlede lokalbruk og lokalanskaffelser. Enheten vil bistå alle departementene med porteføljestyring, også de med begrenset porteføljevolum. Miljøet vil ha et fagansvar for og en operativ rolle i porteføljestyring, samt ha eierskap til data om statlig sivil sektors samlede lokalbruk. Rasjonale for dette alternativet er at det er mer kostnadseffektivt, bidrar til bedre gjennomføring og kompetanseutvikling om hvert enkelt departementene støttes av et felles fagmiljø støtter utførelsen av porteføljestyringsaktivitetene. Utover tiltak for bedre styring i alternativ A, kan enheten bistå, gi råd og leveranser om:

- Oversikt over å koordinere samlede lokalbehov og lokalanskaffelser i tidligfase med nyttevurderinger.
- Avklare om lokalbehov kvalifiserer til statlig byggeprosjekt og et ønske om statlig eierskap eller leie i markedet.
- Gjennomgang samlet lokalportefølje med rasjonaliseringsforslag.
- Evaluere hvordan eiendomsporteføljen tilfører verdi, med mål om å identifisere eiendom for avhending eller utvikling til annet formål.
- Bistå med erfaringstall, nøkkeltall og sammenligninger.

Tabellen nedenfor viser de viktigste fordelene og ulempene ved alternativene.



	Fordeler	Ulemper
<b>Alternativ A</b> Dagens ansvar med styrkede prosesser, rutiner og kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sterk vektlegging av lokaler som innsatsfaktor for sektorpolitiske mål, med sterk ansvarliggjøring av hver sektor, hvor nytte og kostnadseffektivitet optimaliseres innad i hver sektor</li> <li>• Retningslinjer og krav relatert til porteføljestyling vil gi lik praksis for gjennomføring i alle departementer og vil kunne være gjennomførbart for departementene med store lokalporteføljer</li> <li>• Bedrede retningslinjer og krav relatert til tidlig utredning vil kunne gi bedre nyttevurderinger</li> <li>• En mer entydig definisjon av statlige byggeprosjekt kan tilføre økt forutsigbarhet og kostnadseffektivitet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lav grad av koordinering på tvers av sektorer/departement:</li> <li>• Behov, anskaffelser og avhending koordineres ikke på tvers av sektorer som kan medføre suboptimale beslutninger med manglende kostnadseffektivitet</li> <li>• Nytt av nye prosjekt optimaliseres sektorvis som kan gi manglende tverrprioritering</li> <li>• Departementene må tilføres kompetanse/ressurser som kan være mindre kostnadseffektivt sammenliknet med rådgivningsmiljømodell, både i forhold til skalerbarhet og ressursutnyttelse</li> <li>• Sektorer uten kritisk volum vil som i dag ha utfordring med å bygge kompetanse og internalisere prosesser, rutiner og ansvaret instruksjonen gir dem og gjennomføre nye tiltak ift. porteføljestyling</li> <li>• Utfordrende å bygge og utvikle spesialistkompetanse på departementenes porteføljestyling</li> </ul>
<b>Alternativ B</b> Eget rådgivningsmiljø støtter departementene i porteføljestyling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedre forutsetning for koordinering av lokalanskaffelser og lokalbruk på tvers av sektorer for å sikre bedre beslutninger om behov, anskaffelser og avhending, samt nytte av nye prosjekt</li> <li>• Eget rådgivningsmiljø vil kunne gi forutsetning for bedre beslutninger enn distribuert utøvelse av funksjonen. Basert på samlet oversikt over statens behov for eie/leie kan det sikres at enkelte etater/departementer ikke treffer suboptimale beslutninger for helheten</li> <li>• Råd om porteføljestyling og beslutninger av eie og leiebeslutninger og hva som er økonomisk mest gunstig gis av en part som oppfattes som uholdt</li> <li>• Styrket forutsetning for å bygge kompetanse på porteføljestyling i staten og sektorer uten kritisk volum gis sterkere forutsetning til å utøve porteføljestyling</li> <li>• Potensiale for kostnadseffektivitet i kostnader tilknyttet funksjonen, sammenliknet med distribuert modell med bedre skalerbarhet og ressursutnyttelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan gi økt administrativ kompleksitet, da et miljø skal koordinere lokalanskaffelser og lokalbruk på tvers av departementene</li> <li>• Kan være utfordrende å bygge og utvikle kompetanse i miljø av begrenset størrelse</li> <li>• Ved etablering av egen enhet vil dette kunne medføre behov for egen organisasjon med egne ledelse, støttesystemer og egne administrative kostnader</li> <li>• Svakere tilgang på byggherre- og eiendomsforvaltningsspesifikk kompetanse ved etablering av egen enhet</li> <li>• Behov for koordinering mot Statsbygg</li> </ul>

**Tabell 20 Overordnet vurdering fordeler og ulemper ved alternativ for porteføljestyling**

Ressursbehovet tilknyttet leveransene fra et rådgivningsmiljø tilknyttet departementenes porteføljestyling bør være begrenset. For gjennomføring av alternativ B er ulike tilhørigheter mulig. Slike tilhørigheter kan være del av departementene eller del av en eksisterende underlagt etat, del av et samlet rådgivningsmiljø eller i Statsbygg.

1. *Del av departement.* Leverandøren vurderer at det kan være mulig, men ikke optimalt, å tillegge leveransene tilknyttet porteføljestyling direkte til Kommunal- og moderniseringsdepartementet eller Finansdepartementet. Dette skyldes at et departements oppgaver tradisjonelt er å være faglig sekretariat for politisk ledelse, utøvelse av myndighet (enkeltvedtak og forskrifter), gjennomføring av sektorpolitikk og styring og oppfølging av underliggende virksomheter<sup>135</sup>. Selv om operative leveranser relatert til porteføljestyling er utenfor eller i randsonen av et departements virkeområde, vurderer leverandøren at leveransene kan tillegges et departement siden ressursomfanget vil være begrenset.
2. *Del av en eksisterende underlagt etat.* Leverandøren vurderer at aktuelle etater kunne vært Difi, DFØ eller DSS. Leverandøren vurderer at nevnte etater primært har et systemansvar, samt at operativ rådgivning tilknyttet porteføljestyling har begrensede synergier med øvrige leveranser i nevnte etater. Det er riktignok noe potensiell overlapp med oppgaver, spesielt med Difi, som således er mest aktuell.
3. *Som del av et samlet rådgivningsmiljø.* Vurdering er dekket i kapittel 9.6. En egen enhet som kun utøver rådgivning på porteføljestyling uten å se dette i sammenheng med øvrige rådgivningsfunksjoner ansees ikke som et relevant alternativ.
4. *Som del av Statsbygg.* Slik beskrevet i kapittel 5 har Statsbygg sin rådgivningsfunksjon leveranser tilknyttet porteføljestyling i dag, eksempelvis råd knyttet til statlig byggeprosjekt og leie i markedet og eksisterende lokalportefølje

<sup>135</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/hva-er-statsforvaltningen/id2397949/>



og dette er dekket av alternativ A. Leverandøren vurderer at et utvidet virkeområde tilknyttet porteføljestyring med rådgivning tilknyttet helhetlig optimalisering av departementenes lokalbruk kan gi prinsipielle utfordringer i uavhengighet og habilitet. Dette skyldes Statsbygg sin rolle som fellestjenesteleverandør som byggherre for statlige byggeprosjekt og forvalter. Porteføljestyring av lokalbruk er et ansvar som tilligger departementet og fellestjenesteleverandøren Statsbygg bør ikke gi råd til sin oppdragsgiver/kunde i utøvelse av leverandørstyring. Generelt vurderer leverandøren at en tjenesteleverandør ikke kan beskrive eiers prosess og støtte leverandørens utøvelse av eierrollen.

Økonomimodellen til Statsbygg gir etter leverandørens vurdering insentiver for å sikre at leietakere forblir eller forlenger i leieavtalene med Statsbygg og det er i liten grad forelagt leverandøren helhetlige eksempler på arealeffektivisering. Kommunal og moderniseringsdepartementet har heller ikke styringsindikatorer for Statsbygg eller andre som sikrer at departementenes porteføljestyringsansvar ivaretas. Statsbygg og Kommunal- og moderniseringsdepartementet fremhever at Statsbygg ikke er inntektsmaksimerende og at det i liten grad er utfordringer tilknyttet dagens rådene Statsbygg gir departementene om porteføljestyring. Det påpeker videre at spørsmål om eie/leie skal avgjøres ved konseptvalg, og at instruksens således ikke direkte gir rollekonflikt. Slik beskrevet i kapittel 5 har leverandøren identifisert enkelte eksempler på potensielle rollekonflikter uten at det kan betraktes som habilitetsbrudd, og vurderingen av tilhørighet er mer av prinsipiell karakter. Det må videre påpekes at fortsatt må utøve kundekontakt med sine leietakere om endringer i husleieavtaler og lokalbehov, og at dette ikke går på bekostning av overordnet porteføljestyring fra departementene.

Leverandøren vurderer at tilhørighet 1-3 over gir en bedre rolledeling for råd tilknyttet utøvelsen av departementenes ansvar *for en rasjonell utnyttelse av alle lokaler deres underliggende virksomheter disponerer i sin portefølje*<sup>136</sup> sammenlignet med tilhørighet 4.

Alternativene vurderes å ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser, og disse er ikke utredet i detalj i denne beskrivelsen. Alternativ B vil medføre dedikert personell i eget fagmiljø, samt ytterligere prosesser og rutiner, og vil dermed ha noe høyere administrative og økonomiske konsekvenser, noe avhengig av valgt tilhørighet. For begge alternativ er et første grovt anslag på årlige økte driftskostnader på under 10 mill. kroner.

### **9.3. Vurdering av alternativ for byggeprosjekt**

Byggeprosjekter i statlig sivil sektor gjennomføres med gode bygningsmessige kvaliteter, fornøyde brukere og god kostnadskontroll i gjennomføringsfasen. Som beskrevet i kapittel 6 vurderer leverandøren at potensial for kostnadseffektivisering i et samfunnsmessig perspektiv er størst relatert til å videreutvikle og tilgjengeliggjøre prosjektmetodikk, mer aktiv prosjekteierstyring fra oppdragsdepartementer, reell kostnadsstyrt prosjektutvikling, utvikle og ta i bruk mer innovative prosjektstrategier som gir raskere gjennomføring og reduserte investeringskostnader samt styrke mål, styringsparameter og insentiver for kostnadseffektivitet. Mulige forbedringstiltak relatert til bedre styring innenfor dagens definerte roller og ansvar er på denne bakgrunn definert som:

1. *Videreutvikle og tilgjengeliggjøre statens overordnede prosjektmodell for byggeprosjekter.* Leverandøren vurderer at prosjektmodellen omtalt i gjeldende instruks og veileder er velegnet med hensiktsmessige faser og beslutningspunkter,

<sup>136</sup> Utdrag fra instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil – sist revidert 13.01.2017





men kan videreutvikles. En felles prosjektmodell med tilsvarende faser og beslutningspunkter for alle prosjekter, men med ulik ansvarsmatrise for de ulike prosjekttyper bør vurderes. Oppgave- og ansvarsdelingen mellom oppdragsdepartement og Kommunal- og moderniseringsdepartementet i gjennomføringsfasen bør tydeliggjøres. Gjeldende veiledninger for henholdsvis prosjektgjennomføring og kvalitetssikring bør oppdateres og koordineres. Veiledninger tilgjengeliggjort under statlig kvalitetssikringsordning bør gjøres gjeldende for primæraktivitetene og ikke være begrenset til kvalitetssikring. Videre bør faser og terminologi i Statsbyggs prosjektmodell harmoniseres med statens overordnede prosjektmodell for byggeprosjekter.

2. *Operasjonalisere oppdragsdepartementenes ansvar og oppgaver i rollen som prosjekteier.* Oppdragsdepartementet er ifølge instruks<sup>137</sup> ansvarlig for de byggeprosjekter som igangsettes på departementets område, og for å se til at ressursbruken er effektiv i forhold til forventede resultater. Det finnes i dag ingen beskrivelse utover instruksen og veileder<sup>138</sup> av eierstyringsprosessen i oppdragsdepartementet. Hvilke oppgaver som utledes av dette ansvaret, og hvordan disse oppgavene best løses bør etter leverandørens vurdering beskrives i form av en eierstyringsprosess. Fagansvar for kunnskapsområdet prosjekteierstyring med oppgaver knyttet til metodeutvikling, utarbeidelse av styrende dokumenter, definere og gjennomføre opplæringstiltak, erfaringsdeling og kontinuerlig forbedring bør plasseres. Videre bør det sikres tilgang på kvalifiserte eierstyringsressurser gjennom dimensjonering i departementene og/eller ved bruk av rådgivningsressurser fra nytt rådgivningsmiljø og/eller eksterne leverandører.
3. *Øke nytten av investeringer i byggeprosjekter gjennom felles metodikk for nytteevaluering og gevinstrealisering.* Det dokumenteres ikke systematisk hvordan nyttestyring i form av optimalisering mellom nytte og kostnader i prosjekters tidlige fase foretas. Videre mangler de fleste prosjekter en konkret plan for gevinstrealisering. God praksis for nytteevalueringer til bruk ved prosjektoptimalisering i tidlige fase bør beskrives og tilgjengeliggjøres. Videre ser leverandøren verdi av å utarbeide veiledning for bruker knyttet til behovsvurdering, brukermedvirkning og gevinstrealisering ved gjennomføring av byggeprosjekter.
4. *Innføre krav om ekstern kvalitetssikring før OFP beslutning der omfang og/eller kostnader øker utover et definert nivå etter KS1 eller konseptvalg, f.eks. der kostnadene øker mer enn ti pst. utover økning i markedspriser mellom KS1 og OFP.* Gjeldende veileder åpner for at oppdragsdepartement kan velge å gjennomføre ekstern kvalitetssikring før OFP-beslutning. Det vurderes å være formålstjenlig med ekstern kvalitetssikring før OFP-beslutning i de tilfeller der omfang og/eller kostnadsestimat øker vesentlig knyttet til premisser lagt til grunn ved konseptvalg. Kvalitetssikringen bør inkludere prosjektutløsende behov, egnethet og effektivitet for valgt løsning, kontraktsstrategi samt anbefalt styrings- og kostnadsramme. En kvalitetssikring gir beslutningstaker et godt grunnlag for å formulere mål for forprosjektfase, eventuelt vurdere prosjektprioriteringen på nytt. Videre kan krav om ekstern kvalitetssikring motivere til å styre kostnadsnivået slik at ny kvalitetssikring ikke blir nødvendig. Det kan innvendes at slik deling av KS1 i to deler vil øke gjennomføringstiden for prosjektet. Leverandøren vurderer imidlertid at gjennom god planlegging og tilrettelegging vil mertiden kunne minimaliseres.

<sup>137</sup> Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil – sist revidert 13.01.2017

<sup>138</sup> Veileder – styring av store statlige byggeprosjekter i tidlige fase – januar 2017



5. *Sette tydelige og forpliktende styringsmål for kostnader, tid og kvalitet gjeldende for forprosjektfasen.* Kostnad har målprioritet én i forprosjektfase i dagens oppdragsbrev. Samtidig er formulering i veileder og mange oppdragsbrev at prosjektet skal utvikles til ferdig forprosjekt med basis i P50-estimat for kostnader. Leverandøren vurderer at tydelige og forpliktende mål for forprosjektfasen vil bidra til prosjektoptimalisering og kostnadseffektivitet. Det tydeliggjøres at det overordnede målet er å utvikle en løsning egnet for brukers behov innenfor P50-kostnadsestimatet satt ved OFP. Samtidig vil det etablerte regimet for kostnadsstyrt prosjektutvikling i forprosjektfasen kunne beholdes. Der økning i kostnadsestimer mellom OFP og startbevilgning er relatert til nye politiske beslutninger eller myndighetskrav og der det dokumenteres nytte av merinvesteringer, kan regjeringen etter KS2 velge å sette nye mål for gjennomføringsfasen. I områdegjennomgangen fremhever flere av departementene at det er for tidlig å gjøre endringer før effekten av veileder hvor avklaringsfase, OFP og kostnadsstyrt prosjektutvikling som ble introdusert i 2017 er evaluert.
6. *Forbedre styringsdokumentasjon i enkeltprosjektene.* I få av prosjektene i dybdegjennomgangen har oppdragsdepartementet utarbeidet et overordnet, helhetlig styringsdokument som inkluderer alle aktiviteter og kostnader forbundet med lokalanskaffelsen. Det bør etableres mal for slikt styringsdokument og videre sikres en transparent dokumentasjon på utvikling i omfang og kostnader for hvert enkelt prosjekt. Leverandøren vurderer at det i alle beslutningspunkter bør fremlegges enhetlige kostnadsestimer beskrevet som basisestimat, P50 og P85 for samtlige delprosjekter som byggeprosjekt, brukerutstyr, flyttekostnader, erstatningslokaler i byggeperioden mv. Videre viser dybdegjennomganger og tilbakemeldinger fra oppdragsdepartementer at det er relativt lang saksbehandlings- og godkjenningstid i Statsbygg før styringsinformasjon fremlegges for prosjektråd, og at statusrapporter utarbeides relativt sjelden. Videre er det lav møtefrekvens i prosjektråd samtidig som det ikke systematisk foreligger saksunderlag til prosjektrådsmøtene. Leverandøren vurderer at Statsbyggs rutiner bør oppdateres for å sikre gjennomarbeidet, oppdatert status- og styringsinformasjon hver måned fra byggherre til prosjekteier samtidig det i det enkelte prosjekt utarbeides en møteplan hvor utgangspunktet er månedlige møter i prosjektråd.
7. *Styrke mål, styringsparametere og insentiver for kostnadseffektivitet i byggeprosjekter.* Det er i dag ikke etablert målsetninger eller regime for transparent ekstern sammenligning av areal- og kostnadseffektivitet i byggeprosjekter. Det bør etableres et transparent regime for nøkkeltall knyttet til areal- og kostnadseffektivitet og gjennomføres eksterne sammenligninger basert på disse nøkkeltallene. Nøkkeltallene bør benyttes som grunnlag for å formulere målsetninger i enkelt prosjekter. Videre bør det fremlegges dokumentasjon på reduserte livssyklus-kostnader der det anbefales vesentlige økte merinvesteringer knyttet til produkter og bygningsdeler med reduserte livssyklus-kostnader som argumentasjon. For prosjekter utenfor ordning med kostnadsdekkende husleie og for prosjekter med høy husleiekompensasjon er insentiver for å begrense investeringskostnadene relativt svake for oppdragsdepartement og bruker. Leverandøren vurderer at alle nye byggeprosjekter bør inngå i ordning med kostnadsdekkende husleie. Gjeldende kongelige resolusjon som omhandler husleiekompensasjon<sup>139</sup> kan gjennomgås og inkluderes i instruks for bygge- og

---

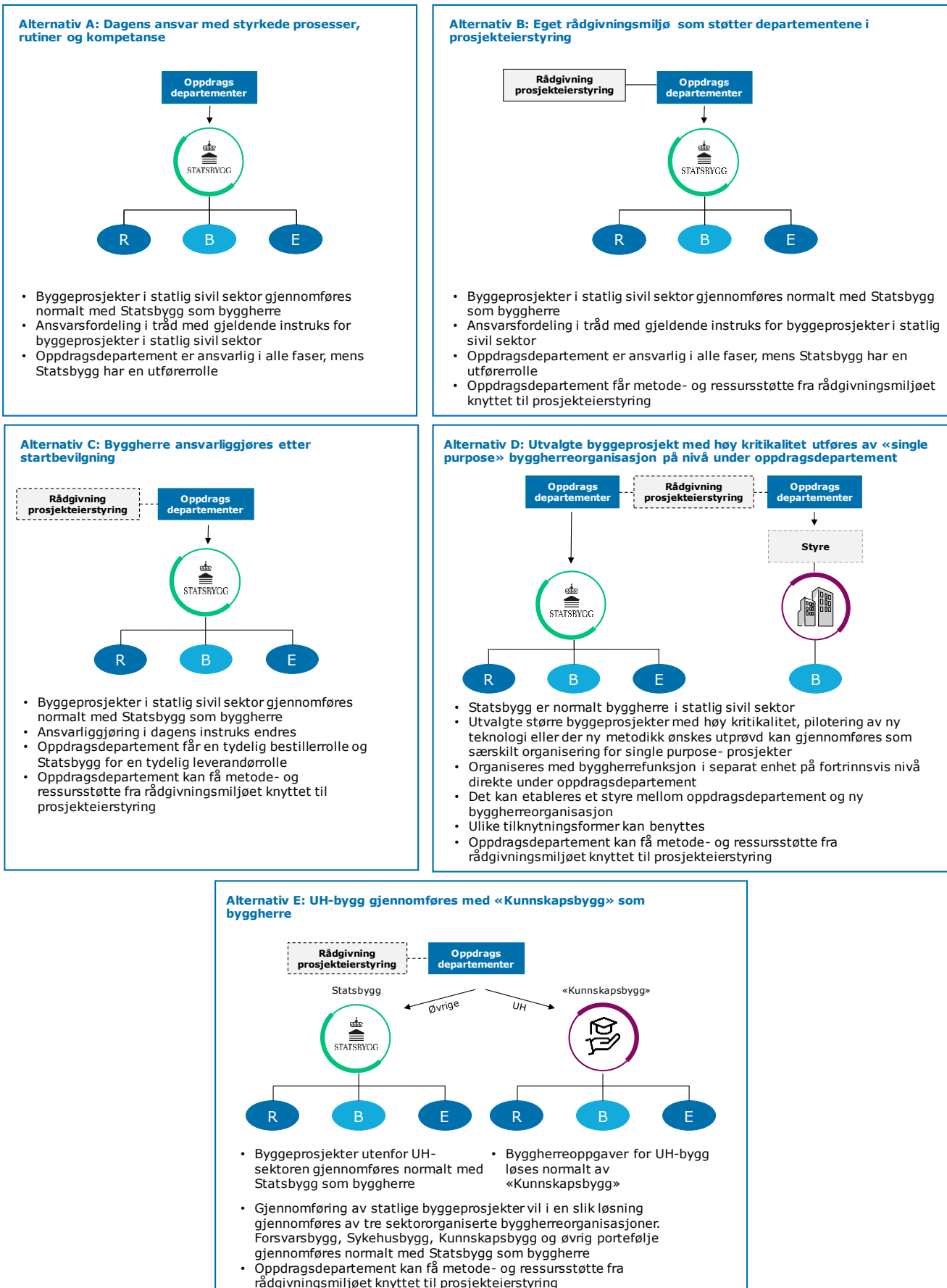
<sup>139</sup> Kongelig resolusjon 97/04318 Prinsipper for fastsetting av husleiekompensasjon i statlige bygg



leiesaker. Samtidig kan det i veileder for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase stilles krav om dokumentert prosess som grunnlag for at beslutning om nivå på husleiekompensasjon inkluderes i OFP. Videre anbefales det at Finansdepartementet eller Kommunal- og moderniseringsdepartementet etablerer og vedlikeholder en komplett transparent oversikt over hvilken husleiekompensasjon som er gitt i enkeltprosjekter.

8. *Utvikle og implementere prosjektstrategier for raskere gjennomføring, økt nytte og reduserte kostnader.* Leverandøren vurderer at utvikling av helhetlige prosjektstrategier som tilrettelegger for flyteeffektivitet og prosjektoptimalisering vil skape større kontinuitet i prosjektarbeidet og muliggjøre betydelig kostnadseffektivisering. I dette ligger prosjektstrategier med jevnlig nytte-kost optimaliseringer i tidligfase, bruk av uavhengige temabaserte prosjektgjennomganger for kvalitetssikring, risikoreduksjon og optimalisering samt bruk av nye gjennomføringsmodeller.
9. *Utarbeidede en overordnet anskaffelsesstrategi for porteføljen av byggeprosjekter.* Det utarbeides i dag en kontraktsstrategi for det enkelte byggeprosjekt. Leverandøren vurderer at utarbeidelse av en overordnet anskaffelsesstrategi for Statsbygg som byggherre vil skape forutsigbarhet i leverandørmarkedet, øke attraktivitet i anskaffelser og bidra til å redusere markedsusikkerhet. Slik anskaffelsesstrategi vil videre, slik leverandøren vurderer det, kunne være formålstjenlig for Statsbyggs ambisjon om å bidra til utvikling av byggenæringen.

Leverandøren vil i det videre drøfte fem alternativer hvor forbedringstiltak for bedre styring innenfor dagens definerte roller og ansvar kombineres med strukturelle alternativer med endrede roller, ansvar og organisering. Figuren nedenfor illustrerer de fem strukturelle alternativene som er vurdert.



Figur 74 Strukturelle alternativer for byggeprosjekter endrede roller, ansvar og organisering



*Alternativ A* medfører ingen endring i roller, ansvar og organisering i henholdt til gjeldende instruks. Oppdragsdepartementet er hovedansvarlig i alle fasene i byggeprosjektet, mens Statsbygg normalt vil være byggherre. Dagens ansvar videreføres med styrkede prosesser, rutiner og kompetanse i henhold til forbedringstiltak 1 - 9 beskrevet ovenfor.

*Alternativ B* vil ha tilsvarende ansvarsfordeling og tiltak for bedret styring som i alternativ A, men det vil her bli opprettet et eget rådgivningsmiljø som støtter departementene i prosjekteierstyringen. Rådgivningsmiljøet tillegges oppgaver knyttet til metodeutvikling, utarbeidelse av styrende dokumenter, opplæring, erfaringsdeling og kontinuerlig forbedring i tillegg til å bidra operativt med rådgivningsressurser til prosjekteierstyringen i regi av oppdragsdepartement. Ressursbidrag til operativ prosjekteierstyring kan komme fra rådgivningsmiljøet og/eller fra kvalifiserte eksterne leverandører anskaffet av rådgivningsmiljøet. Alternativ organisatorisk plassering til den nytt rådgivningsmiljø blir omtalt senere i delkapittelet.

*Alternativ C* medfører en ansvarliggjøring av Statsbygg som byggherre i prosjekter innenfor husleieordningen, etter at startbevilgning er gitt. Dette fordrer en endring i dagens instruks, for øvrig vil dagens ansvar videreføres med styrkede prosesser, rutiner og kompetanse i henhold til forbedringstiltakene 1-9 beskrevet ovenfor. Oppdragsdepartementet vil være hovedansvarlig i alle faser frem til og med startbevilgning. Med basis i et detaljert forprosjekt, premisser gitt i beslutning om gjennomføring, samt signert husleieavtale vil oppdragsdepartementet i dette alternativet innta en tydelig oppdragsgiverrolle på tilsvarende måte som ved leiesøk i det eksterne markedet. Statsbygg får en ansvarlig leverandørrolle med mål og mandat til å gjennomføre prosjektet innenfor avtalte rammer for kostnad, tid og kvalitet på samme måte som i dagens regime for kurantprosjekter. Risikodeling mellom oppdragsdepartementet og Statsbygg må tydeliggjøres i avtale for det enkelte prosjekt, og må sammen med hvordan prosjektets usikkerhetsavsetninger håndteres beskrives ytterligere dersom alternativet ansees relevant. Dette alternativet vil kunne kombineres med å opprette et egen rådgivningsmiljø som støtter departementene i prosjekteierstyringen som skissert i alternativ B.

*Alternativ D*, hvor utvalgte større byggeprosjekt med høy kritikalitet vil utføres av separat byggherreorganisasjon på nivå under departement. Statsbygg er normalt byggherre for de øvrige prosjektene. Dagens ansvar videreføres for begge byggherreorganisasjonene med styrkede prosesser, rutiner og kompetanse i henhold til forbedringstiltak 1 - 9 beskrevet ovenfor. Alternativet tilrettelegger for å vie utvalgte prosjekter mer oppmerksomhet fra ledelse, utøve ytterligere aktiv prosjekteierstyring og ressurssetting av prosjektledelse fra interne og eksterne prosjektfaglige miljøer. Det kan for denne organiseringen etableres et styre mellom oppdragsdepartement og ny byggherreorganisasjon. Dette alternativet vil videre kunne kombineres med å opprette et eget rådgivningsmiljø som støtter departementene i prosjekteierstyringen skissert i alternativ B og også med alternativ C med ansvarliggjøring av byggherre i gjennomføringsfasen.

*Alternativ E* innebærer at byggeprosjekter i universitets- og høyskolesektoren normalt vil gjennomføres av en egen byggherreorganisasjon, «*Kunnskapsbygg*». Alternativet vil gi økt fokusering og tilrettelegger for å etablere insentiver for kostnadseffektivitet gjennom rammestyring av prosjektporteføljen i kunnskapssektoren. Gjennomføring av statlig byggeprosjekter vil i denne strukturen gjennomføres av tre sektororganiserte byggherreorganisasjoner, Kunnskapsbygg, Sykehusbygg og Forsvarsbygg, og med Statsbygg som byggherre for øvrig portefølje. Dette alternativet vil som for de andre alternativene ha tilsvarende tiltak for bedret styring som i alternativ A og kan kombineres med alternativene B, C og D.



Fordeler og ulemper for de beskrevne alternativer er drøftet i figuren nedenfor.

	Fordeler	Ulemper
<b>Alternativ A</b> Dagens ansvar med styrkede prosesser, rutiner og kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oppdragsdepartement har gjennomgående hovedansvar for prosjekter, dette tilrettelegger for å nå sektorpolitiske mål</li> <li>• Ett samlet byggherremiljø gir forutsetninger for effektivitet, felles praksis og kontinuerlig forbedring</li> <li>• Lav strukturell endringsgrad uten omorganisering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompleks organisering med flere ledernivå og to departementer involvert i styringen av det enkelte prosjekt</li> <li>• Styring gjennom prosjektråd tilrettelegger ikke for aktiv prosjekterstyring og effektiv kommunikasjon</li> <li>• Byggherre mangler insentiver og mandat for kostnadseffektivitet</li> </ul>
<b>Alternativ B</b> Eget rådgivningsmiljø som støtter departementene i prosjekterstyring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oppdragsdepartement har gjennomgående hovedansvar for prosjekter, dette tilrettelegger for å nå sektorpolitiske mål</li> <li>• Fagansvar for kunnskapsområdet prosjekterstyring adressert, tilrettelegger for felles praksis på tvers av departementer</li> <li>• Med støtte fra rådgivningsenhet vil prosjekterrollen styrkes</li> <li>• Ett samlet byggherremiljø gir forutsetninger for effektivitet, felles praksis og kontinuerlig forbedring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompleks organisering med flere ledernivå</li> <li>• Rådgiverrolle potensielt mindre attraktivt enn roller med formelt ansvar</li> <li>• Byggherre mangler insentiver og mandat for kostnadseffektivitet</li> </ul>
<b>Alternativ C</b> Byggherre ansvariggjøres etter startbevilgning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oppdragsdepartement ansvarlig for konseptvalg, mål og eierkrav samt utvikling av forprosjekt</li> <li>• Forenkler styringen i gjennomføringsfasen, KMD formelt ansvarlig i gjennomføringsfasen</li> <li>• Byggherre har mandat og insentiver for kostnadsstyring i gjennomføringsfasen</li> <li>• Ett samlet byggherremiljø gir forutsetninger for effektivitet, felles praksis og kontinuerlig forbedring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mulighet for aktiv prosjekterstyring fra oppdragsdepartement svekkes i gjennomføringsfasen</li> <li>• Potensielt krevende grensesnitt ved ansvarsoverføring fra oppdragsdepartement til byggherre</li> <li>• Potensielt krevende å håndtere risikodeling og bruk av usikkerhetsavsetninger</li> <li>• Løser ikke utfordringen med økningen i kostnadsestimater i tidligfase</li> <li>• Modell for prosjektfinansiering må tilpasses</li> <li>• Dagens instruks og veiledere og dermed etablert praksis for involverte endres</li> </ul>
<b>Alternativ D</b> Utvalgte byggeprosjekt med høy kritikalitet utføres av «single purpose» byggherreorganisasjon på nivå under oppdragsdepartement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oppdragsdepartement har gjennomgående hovedansvar for prosjekter, dette tilrettelegger for å nå sektorpolitiske mål</li> <li>• Særskilt organisering forenkler kommunikasjon og tilrettelegger for enklere og sterkere prosjekterstyring</li> <li>• Bruk av prosjektstyre/virksomhetsstyre med eksternt deltakelse tilrettelegger for styrket eierstyring</li> <li>• Tilrettelegger for økt oppmerksomhet, lederinvolvering og attraktivitet for medarbeidere på utvalgte prosjekter</li> <li>• Tilrettelegger for innovasjon og kostnadseffektivitet gjennom å tilføre ressurser med annen kompetanse og erfaring</li> <li>• Muliggjør «positiv konkurranse» og benchmarking mellom byggherremiljøer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Noe mer kompleks etatsstyring</li> <li>• Mer krevende å dele læringspunkter mellom særskilt linjeorganisasjonen og «single purpose»</li> <li>• Svakere kopling mellom byggherre og forvaltning i utvalgte prosjekter</li> <li>• Eksternt styre kan gi avstand til oppdragsdepartement</li> <li>• Duplisering av byggherremiljø, støttetjenester og systemer</li> <li>• Økte kostnader ved opprettelse og nedleggelse av statlig virksomhet</li> <li>• Modell for prosjektfinansiering må tilpasses</li> <li>• Større grad av endring gjennom opprettelse av ny organisasjon og etablering av nytt grensesnitt</li> </ul>
<b>Alternativ E</b> UH-bygg gjennomføres med «Kunnskapsbygg» som byggherre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oppdragsdepartement har gjennomgående hovedansvar for prosjekter, dette tilrettelegger for å nå sektorpolitiske mål. Særskilt for UH-sektoren</li> <li>• Økt nærhet til brukere og økt brukerforståelse i «Kunnskapsbygg»</li> <li>• Tilrettelegger for økt grad av standardisering og spesialisering, samt færre ledernivå i «Kunnskapsbygg»</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Læringspunkter mer krevende å implementere for helheten i statlig sivil sektor</li> <li>• Duplisering av byggherremiljø, støttetjenester og systemer medfører noe økte administrasjonskostnader</li> <li>• Mindre fleksibilitet for ressursutnyttelse og skalering av ressurser medfører noe økte administrasjonskostnader</li> <li>• Etableringskostnader ved Kunnskapsbygg</li> <li>• Større grad av endring gjennom opprettelse av ny organisasjon og etablering av nytt grensesnitt</li> </ul>

**Tabell 21 Drøfting av fordeler og ulemper for de fem alternative strukturene**

Leverandøren vil i det videre drøfte alternative organisatoriske plasseringer for alternativ B. Denne vurderingen løses todelt med plassering av fagansvar for metodikk, opplæring og systemstøtte og deretter hvordan det tilføres kvalifiserte operative ressurser i tillegg til de ressurser oppdragsdepartementene i dag besitter. For organisatorisk plassering av fagansvar for prosjekterstyring ser leverandøren tre reelle alternative for tilhørighet;

- *Del av departement (Kommunal- og moderniseringsdepartementet eller Finansdepartementet).* Leverandøren vurderer at det er mulig å tillegge fagansvar for kunnskapsområdet prosjekterstyring direkte til Kommunal- og moderniseringsdepartementet eller Finansdepartementet. For videre vurdering bør synergier mellom fagansvar for KS-ordning og fagansvar for prosjekterstyring på tvers av sektorer vurderes.
- *Del av en eksisterende underlagt etat (potensielt Difi, DFØ eller DSS).* Leverandøren vurderer at nevnte etater primært har oppgaver utenfor kunnskapsområdet prosjektstyring av byggeprosjekter og at det er lite hensiktsmessig å introdusere ressurser fra disse etater i en organisering av byggeprosjekter i statlig sivil sektor som allerede er heller kompleks.
- *Som del av et samlet rådgivningsenhet for statens lokalbruk.* Vurdering er dekket i kapittel 9.6. En enhet som utøver fagansvar for kunnskapsområdet



prosjekteierstyring uten å se dette i sammenheng med øvrige rådgivningsfunksjoner og uten å kombinere dette med operativ støtte til utøvelse av prosjekteierstyring i enkeltprosjektene ansees ikke som et relevant alternativ.

Leverandøren vurderer at operativ ressursbistand til departementenes prosjekteierstyring i enkelt prosjekter utover de ressursene oppdragsdepartementene i dag besitter primært vil være aktuelt for prosjekter over terskelverdi. Ressurser for støtte til operativ prosjekteierstyring kan potensielt organiseres ulike steder. Følgende muligheter for organisatorisk tilhørighet for operative rådgivningsressurser skisseres;

- *Operative rådgivningsressurser organiseres sammen med fagansvaret på kunnskapsområdet prosjekteierstyring i ett departement (Kommunal- og moderniseringsdepartementet eller Finansdepartementet).* Leverandøren vurderer at det er mulig å tillegge leveransene tilknyttet operativ prosjekteierstyring direkte til Kommunal- og moderniseringsdepartementet eller Finansdepartementet, men at operative oppgaver relatert til prosjekteierstyring er i randsonen av et departements virkeområde. Se kapittel 9.2 for nærmere detaljer.
- *Operative rådgivningsressurser organiseres sammen med fagansvaret på kunnskapsområdet prosjekteierstyring i en eksisterende underlagt etat (potensielt Difi, DFØ eller DSS).* Leverandøren vurderer at nevnte etater primært har et systemansvar, samt at operativ rådgivning knyttet til prosjekteierstyring har begrensede synergier med øvrige leveranser i nevnte etater.
- *Operative rådgivningsressurser organiseres sammen med fagansvaret på kunnskapsområdet prosjekteierstyring som del av et samlet rådgivningsenhet for statens lokalbruk.* Dekket i kapittel 9.6.
- *Det enkelte oppdragsdepartementet ressurssettes med egne kvalifiserte ressurser for å ivareta alle oppgaver som følger av ansvaret instruksene tillegger departementet i det enkelte byggeprosjekt.* Leverandøren vurderer at det ikke er tilstrekkelig størrelse og kontinuitet i prosjektportefølje i det enkelte departement til at en slik løsning er rasjonell.
- *Oppdragsdepartementet ivaretar helhetsansvaret med egne kvalifiserte ressurser og støttes med kompetanse og kapasitet til operativ eierstyring i enkeltprosjekter fra utvalgte eksterne leverandører.*

Leverandøren vurderer at fagansvar eller operative rådgivningsressurser tilknyttet prosjekteierstyring ikke kan tillegges Statsbygg. Et utvidet virkeområde for Statsbygg tilknyttet prosjekteierstyring gir prinsipielle utfordringer knyttet til uavhengighet og habilitet gitt at prosjekteierstyring i sin natur dreier seg om oppdragsgiverrollen for Statsbygg sin rolle som fellestjenesteleverandør som byggherre i statlige byggeprosjekt.

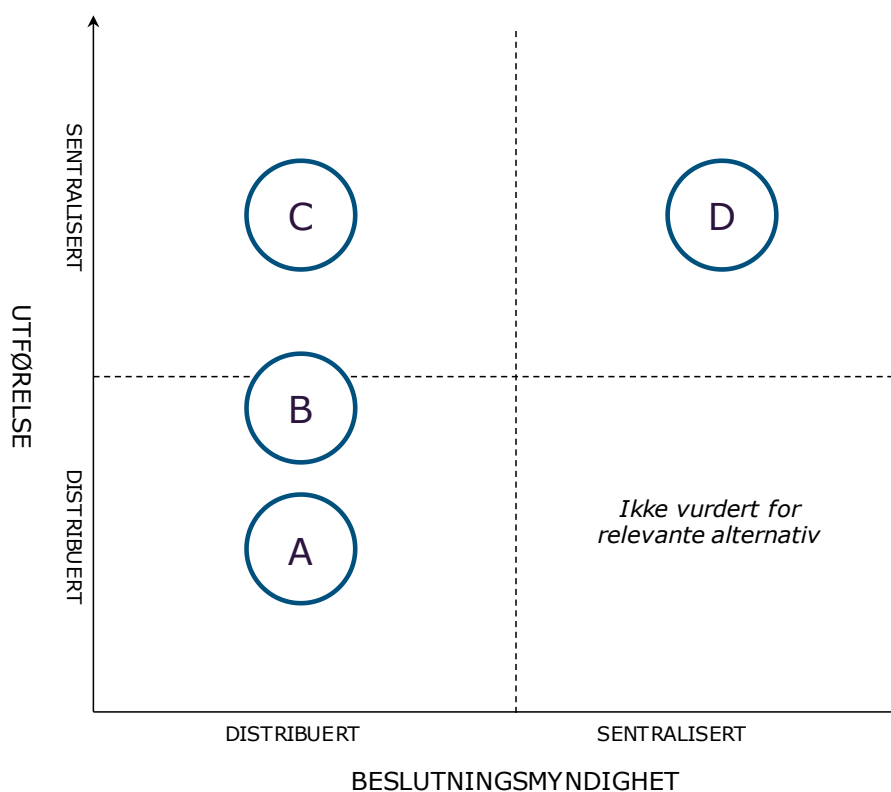
Alle de fem strukturelle alternativene A-E ovenfor vil etter leverandørens vurdering ha moderate økonomiske og administrative konsekvenser, men disse er ikke utredet i detalj i denne beskrivelsen. Alternativene B, D og E medfører etablering av ny organisasjonsenhet, samt ytterligere prosesser og rutiner, og vil dermed ha noe høyere administrative og økonomiske konsekvenser. For alle fem alternativene vurderer leverandøren at besparelser knyttet til kostnadseffektivitet i konseptvalg, løsningsvalg og prosjektgjennomføring vil mer enn kompensere for merkostnader knyttet til tiltak for bedre styring og endrede roller, ansvar og organisering slik at det blir en netto økonomisk besparelse.



## 9.4. Vurdering av alternativ leie i markedet

Slik beskrevet i kapittel 7 er det betydelig forbedringspotensial i å styrke prosess, krav til utførelse og praksis for leie i markedet. Bruk av Statsbyggs rådgivningsfunksjon for leie av lokaler er et valg for oppdragsdepartement eller etat. Antall avtaler som er inngått med bruk av Statsbyggs rådgivningsfunksjon er som påpekt i kapittel 8 lavt. Oppnådde resultater for Statsbygg sin rådgivningsfunksjon understreker derimot et behov for å anvende en strukturert og kompetent tilnærming til leie i markedet.

For å legge grunnlag for en bedret praksis og realisering av et forbedringspotensial innen leie av lokaler er det utviklet og drøftet alternativ for endrede roller og ansvar. Alternativene er utviklet langs to akser; i) hvor ansvar for utførelse plasseres og ii) hvor beslutningsmyndighet plasseres. Dette er illustrert i figuren under. Leverandøren har lagt til grunn at strukturen er gjeldende for avtaler som er av en størrelse over definerte grenseverdi for foreleggelse Kommunal- og moderniseringsdepartementet for uttalelse. Grenseverdien er i dag 100 mill. kroner i samlet verdi. Verdien kan justeres i alle identifiserte alternativ. Alternativene forutsetter at det eksisterer et statlig fagmiljø med kompetanse og kapasitet til å være en part i prosesser for inngåelse av eller reforhandling av statlige leieavtaler av lokaler i markedet for å sikre best mulig løsning og effektivitet for staten og bruker. Innretningen av et slikt miljø vil kunne tilpasses til de ulike alternativene.



Figur 75 Strukturelle alternativ for leie av lokaler

**Beslutningsmyndighet** er definert som hvem som er ansvarlig for å ta endelig valg om inngåelse av kontrakt på vegne av bruker og staten. *Distribuert* innebærer at dette ansvaret ligger hos departement eller delegert til underliggende etat. *Sentralisert* betyr at endelig beslutning/godkjenning gjøres i en felles enhet på vegne av staten på tvers av sektorer. **Utførelse** er definert som hvem som er utførende i part i arbeidet etter at lokalbehovet er definert og frem til det foreligger et utkast til ferdig forhandlet leieavtale.





*Distribuert* innebærer at utførelse skjer i regi av og med kapasitet fra departement og/eller etats egne ressurser. *Sentralisert* innebærer at utførelse gjøres av en felles enhet på tvers av sektorer. Figuren illustrerer prinsippene alternativene er utviklet langs gjennom modell A, B, C og D. Disse er kort redegjort for under.

*Alternativ A* innebærer en betydelig skjerping av dagens praksis, men innen dagens definerte roller og ansvarsfordeling. Tiltak som foreslås gjennomført for å sikre høyere kvalitet og legge et bedre grunnlag for statens leieavtaler er:

- 1) Etablere en arealnorm for leie av kontor- og arbeidsplassareal, hvor det skal være særskilt og godt begrunnet årsak for å kunne avvike fra vedtatt arealnorm.
- 2) Etablere og ta i bruk en felles kontraktstandard for leie av lokaler i markedet i staten, hvor etablert standard utviklet av Statsbygg og Norsk Eiendom kan fungerer som et godt utgangspunkt.
- 3) Definere og tydeliggjøre prosess for stegene fra utvikling av lokalbehov og kriterier, løsningsalternativer og prosess mot avtale.
- 4) Redusere terskelverdi fra 100 til 30 mill. kroner i samlet verdi for at leieavtaler skal forelegge Kommunal- og moderniseringsdepartementet for uttalelse.
- 5) Tydeliggjøre krav til å følge definert praksis gjennom oppdatert instruks/rundskriv.

Alternativet forutsetter at beslutningsmyndighet og utførelse videreføres som underlagt sektor i form av departement eller underliggende etat. Krav til å følge skjerpet vedtatt praksis og standarder forutsettes, men aktør med lokalbehov kan selv velge å anvende det statlige fagmiljøet for leie i markedet. Ved å redusere grenseverdi fra et nåværende nivå på 100 mill. kroner til 30 mill. kroner vil et høyere antall avtaler bli underlagt et kontroll regime for å sikre at staten inngår fornuftige avtaler til gode vilkår. Alternativet representerer en videreføring av eksisterende rolle og ansvarsdeling i leiesaker, men med presiserte krav til å følge en vedtatt praksis.

*Alternativ B* innebærer at beslutningsmyndighet for avtaleinngåelse og utførelse av prosess for leie av lokaler i markedet videreføres som underlagt sektor i form av departement eller underliggende etat. Part med lokalbehov følger felles vedtatt skjerpet praksis og standarder for leie i statlig sivil sektor, slik det er beskrevet i alternativ A. Skillet i roller og ansvar fra dagens praksis ligger i at oppdragsdepartement og/eller underliggende etat *skal* forelegge tilnærming og forslag til løsning mot det etablerte fagmiljøet for konsultasjon/godkjenning før avtaleinngåelse. Dette er en endring av eksisterende praksis, hvor avtaler over 100 mill. kroner forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet for uttalelse. Ved avvik fra definert praksis eller vilkår lagt til grunn for forelagt avtale skal dette påpekes av faglig miljø og tiltak for forbedring konkretiseres. Ved eventuell uenighet mellom faglig miljø for leie i markedet og oppdragsdepartement/virksomhet skal beslutningen eskaleres til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avklaring.

*Alternativ C* innebærer at oppdragsdepartement eller statlig virksomhet er ansvarlig for å definere sitt lokalbehov, men *skal* anvende et statlig fagmiljø for utførelse av prosessen for leie av eiendom. Fagmiljøet bør være involvert tidlig i prosessen for å sikre at det tas utgangspunkt i gode og fornuftige forutsetninger for å møte lokalbehovet. Alternativet legger til grunn at forutsetningene for å legge tilstrekkelig kompetanse og erfaring fra leie i markedet til grunn for definert praksis ikke oppfylles i tilstrekkelig grad ved at utførelse er distribuert. Anvendelse av et dedikert fagmiljø skal sikre at prosessen følger beste praksis og skaper så gode forutsetninger som mulig for å møte bruker og statens behov.



Beslutningsmyndighet endres ikke i alternativet, og sektorprinsippet og virksomhetenes ansvarsområde for inngåelse av avtaler videreføres. Oppdragsdepartement er ansvarlig og har beslutningsmyndighet for hvilken type avtale og betingelser som møter deres behov, og beslutter en eventuell avtaleinngåelse. Eventuell uenighet i praksis, utkast til løsning og vilkår eskaleres til Kommunal- og moderniseringsdepartementet eller regjeringen. Alternativet bør også inkludere at faglig miljø tar en rolle i å reforhandle eller terminere avtaler med dårlige løsninger og vilkår for bruker og staten. Miljøet bør videre være ansvarlig for prosess for tilbakelevering av lokaler og unngå unødige kostnader relatert til leieforpliktelser.

*Alternativ D* innebærer at oppdragsdepartement eller virksomhet fremmer sitt lokalbehov, og hvor utredning skal lede til en spesifikasjon for leie i markedet. Et fagmiljø for leie bør være involvert i vurderingen mot valg av konsept. Det etablerte fagmiljøet for leie i staten utfører prosessen mot å finne best egnede lokaler for stat og bruker. Faglig miljø for leie har videre et utvidet mandat for å fatte beslutning på vegne av staten. Leiealternativet som vurderes som best egnet for å møte sektorens og statens behov, og til best vilkår, besluttes av faglig miljø. Faglig miljø for leie av lokaler blir formelt avtalepart overfor utleier og signerer avtalen. Oppdragsdepartement/virksomhet disponerer lokalene etter avtale med faglig miljø for leie av lokaler. Faglig miljø sikrer god praksis og utførelse ved tilbakelevering til leietaker. Praksis er gjeldene på tvers av statens sektorer. Alternativet bør inkludere et ansvar for å gjennomgå og om nødvendig reforhandle eller terminere avtaler med dårlige løsninger og vilkår for bruker og staten. Ved uenighet mellom oppdragsdepartement/virksomhet og faglig miljø rundt hvilken løsning som skal velges eskaleres beslutningen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet eller regjering.

Det er ikke beskrevet eller vurdert alternativ med distribuert utførelse og sentralisert beslutningsmyndighet basert på at alternativet er vurdert som lite relevant. De fire alternativene er vurdert mot hverandre, og i forhold til vurderingskriteriene. Fordeler og ulemper er overordnet illustrert i tabellen under.

	Fordeler	Ulemper
<b>Alternativ A</b> Dagens ansvar med styrkede prosesser, rutiner og kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> <li>Videreføring av eksisterende roller og ansvar for leie av lokaler gir lav endringsgrad og er lite kontroversielt</li> <li>Lav administrativ konsekvens</li> <li>Ansvar for lokalanskaffelse er tydelig plassert i departement og virksomhet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lavere kontroll og styring over en stor statlig utgiftspost</li> <li>Endrer ikke definerte roller og ansvar og styrker ikke strukturelle virkemidler for å realisere endring av praksis</li> <li>Legger ikke sterke forutsetninger for gevinstrealisering</li> <li>Ved å ikke styre prosessen fra lokalbehov til avtale er inngått svekkes forutsetninger for at statlige lokaler tilrettelegger for modernisering, digitalisering og nye arbeidsformer i staten</li> </ul>
<b>Alternativ B</b> Dagens ansvar med styrkede prosesser, rutiner og kompetanse med konsultasjon til rådgivningsmiljø	<ul style="list-style-type: none"> <li>Økt kontroll og styring over en stor statlig utgiftspost før avtalen er inngått</li> <li>Økt kompetanse i kontroll- og konsultasjonsfunksjonen</li> <li>Øker forutsetninger for gevinstrealisering ved å innføre konsultasjon av ekspertise før avtaleinngåelse</li> <li>Mindre justering av dagens rolle og ansvarsfordeling gir relativt lav administrativ konsekvens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Variasjon i kompetanse og erfaring i oppdragsdepartement og virksomhet gir variert kvalitet i prosessen mot avtale</li> <li>Lavere styring av utførelse gir lavere forutsetninger for å realisere gevinster på tvers av statens sektorer</li> <li>Lav styring av prosessen fra lokalbehov til signert avtale skal godkjennes svekker forutsetninger for at statlige lokaler tilrettelegger for modernisering, digitalisering og nye arbeidsformer i staten</li> </ul>
<b>Alternativ C</b> Sentralisert utførelse i rådgivningsmiljø for avtaler over definert grenseverdi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sikrer kompetent utførelse fra ledende ekspertise fra lokalbehov oppstår til inngått avtale</li> <li>Legger sterkere forutsetninger for gevinstrealisering i enkeltavtaler og på tvers av sektorer i staten</li> <li>Opprettholdelse av sektorpolitisk styring og distribuert beslutningsmyndighet avgrenser endringsgrad</li> <li>Styring av utførelse styrker forutsetningene for at statlige lokaler tilrettelegger for modernisering, digitalisering og nye arbeidsformer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Krav om utførelse utenfor sektor av en faglig miljø gir økt kompleksitet i styring og har administrative konsekvenser</li> <li>Krever en styrking og økt dimensjonering av et fagmiljø for leie av lokaler i staten</li> <li>Utfordrer etablert organisering av faglig enhet for leie, gir middels endringsgrad og kan skape kontrovers</li> </ul>
<b>Alternativ D</b> Sentralisert ansvar og utførelse for avtaler over definert grenseverdi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gir staten dedikert og helhetlig styring og kontroll for å realisere statens målsetninger for leie i markedet</li> <li>Faglig miljø sikres direkte tilgang til virkemidler for å drive gjennom en helhetlig realisering av kostnadseffektivitet samt statlig porteføljestyling av leiekontrakter</li> <li>Styring av utførelse styrker forutsetningene for at statlige lokaler tilrettelegger for modernisering, digitalisering og nye arbeidsformer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Flytter ansvaret for utførelse og beslutning fra sektor for lokaler, som er en sentral innsatsfaktor og med direkte innvirkning på effektivitet og arbeidshverdag</li> <li>Gir stor endringsgrad, økt kompleksitet i styring og betydelige administrative konsekvenser</li> <li>Kontroversielt å realisere mot sektorer og brukere av bygg</li> <li>Vanskeliggjør eksisterende organisatoriske plassering, dimensjonering og tilknytningsform for fagmiljø for leie</li> </ul>

**Tabell 22 Overordnet vurdering fordeler og ulemper ved ulike alternativer for leie i markedet**



Alternativene er beskrevet enkeltvis. Det kan være aktuelt å kombinere alternativ for å oppnå ønsket effekt, men avgrense grad av endring og administrative konsekvenser. Som eksempel er det enkeltsektorer og virksomheter med en kritisk masse leide lokaler til å ha intern faglig kompetent gjennomføring av leiesaker og med en frekvens som gir læring. For aktører med interne forutsetninger kan det være aktuelt å endre roller og ansvar i retning av alternativ B, for å sikre konsistens og kvalitet i tilnærming. Eksempler kan være justis- og kunnskapssektoren. For oppdragsdepartement eller virksomheter med svakere forutsetninger for å sikre en konsistent praksis og kvalitet i tilnærming kan alternativ C legges til grunn for å sikre koordinering av prosesser og at beste praksis legges til grunn. Leverandøren vurderer at mulighet for å utnytte statens samlede erfaring og posisjon i markedet på tvers av sektorer løses best i alternativ C eller D. Alternativene tilrettelegger for en samlet vurdering av hvordan behov best møtes i leiemarkedet, fremgangsmåte for å identifisere de beste løsningsalternativene, gjennomføring av prosess og etablering av vilkår for avtaler. Et samlet miljø vi kunne gjøre dette på vegne av en samlet statlig sivil sektor, fremfor å utelukkende opptre som en enkeltaktør eller departement. Eiendomsmarkedet er lokalt, men ved å opptre samlet kan staten i byregioner samle avtaler som er på vei til å løpe ut de neste to årene, og opptre som en enhet og utfordre markedet til å skape gode løsninger. Dette vil som eksempel kunne gi betydelige fordeler på løsningsforslag og vilkår, i motsetning til å forhandle på enkeltlokaler.

Alternativene har ulike administrative og økonomiske konsekvenser. Dagens rådgiverfunksjon for leie i Statsbygg består av åtte ansatte og arbeider med et porteføljeomfang på omtrent 90 avtaler. For å ta en utvidet rolle som en instans for rådgivning og konsultasjon vil det være nødvendig å dimensjonere miljøet for å møte et økt antall avtaler. Leverandøren vurderer at en faglig miljø for leie vil kunne dekke et betydelig økt volum med mellom 20 og 30 prosjektledere og rådgivere. Per i dag ligger det 921 leieavtaler mot private aktører registrert i statenslokaler.no. Med en gjennomsnittlig løpetid på ti år for statlige leieavtaler og en lavere grenseverdi for utførelse og/eller konsultasjon bør 30 personer i fagmiljøet kunne håndtere beskrevet utvidet ansvar i alternativene B og C. I alternativ D, hvor miljøet også er beslutningstaker og forvalter, vil det kreves ytterligere kapasitet for å levere i henhold til beskrevne roller og ansvar. Alternativ D vil kreve kompetanse utover prosjektledelse og ekspertise på vilkår, ettersom rollen også vil innebære å inneha et løpende forvalteransvar for en betydelig portefølje avtaler i staten. Det er ikke gjort helhetlige vurderinger av nødvendig dimensjonering for å fylle en slik rolle, men bør påregnes et minimum av ytterligere ti årsverk. Dimensjoneringen vil kunne økes gradvis med at avtaler etableres og/eller reforhandles i ny praksis.

Basert på hvilke alternativ som vurderes som mest fordelaktige for staten er det også alternative måter å organisere et fagmiljø for leiesaker i staten. Ved å legge en skjerpet praksis til grunn og en lavere terskelverdi for konsultasjon bør omfanget i bruk av et faglig miljø for leie øke. I alternativ A er roller og ansvar uendret, og har få implikasjoner for dagens organisering. I alternativ B er roller og ansvar justert, og implikasjonen for organisering er begrenset. I alternativ C og D endres roller og ansvar for mandat og praksis for leie fra dagens nivå. Det er derfor redegjort kort for vurderinger relatert til fremtidig organisering av et faglig miljø for leie basert på alternativ C og D.

1. *Faglig enhet for leie av lokaler som del av departement.* Leverandøren vurderer at det vil være særdeles lite hensiktsmessig om et faglig miljø for leie er direkte underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet eller Finansdepartementet. Vurderingen er basert på at departementenes oppgaver omfatter roller som faglig sekretariat for politisk ledelse, utøvelse av myndighet i form av enkeltvedtak og



forskrifter, gjennomføring av sektorpolitikk og styring og oppfølging av underliggende virksomheter<sup>140</sup>.

2. *Faglig miljø for leie av lokaler som del av en eksisterende etat.* Leverandøren vurderer at det er Difi, DFØ eller DSS som vil kunne være aktuelle etater for å organisere et faglig miljø for leie av lokaler. Leverandøren vurderer at Difi og DFØ primært har et systemansvar relatert til sine respektive ansvarsområder, og derav er mindre egnet som hjem til en spesialisert faglig miljø for leie av lokaler i markedet. DSS har et etablert ansvarsområde innen anskaffelser og facility management. Virkeområdet er derimot primært rettet mot å være en tjenesteleverandør mot departementene, fremfor å betjene samtlige etater i statlig sivil sektor. Difi har et formål om å være en pådriver og premissgiver til å effektivisere offentlig sektor. I denne sammenheng er lokaler en relevant innsatsfaktor. Difi arbeider i prosjekt og med et porteføljestyresperspektiv på deler av sine ansvarsområder for å tilføre verdi. Difi har et bredt omfang under sitt ansvarsområde innunder områdene teknologi og forvaltning. Oppgavene omfatter innovasjon, digitalisering, utredninger, anskaffelser, ledelsesrådgivning, med mer. Et faglig miljø for å sikre best mulig lokalbruk og betingelser fra leiemarkedet, og å utøve operative prosesser og råd tilknyttet leie av lokaler vil ha begrensede synergier med øvrige leveranser i Difi.
3. *Faglig enhet for leie som del av rådgivningsenhet for statens lokalbruk.* Vurderingen er dekket i kapittel 9.6. Det er ikke gjennomført en vurdering av hvorvidt en faglig enhet leie av lokaler bør organiseres som egen enhet alene, uten å være del av et fagmiljø for porteføljestyling og prosjekteierstyring, ettersom det ikke ansees som et relevant alternativ.
4. *Faglig miljø for leie som del av Statsbygg.* Statens faglige miljø for rådgiving relatert til leie av lokaler er i dag organisert i Statsbygg under Statsbygg sin rådgivningsfunksjon. Fagmiljøet bidrar til å gi råd relatert til leie av lokaler som en fakturerbar tjeneste, og har realisert gode resultater på de avtalene de er anvendt, som beskrevet i kapittel 5. Fagmiljøets praksis vil i alternativene C og D ha et større omfang avtaler, endret rolle og et annet ansvar enn i dag. Leverandøren vurderer at en organisering fortsatt organisering av fagmiljøet for leie av eiendom, med et formelt mandat på tvers av statlig sivil sektor, i Statsbygg er gjennomførbart. Det viktigste argumentet for å organisere faglig miljø for leie i Statsbygg ligger i å samle statens eiendomskompetanse ett sted. Leverandøren vurderer derimot at det er prinsipielt utfordrende å tillegge et fagmiljø for leie i Statsbygg den rolle og ansvar det er tiltenkt relatert til uavhengighet og habilitet. Statsbygg er den største lokaltilbyderen i statlig sivil sektor. Leie i markedet representerer et alternativ til statlig byggeprosjekt og husleieordning for å møte statens lokalbehov. Det er videre identifisert få direkte synergier mellom rådgiving for leie og hvordan dette styrker Statsbygg som lokaltilbyder. Identifisert synergi ligger primært i å kunne være en sparringspartner på arbeidsplassareal i planlegging av statlige byggeprosjekt og rehabiliteringer, samt å være del av et statens statlige miljø for statlige byggeprosjekt/formålsbygg.

---

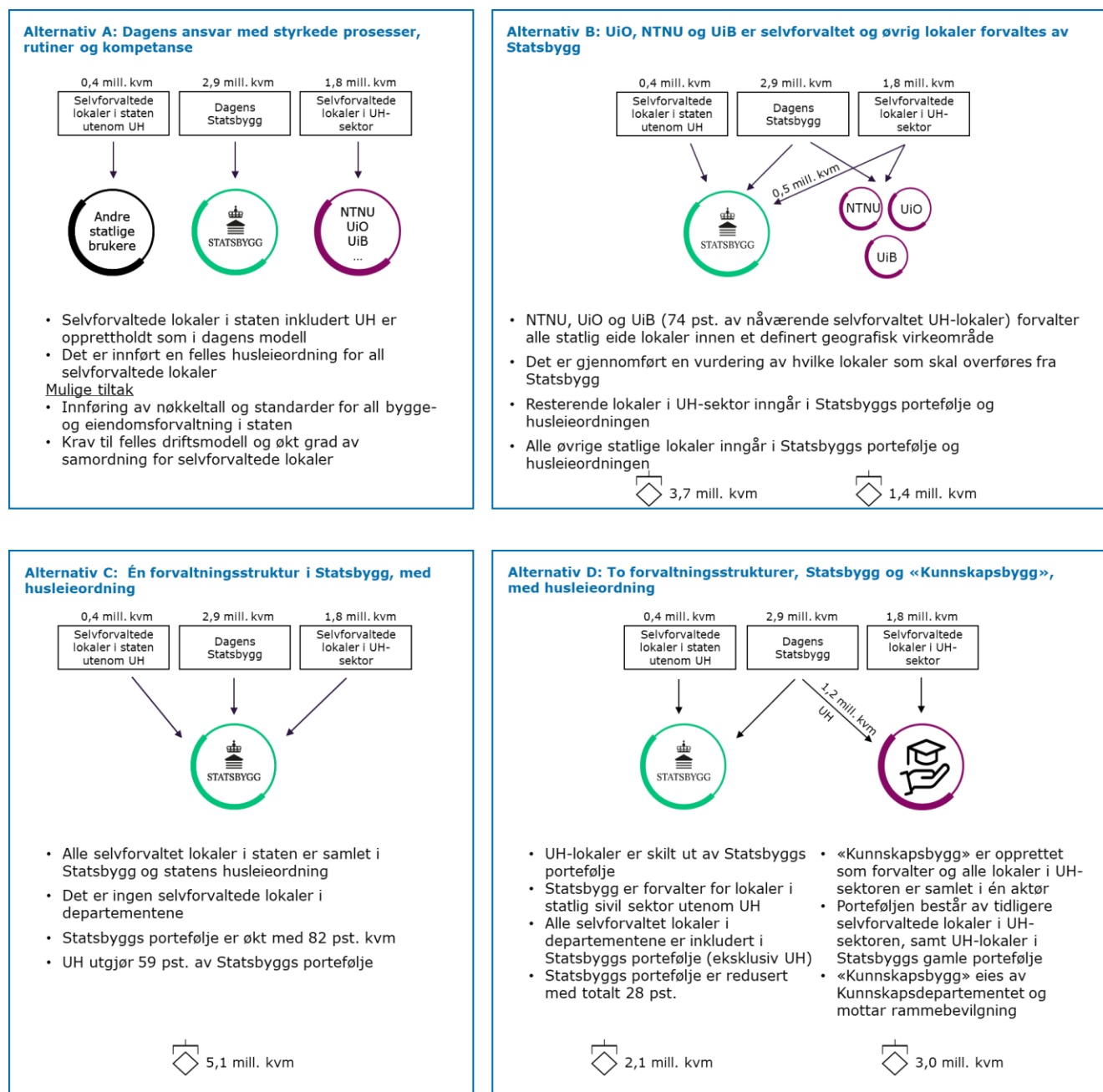
<sup>140</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/hva-er-statsforvaltningen/id2397949/>



## 9.5. Vurdering av alternativ for eiendomsforvaltningen

### 9.5.1. Selvforvaltede lokaler

I kapittel 8 ble det vurdert at eiendommer som forvaltes i husleieordningen sikrer en bedre ivaretagelse av eiendommens underliggende verdi gjennom målrettet avsetning av midler til vedlikehold sammenlignet med eiendom i selvforvaltet modell. Statsbygg dokumenterer en god teknisk tilstandsgrad og har fornøyde brukere. Videre ble det vurdert at det er et betydelig forbedringspotensial i samlet transparens i ressursbruk relatert til forvaltning, drift og vedlikehold, samt til hvordan ressursbruken tilfører verdi for brukeren og porteføljen. I lys av disse vurderingene er det vurdert ulike alternativ for styring og organisering for selvforvaltede lokaler.



Figur 76 Strukturelle alternativer for selvforvaltede lokaler<sup>141</sup>

<sup>141</sup> For forklaring på hvordan tallene er estimert vises det til vedlegg 3



*Alternativ A* medfører ikke organisatoriske endringer, men det innføres en rekke tiltak knyttet til bedre styring og oppfølging av de selvforvaltede lokaler både innenfor og utenfor UH-sektoren. Videre innføres det en husleieordning for alle selvforvaltede lokaler, men uten et kapitalelement. Viktige tiltak for bedre styring kan være:

- Innføring av felles nøkkeltall og standarder for all bygge- og eiendomsforvaltning i staten, basert på felles beregningsmetodikk uavhengig av forvaltningsmodell.
- Innføring av krav til felles driftsmodell og økt grad av samordning av systemer og rutiner mellom aktører med selvforvaltede lokaler. Analyser av effektivitet relatert til operasjonelle oppgaver gjennomføres.

*Alternativ B* innebærer at universitetene NTNU, UiO, og UiB forvalter statlige eide lokaler innenfor et geografisk bestemt ansvarsområde. Alternativet betyr at staten kun har en forvalter per institusjon innen et geografisk definert ansvarsområde. Det er ikke gjennomført en en-til-en gjennomgang av hvilke lokaler dette gjelder, og geografisk bestemt ansvarsområde må bestemmes nærmere. Eller leverandørens vurdering kan dette eksempelvis være et bestemt campusområde. Det vurderes ikke som hensiktsmessig å flytte hele campuser ut av eksisterende husleieordning. Resterende statlig eiendom samles i Statsbygg og innenfor husleieordningen med et kapitalelement. For selvforvaltet lokaler vil dagens husleieordning for UH-sektoren videreutvikles, men uten et kapitalelement. Rasjonalet for et dette alternativet er at hvert av de tre universitetene vurderes å ha stor nok kritisk lokalportefølje med et etablert eiendomsmiljø for å kunne forvalte egne lokaler, mens øvrige lokaler samles i Statsbygg av effektivitetshensyn. Videre er det etter innspill fra prosjektgruppen disse universitetene som har en eksisterende eiendomsmasse som er mest egnet til å fortsette som selvforvaltet.

*Alternativ C* samler alle statlige lokaler i én forvaltningsstruktur der Statsbygg er byggherre, rådgiver og forvalter. Rasjonalet for dette alternativet er at kostnadseffektivitet best oppnås i en enhetlig forvaltning og at det ikke er sektormessige behov som tilsier egne forvaltningsstrukturer. Videre vil innfasing av alle statens lokaler i husleieordningen på sikt kunne sikre ivaretagelse av lokalenes underliggende verdi.

*Alternativ D* splitter statlig areal i to forvaltningsstrukturer, Statsbygg og *Kunnskapsbygg*, der aktører har en husleieordning med kapitalelement. Kunnskapsbygg vil opprettes som ny forvalter., og vil forvalte alle lokaler tilknyttet UH-sektoren. Selvforvaltede lokaler i UH-sektoren utenfor husleieordningen, og UH-lokaler forvaltet av Statsbygg i dagens husleieordning vil inngå i porteføljen til Kunnskapsbygg. Det legges til grunn at Kunnskapsbygg får en tilknytningsform innenfor staten som rettssubjekt og med rammebevilgning. Kunnskapsbygg vil være underlagt Kunnskapsdepartementet. Rasjonalet for dette alternativet er at UH-sektoren som en stor bruker har behov for nærhet til forvalter, og at UH-sektoren har stor nok lokalportefølje til å samles i en egen forvaltningsstruktur og at balansen mellom sektorpolitiske mål og kostnadseffektivitet best oppnås i denne strukturen.

Kostnadseffektivitet for lokalbruk i et alternativ hvor UH-sektoren skilles ut i egne foretak er ikke direkte vurdert. Overordnet vurderer leverandøren at dette ikke har betydelige positive effekter for kostnadseffektivitet i UH-sektorens lokalbruk og ikke for lokalbruken i statlig sivil sektor totalt sett, sett opp mot de alternativ B, C og D vurdert i dette kapitlet.



Tabellen nedenfor viser fordeler og ulemper ved alternativene. Slik beskrevet i kapittel 8 er det grunnet svak transparens og kontinuitet i datagrunnlag krevende å gjennomføre en reell rangering av kostnadseffektivitet mellom forvaltningsmodellene.

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

**Tabell 23 Overordnet vurdering fordeler og ulemper ved alternativ eiendomsforvaltning**

Dagens Statsbygg har om lag 900 ansatte. I kapittel 8 vises det til at det ikke finnes en helhetsoversikt over antall ansatte knyttet til forvaltning av de selvforvaltet lokalene, men trolig er dette rundt 1100. Det er ikke gjennomført en detaljert kartlegging av hvilken kompetanse og kapasitet disse innehar, men en del av ressursene er trolig knyttet til mer operasjonelle oppgaver som eksempelvis renhold eller operativ drift. Alternativ B, C og D vil kunne medføre endringer i denne sammensetningen av ansatte, og operasjonelle oppgaver vil ikke nødvendigvis innebære en overføring.

Dagens modell for selvforvaltede lokaler har ikke klart å sikre verdibevarende vedlikehold, enten ved at vedlikehold har vært underfinansiert eller underprioritert av sektoren. Slik beskrevet i kapittel 8 hadde bygningsmassen i UH-sektoren en negativ utvikling i perioden



2003–2011 med hensyn til teknisk tilstand. Husleieordningen alene vil ikke klare å ta igjen vedlikeholdsetterslepet for de selvforvaltede lokalene. Dette kan enten løses ved særskilte øremerkede midler eller gjennom å prioritere midler innad i husleieordningen over tid.

I alternativ C vil det være en større samlet portefølje og i så måte enklere å gi enkelte sektorer/eiendommer et ekstra løft også innenfor Statsbyggs samlede rammer, for å redusere vedlikeholdsetterslep. Videre vil å samle all statens lokaler i husleieordningen med et kapitalelement på sikre tilstrekkelige dedikerte midler til å ivareta statens eiendomsverdier over tid. På den andre siden vil alternativ D isolere prioritering av midler innenfor UH-sektoren gjennom «Kunnskapsbygg». Dette vil også være tilfellet for NTNU, UiO og UiB i alternativ B gjennom selvforvaltning. Samtidig vil alternativ B både medføre å overføre lokaler i dagens husleieordning til en husleieordning uten kapitalelement. Alternativ C vil gi større mulighet til å prioriterer vedlikehold på tvers av sektorer ut fra et helhetlig perspektiv og har fleksibilitet til å prioritere midler inn i vedlikeholdsprosjekter utover husleieinntektene. Statsbygg utarbeider i dag en langsiktig vedlikeholdsstrategi for å sikre at eiendomsporteføljen til enhver tid er i tilfredsstillende stand. Vedlikehold prioriteres i husleieordningen ut fra et helhetlig perspektiv om hva som er gunstig for helheten i porteføljen. Leverandøren vurderer at i alle tilfeller bør reinvestering/oppgradering av ny portefølje gjøres ut fra en samlet vurdering, samt at om tilstanden skal vesentlig forbedres må det enten tilføres kapital eller prioritere innenfor samlet ramme, utover hva en husleieordning klarer å kompensere for.

Leverandøren vurderer at i utgangspunktet kan flere av alternativene kunne styrke kostnadseffektiviteten i lokalbruk i statlig sivilsektor i et samfunnsmessig perspektiv. Både alternativ B, C og D innebærer betydelige lokalporteføljer og ansatte som burde kunne muliggjøre effektiv drift. Alternativ A, spesielt for mindre aktører med selvforvaltede lokaler, understøtter ikke kostnadseffektivitet, kvalitet i forvaltning eller tilrettelegger for robuste fagmiljø. Leverandøren vurderer at alternativ C har best forutsetninger over tid til å realisere kostnadseffektivitet med en forvaltningsstruktur, forutsatt vektlegging av kostnadseffektivitet i styringen. Det påpekes samtidig at det ikke er fullstendig styringsinformasjon knyttet til de selvforvaltede lokalene til å vurdere effektiviteten i drift og forvaltning sammenlignet med Statsbygg.

Videre gir flere av de andre alternativene tettere tilknytning og sterkere styring for eiendomsforvaltningen for UH-sektoren som kan gi bedre måloppnåelse for sektorpolitiske mål. Leverandøren vurderer at alternativ D vil trolig føre til bedre ivaretagelse av sektorpolitiske mål særlig innen UH-sektoren, samt at UH ikke blir en for dominerende sektor innenfor Statsbygg.

I praksis vil vurderingen av hvilket alternativ som er best for staten være en vekting av forutsetninger for å sikre tilstrekkelig ivaretagelse av statens lokaler gjennom økte insentiver for verdibevarende vedlikehold. Videre vil det også være en avveining av økt brukernærhet og brukermedvirkning mot redusert mulighet til å se hele statens behov og portefølje under ett gjennom en husleieordning og forvalter av statens lokaler.

Alternativ A vil ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser. Alternativene vil alle ha varierende økonomiske og administrative konsekvenser, og disse er ikke utredet i detalj i denne beskrivelsen. Alternativ B vil ha moderate til betydelige økonomiske og administrative konsekvenser, da særlig knyttet til overføringer av selvforvaltede lokaler til Statsbygg, samt til UiB, UiO og NTNU fra Statsbygg. Alternativ C og D vil ha betydelige økonomiske og administrative konsekvenser. For alternativ C vil konsekvensene være knyttet til organisering av nye Statsbygg og en forvaltningsoverføring til en større portefølje. En samling til en enhetlig struktur bør skje stegvis grunnet den betydelige forvaltningsoverføringen av lokaler og areal alternativet inkluderer. Dette vil si at det bør



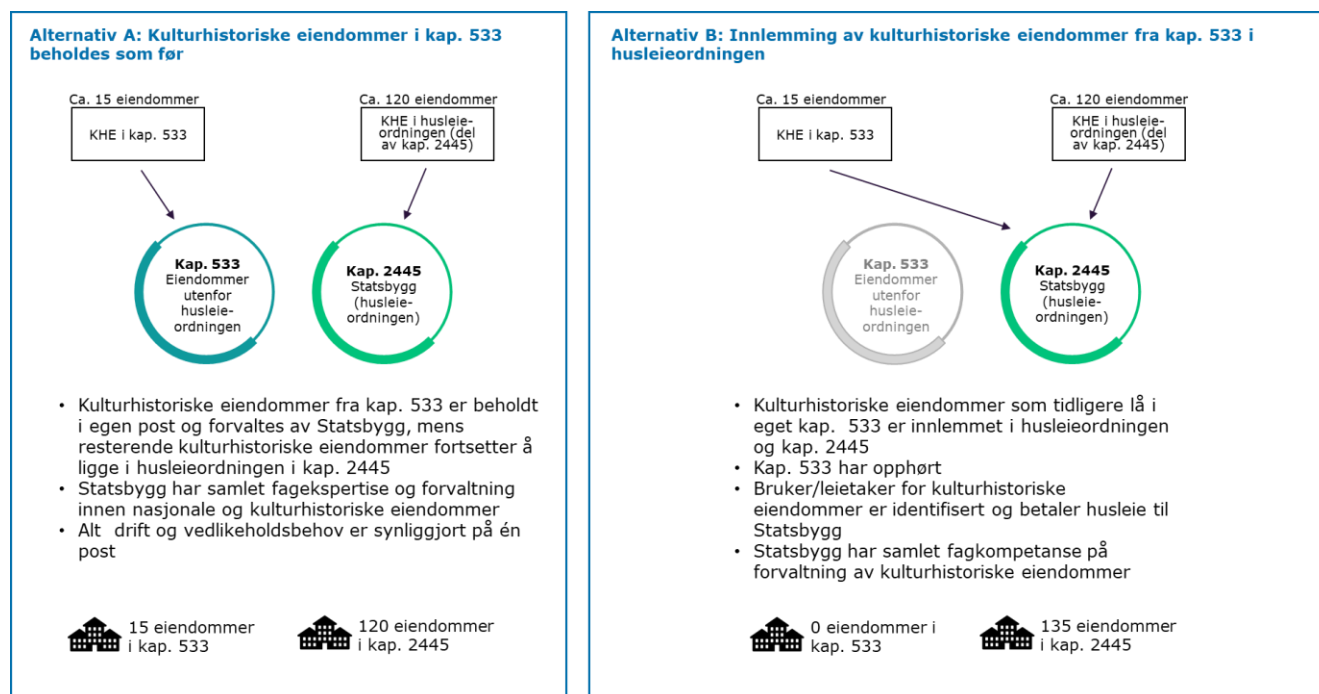


utarbeides en helhetlig forpliktende plan for overføring av forvaltning til Statsbygg som inkluderer finansiering. For de største porteføljene av selvforvaltede lokaler som for eksempel UiO, NTNU og UiB, vil det potensielt ta minimum tre år å overføre porteføljene til Statsbygg. En provenynøytral forvaltningsoverføring bør legges til grunn, utover eventuelle vedlikeholdsoppgraderinger av svak teknisk tilstand som må behandles særskilt.

For alternativ D vil det være knyttet økonomiske konsekvenser til selve opprettelsen av Kunnskapsbygg, disse er anslått å være minimum størrelsesorden 50-100 mill. kroner. Det er en omfattende oppgave å overføre en betydelig andel selvforvaltet areal til husleieordningen. For både alternativ B, C og D kan innføringen selvforvaltede lokaler skje trinnvis for å redusere administrative og økonomiske konsekvenser over en kort tidsperiode.

### 9.5.2. Kulturhistorisk eiendom

I tilknytning til vurderingene om selvforvaltede lokaler er det også gjort en vurdering knyttet til de nasjonale kulturhistoriske eiendommene utenfor husleieordningen (kap. 533). I kapittel 8 ble de vurdert at disse eiendommene har en høy eller ikke kjent tilstandsgrad, og at det er identifisert et vedlikeholdsetterslep for enkelte av disse bygningene. Videre kom det frem at det ikke er bevilget midler på budsjettkapittelet i tråd med de vedlikeholdsbehovene Statsbygg har identifisert for eiendommene.



**Figur 77 Strukturelle alternativer for kulturhistoriske eiendommer (KHE)**

Per dags dato er det ingen bruker som ansvarliggjøres for byggene i kap. 533 – eiendommer utenfor husleieordningen, og eiendommene er lagt i kap. 533 da det ikke er identifisert en naturlig bruker eller leietaker<sup>142</sup>. En forutsetning i alternativ B er at en bruker identifiseres og ansvarliggjøres for å betale husleie for byggene som overføres fra kap. 533 til husleieordningen.

<sup>142</sup> Interdepartemental arbeidsgruppe «Mer effektiv statlig bygge og eiendomsforvaltning» 2005



En eventuell opsjon i alternativ A og B vil etter leverandørens vurdering være å vurdere de nasjonale festningseiendommer som i dag ligger i Forsvarsbygg i sammenheng med de kulturhistoriske eiendommene (KHE). Denne vurdering er utenfor områdegjennomgangens mandat og er derfor ikke vurdert ytterligere.

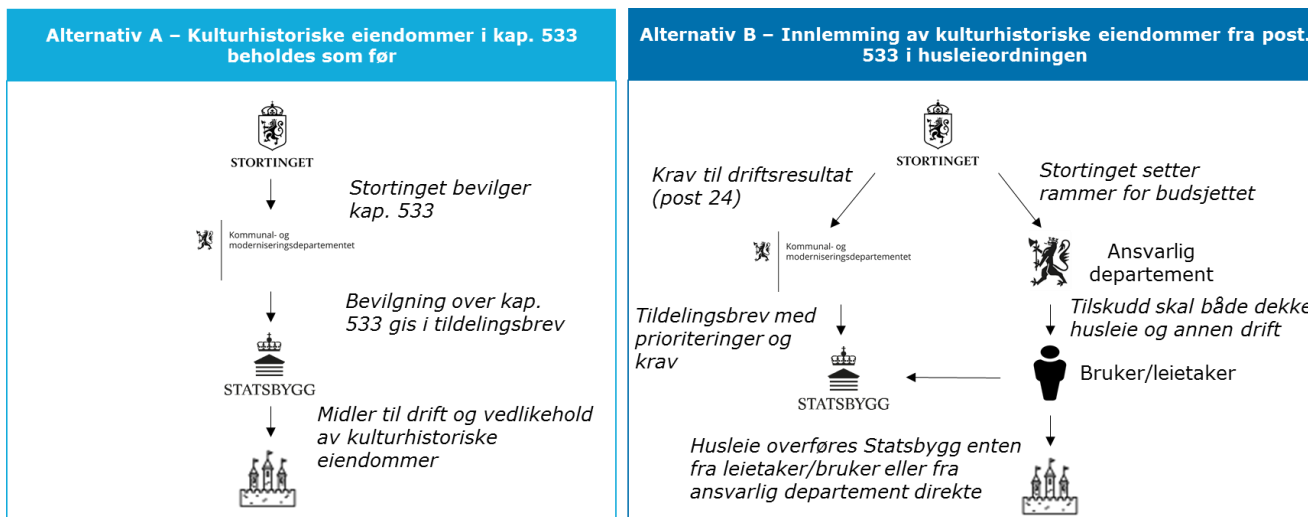
	Fordeler	Ulemper
<b>Alternativ A</b> Kulturhistoriske eiendommer i kap. 533 beholdes som før	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Synliggjøring av reelle kostnader til forvaltning av nasjonale kulturminner</li> <li>• Det er krevende å finne leietakere til disse eiendommene, noe som gjør at de bør ligge utenfor husleieordningen</li> <li>• Styrker fagkompetansen</li> <li>• Synliggjør reelle behov for drift og vedlikehold</li> <li>• Lite fleksibilitet for vedlikeholdsmidler</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avhengighet til årlige budsjettprioriteringer og at bevilgning tilsvarer faktisk drift og vedlikeholdsbehov</li> <li>• Kulturhistoriske bygg som ligger i husleieordningen kan potensielt få mindre fokus</li> </ul>
<b>Alternativ B</b> Innlemming av kulturhistoriske eiendommer fra kap. 533 i husleieordningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostnadsdekkende husleie sørger for at det blir satt av midler til drift og verdibevarende vedlikehold</li> <li>• Kulturdepartementet synliggjør en større andel av kostnadene knyttet til drift og formidling knyttet til kulturhistoriske eiendommer i kap 533.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fare for at reelle kostnadene blir ikke synliggjort for kulturhistoriske eiendommer ved for lav fastsettelse av husleie</li> <li>• Fare for subsidiering mellom resterende del av eiendomsmassen og kulturhistoriske eiendommer</li> <li>• Vanskelig å få til reell prioritering av kulturhistoriske eiendommer hvis behov ikke er synliggjort med egen post</li> </ul>

**Tabell 24 Overordnet vurdering fordeler og ulemper ved alternativer for kulturhistorisk eiendom**

Alternativ A viser til dagens modell med å skille ut de nasjonale kulturhistoriske eiendommene uten en identifisert leietaker på eget budsjettkapittel. Fordelene ved denne modellen er knyttet til at kostnadene og de reelle behovene til forvaltning og vedlikehold av nasjonale kulturminner synliggjøres og kan sees i sammenheng. Samtidig vil bevilgninger knyttet til området i større grad være knyttet til årlige politiske prioriteringer gjennom statsbudsjettprosessen, samt at faktiske bevilgninger viser til reelle behov for å opprettholde verdibevarende vedlikehold.

Alternativ B med innlemming av de nasjonale kulturhistoriske eiendommene i husleieordningen under kap. 2445 vil sikre at det blir satt av midler til drift og verdibevarende vedlikehold for eiendommene. Det er samtidig et potensial for at de reelle kostnadene knyttet til verdibevarende vedlikehold og forvaltning av de nasjonale kulturhistoriske eiendommene ikke synliggjøres tilstrekkelig og at det blir mer krevende å få en reell prioritering av tilstrekkelig midler.

De to alternativene vil gi ulikt utslag for hvordan finansieringen av drift og vedlikehold gjennomføres. Figuren skisserer dette for de to strukturelle alternativene. For alternativ A vil bevilgningsstrukturen være enklere enn for alternativ B. For alternativ B må det identifiseres et ansvarlig departement for hver eiendom og at disse da gjøres ansvarlig for den kostnadsdekkende husleien. Ansvarlig departement kan da enten identifisere en bruker eller leietaker for eiendommen, eller så kan husleie overføres direkte fra ansvarlig departement til Statsbygg. Innføring av alternativ B vil føre til en mer komplisert styringsstruktur for de kulturhistoriske eiendommene og vil kreve bevilgning til departementet som blir satt som ansvarlig til å betale kostnadsdekkende husleie for de kulturhistoriske eiendommene de er ansvarlig ovenfor.



**Figur 78** Skisse av mulig bevilgningsstruktur for alternativ A og B

Det vurderes at det i praksis vil være store utfordringer knyttet til å gjennomføre alternativ B, spesielt med tanke på forutsetningen om at det må identifiseres brukere som kan betale husleie for byggene som eventuelt skulle blitt overført fra kap. 533 til husleieordningen. Videre er gevinstpotensialet knyttet til endring fra dagens modell usikkert.

Mulige tiltak for å forbedre dagens situasjon kan være:

- Gjennomføre en vurdering av om det er potensial for avhending eller overføring til den ordinære husleieordningen for enkelte av eiendommene
- Sette styringsparametere knyttet til utvikling av tilstandsgrad tilknyttet posten

Begge alternativene vil etter leverandørens vurdering ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser. Ingen av alternativene vil medføre endringer i organisering, alternativ B vil trolig medføre noe mer ressursbruk i oppfølgingen i ansvarlig departement.

## 9.6. Samlet vurdering rådgivning

Både for porteføljestyring, byggeprosjekt og leie i markedet er alternativer som inneholder leveranser relatert til rådgivning beskrevet tidligere i dette kapittelet. Gitt ansvaret instruksjonen for håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor gir departementene, og vurderingen av nåværende utøvelse av ansvaret slik beskrevet i kapittel 4-8 er styrket rådgivning vurdert som relevante alternativ for:

- Porteføljestyring – Alternativ B: Eget rådgivningsmiljø støtter departementene i porteføljestyring, inkl. eie/leie vurderinger
- Byggeprosjekter – Alternativ B: Eget rådgivningsmiljø som støtter departementene i prosjekteierstyring
- Leie i markedet – Alternativ B: Dagens ansvar med styrkede prosesser, rutiner og kompetanse med konsultasjon til rådgivningsmiljø eller Alternativ C: Sentralisert utførelse i rådgivningsmiljø for avtaler over grenseverdi

Mer enhetlig og helhetlig styring av helheten av statens bygge- og eiendomspolitikk, mer tydelige krav til kostnadseffektivitet og samfunnsøkonomisk nytte, samt svakhetene i departementenes utøvelse av prosjekteierstyring og porteføljestyring gir etter leverandørens vurdering behov for faglige råd til departementene.



Når alternativene for rådgivning for porteføljestyring, byggeprosjekter og leie i markedet sees i sammenheng

gir dette grunnlag for et sett leveranser, slik at departementene kan etterleve ansvaret instruksjonen gir dem. Leverandøren ser to muligheter relatert til rådgivning, slik nærmere beskrevet i to underkapitler nedenfor:

- Samlet miljø for rådgivning porteføljestyring, prosjekterstyring og leie i markedet
- Samlet miljø for rådgivning porteføljestyring og prosjekterstyring

### 9.6.1. Samlet miljø rådgivning porteføljestyring, prosjekterstyring og leie i markedet

Når alternativene for porteføljestyring, byggeprosjekter og leie i markedet sees i sammenheng, gir dette mulige leveranser slik nærmere beskrevet i figuren under.



**Figur 79** Overordnet beskrivelse mulige leveranser fra et samlet rådgivningsmiljø

Miljøet vil være et utøvende organ som bistår departementene. Gitt de mulige leveransene beskrevet over, må miljøet inneha sterk fagkompetanse og et uavhengig ansvar. Miljøet vil ha et fagansvar for metodikk, opplæring og systemstøtte og tilføre kvalifiserte operative ressurser til oppdragsdepartementene. Miljøet må ha tett samarbeid med øvrige aktører og rådgivningsmiljøet har eierskap til data om statlig sivil sektors samlede lokalbruk. Nøyaktig dimensjonering av et rådgivningsmiljø har ikke leverandøren tatt direkte stilling til, men rådgivning til leie i markedet vil trolig være kompetanseområdet med flest medarbeidere, jr. kapittel 9.4. Samlet sett bør 40-50 medarbeidere være tilstrekkelig. I dagens rådgivningsenhet i Statsbygg er det 32 ansatte.

En tidligere rapport fra et interdepartementalt utvalg fra 2005<sup>143</sup>, anbefalte at rådgivning skulle tilbys fra et eget forvaltningsorgan. Utvalget anbefalte at rådgiveren skulle besitte høy eiendomsfaglig og forretningsmessig kompetanse, samt nødvendig innsikt i særlige statlige krav og behov. Det skulle ytes rådgivning på to nivå, både til departementer om ulike strategier og alternativ, samt til brukere og departementer om løsninger og bestillerstøtte både ved direkte råd og gjennom bistand med innkjøpskompetanse for kjøp av tjenester i markedet. Etter leverandørens vurdering er det relativt stor grad av likhet i

<sup>143</sup> Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning, rapport fra interdepartementalt utvalg mars 2005.



hva et slikt rådgivningsmiljø var anbefalt å tilby og leveransene fra rådgivning beskrevet i figuren over.

For implementering av et samlet rådgivningsmiljø er ulike tilhørigheter mulig. Slike tilhørigheter kan være som del av en eksisterende underlagt etat (potensielt Difi, DFØ eller DSS), som del av Statsbygg eller eget nytt forvaltningsorgan underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Vurderingene av tilhørighet bygger på argumentasjonen tilknyttet porteføljestyling, byggeprosjekt og leie i markedet separat slik dekket i kapittel 9.2, 9.3 og 9.4. Tilhørighet utenfor Statsbygg forutsetter tett samarbeid mellom aktørene og at samlet rådgivningsmiljø har eierskap til data om statlig sivil sektors samlede lokalbruk.

1. *Del av en eksisterende underlagt etat (potensielt Difi, DFØ eller DSS).* Leverandøren vurderer at nevnte etater primært har et systemansvar, samt at samlet operativ rådgivning innen prosjekteierstyring, porteføljestyling og leie i markedet har begrensede synergier med øvrige leveranser i nevnte etater. Det er riktignok noe overlapp med oppgaver, spesielt med Difi. Fordeler og ulemper vil da bli være relativt likt som for tilhørighet 3.
2. *Som del av Statsbygg.* Rådgivning rundt eie- og leiebeslutninger og leie i markedet gis i dag fra Statsbygg til departementene på forespørsel, mens råd, metodikk og/eller kompetanseutvikling relatert til prosjekteierstyring/oppdagsstyring og porteføljestyling gjøres som beskrevet i kapittel 5 og 6 i svært liten grad. Leverandøren vurderer at en vesentlig styrking av Statsbygg sin rådgivningsfunksjon kan gi uavhengighets-, habilitets- og fokuseringsutfordringer om Statsbygg skal utøve råd, metodikk og/eller kompetanseutvikling relatert til eieroppgavene porteføljestyling og prosjekteierstyring.

Det er prinsipielt krevende at leverandøren Statsbygg skal gi råd til sin oppdragsgiver/kunde i leverandørstyring og gi råd om hvordan Statsbygg selv skal være effektive, jf. instruks om håndtering av bygge og leiesaker i statlig sivil sektor. Generelt vurderer leverandøren at en tjenesteleverandør kan ikke beskrive eiers prosess og støtte leverandørens utøvelse av eierrollen. Videre vurderer leverandøren at statens lokaltilbyder og forvalter ikke bør gi råd om hvorvidt eier skal velge å eie eller leie lokaler. Samtidig har Statsbygg et etablert fagmiljø, innenfor eiendomsforvaltning og utøvelsen for byggherrerollen for formålsbygg. Leverandøren vurderer at dette gir noen stordriftsfordeler for administrative funksjoner og enkelte synergier mot øvrige eiendoms- og byggherrefunksjoner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet påpeker at spørsmål om eie og leie skal være avgjort før konseptvalg og avgjørelse om dette skal være avgjort før Statsbygg bistår som byggherre eller gir råd ved leie i markedet. En tilhørighet med et samlet rådgivningsmiljø i Statsbygg fordrer tydelig målstyring.

3. *Etablere ny rådgivningsenhet for statens lokalbruk.* Leverandøren vurderer at de samlede leveransene for rådgivning kan tillegges et nytt forvaltningsorgan underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Fordeler og ulemper er dekket i tabellen under og bygger videre på fordeler og ulemper på de separate vurderingene av rådgivning dekket i kapittel 9.2, 9.3 og 9.4.



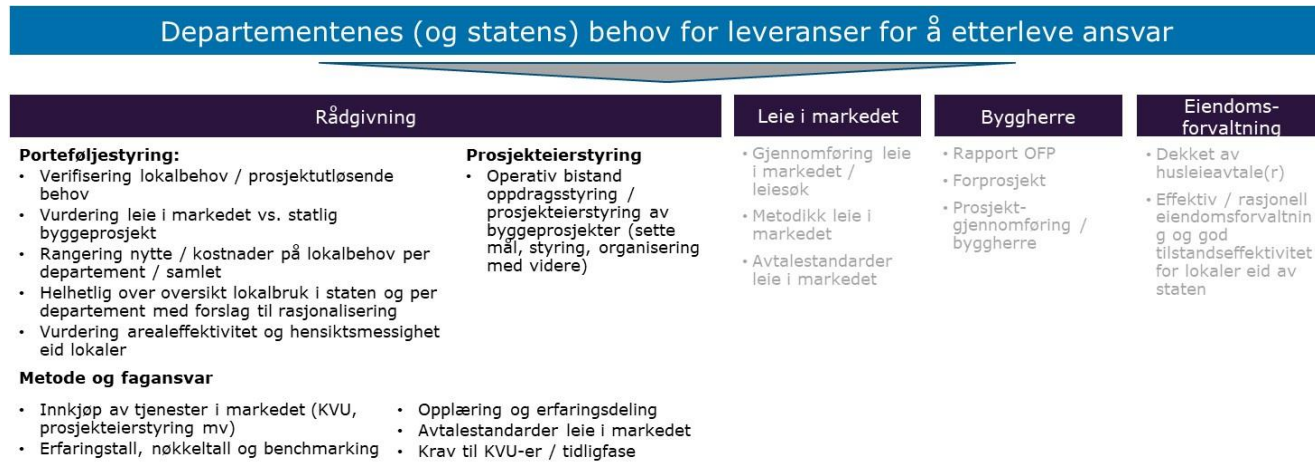
	Fordeler	Ulemper
<p><b>Alternativ:</b> Samlet miljø for rådgivning porteføljestyling, prosjekterstyring og leie i markedet</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eget samlet miljø for rådgivning vil kunne gi forutsetning for bedre beslutninger tilknyttet departementenes porteføljestyling og prosjekterstyring enn distribuert utøvelse av funksjonen</li> <li>Synergier mellom mulige leveranser innen rådgivning utnyttes</li> <li>Styrket forutsetning for å bygge kompetanse på porteføljestyling og prosjekterstyring i staten, og sektorer uten kritisk volum gis sterkere forutsetning til å instruksens ansvar</li> <li>Økt forutsetning for å skape et robust og attraktivt fagmiljø når ulike leveranser innen rådgivning kombineres i en enhet</li> <li>Tydliggjøring og fokusering av Statsbygg som fellestjenesteleverandør innen byggherre og eiendomsforvaltning</li> <li>Tydlig skille i økonomimodell for leveranser innen rådgivning sammenliknet med øvrige leveranser innen byggherre og eiendomsforvaltning</li> <li>Økt potensiale for kostnadseffektivitet i administrative kostnader tilknyttet funksjonen, sammenliknet med distribuert modell</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kan være utfordrende å bygge og utvikle kompetanse i i miljø av begrenset størrelse</li> <li>Synergier med byggherre- og eiendomsforvaltningsfunksjoner i Statsbygg er mer krevende å realisere</li> <li>Gir kostnader til opprettelse av eget forvaltningsorgan, med tilhørende administrative kostnader</li> <li>Kan gi økt administrativ kompleksitet, da en ekstra enhet innføres med merarbeid tilknyttet interaksjon mellom Statsbygg, rådgivningseenhet og brukere/departementer</li> </ul>

**Tabell 25 Drøfting av fordeler og ulemper samlet miljø for rådgivning**

Alternativet vil etter leverandørens vurdering ha moderate til betydelige økonomiske og administrative konsekvenser, og disse er ikke utredet i detalj i denne beskrivelsen. Det vil påløpe kostnader relatert til opprettelse av eget forvaltningsorgan, eventuell overdragelse av personell fra Statsbyggs rådgivningsfunksjon, samt øvrig bemanning. Deler av kompetansen og mulig bemanning bør kunne tilføres fra eksisterende etater.

### 9.6.2. Samlet miljø for rådgivning portefølje- og prosjekterstyring

Som et alternativ til et samlet miljø for rådgivning slik beskrevet i kapittel 9.6.1, vurderer leverandøren at det mulig å samle et miljø for rådgivning tilknyttet portefølje- og prosjekterstyring, separat fra råd tilknyttet leie i markedet som utøves av et annet miljø. Dette gir mulige leveranser slik nærmere beskrevet i figuren under.



**Figur 80 Overordnet beskrivelse mulige leveranser fra et rådgivningsmiljø for portefølje- og prosjekterstyring**

Miljøet for portefølje- og prosjekterstyring vil være et utøvende organ som bistår departementene. Gitt de mulige leveransene beskrevet over, må miljøet inneha sterk fagkompetanse og et uavhengig ansvar. Miljøet vil ha et fagansvar for metodikk, opplæring og systemstøtte og tilføre kvalifiserte operative ressurser til oppdragsdepartementene. En dimensjonering på 5 til 15 medarbeidere bør være tilstrekkelig. Miljøet bør trolig baseres seg på en kombinasjon av egne medarbeidere og rammeavtaler med eksterne leverandører, spesielt for prosjekterstyring. Dimensjonering av egne medarbeidere vil være sterkt avhengig av omfanget av bruk av eksterne leverandører.



For implementering er ulike tilhørigheter mulig. Leverandøren vurderer at portefølje- og prosjekteierstyring som del av et departement med leie i markedet i Statsbygg og portefølje- og prosjekteierstyring som del av departement og leie i markedet i eksisterende underlagt etat som de mest aktuelle alternativene. Begge tilhørighetene fordrer tett samarbeid mellom aktørene og at rådgivningsmiljø for portefølje- og prosjekteierstyring a har eierskap til data om statlig sivil sektors samlede lokalbruk.

1. *Portefølje- og prosjekteierstyring som del av et departement (Kommunal- og moderniseringsdepartementet eller Finansdepartementet) med leie i markedet i Statsbygg.* Leverandøren vurderer at råd tilknyttet portefølje- og prosjekteierstyring kan tillegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet eller Finansdepartementet. Rådgivningsmiljøet må være fraskilt fra øvrige oppgaver tilknyttet etatsstyring av Statsbygg og utviklingen av politikken for bygge- og eiendomsforvaltning i statlig sivil sektor. Operativ rådgivning tilknyttet gjennomføring av leie i markedet videreføres i Statsbygg. Fordeler og ulemper er dekket i tabellen under.

	Fordeler	Ulemper
<p><b>Alternativ:</b> Samlet miljø for rådgivning porteføljestyring og prosjekteierstyring</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eget samlet miljø for rådgivning vil kunne gi forutsetning for bedre beslutninger tilknyttet departementenes porteføljestyring og prosjekteierstyring enn distribuert utøvelse av funksjonen</li> <li>• Synergier mellom mulige leveranser innen eierstyring utnyttes (mellom porteføljestyring og prosjekteierstyring)</li> <li>• Styrket forutsetning for å bygge kompetanse på porteføljestyring og prosjekteierstyring i staten og sektorer uten kritisk volum gis sterkere forutsetning til å instruksens ansvar</li> <li>• Forutsetning for å skape et fagmiljø for porteføljestyring og prosjekteierstyring</li> <li>• Fokusering av Statsbygg som fellestjenesteleverandør innen operativ bistand til leie i markedet, byggherre og eiendomsforvaltning</li> <li>• Tydelig skille i økonomimodell, struktur og rolledeling for leveranser relatert til departementenes ansvar innen rådgivning sammenliknet med øvrige leveranser innen leie i markedet, byggherre og eiendomsforvaltning</li> <li>• Gir begrensede behov for økte administrative kostnader og begrenset endringsgrad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan være utfordrende å bygge og utvikle kompetanse i egen enhet av begrenset størrelse</li> <li>• Synergier med byggherre- og eiendomsforvaltningsfunksjoner i Statsbygg er mer krevende å realisere</li> <li>• Operative leveranser relatert til prosjekteierstyring og porteføljestyring er utenfor eller i randsonen av et departements primære virkeområde</li> <li>• Rådgivningsmiljøet deles i to, hvor synergier mellom porteføljestyring og med leie i markedet ikke utnyttes</li> </ul>

**Tabell 26 Drøfting av fordeler og ulemper samlet miljø for rådgivning**

2. *Portefølje- og prosjekteierstyring som del av et departement (Kommunal- og moderniseringsdepartement eller Finansdepartement) med leie i markedet i del av underlagt etat.* Løsningen bygger på tilhørighet 1, slik beskrevet over, men hvor leie i markedet løses av en eksisterende underlagt etat (Difi eller DSS). Begge etater kan være et alternativ for dette, selv om synergiene med øvrig virksomhet er begrenset.

Alternativet vil etter leverandørens vurdering ha lave til moderate økonomiske og administrative konsekvenser, og disse er ikke utredet i detalj i denne beskrivelsen. Sammenliknet med et samlet miljø for rådgivning som eget forvaltningsorgan er de økonomiske og administrative konsekvensene av noe mindre omfang. Samlet ressursbehov tilknyttet rådgivning er riktignok relativt likt i de to alternativene.

## 9.7. Samlet vurdering to statlige byggherrer og forvaltere – Statsbygg og Kunnskapsbygg

Både for byggeprosjekt og eiendomsforvaltning er det beskrevet alternativer knyttet til en eller to statlige byggherrer og forvaltere delt i Statsbygg og «Kunnskapsbygg» i dette kapittelet. Følgende alternativer knyttet til «Kunnskapsbygg» er beskrevet:

- Eiendomsforvaltning – Alternativ D: To forvaltningsstrukturer, Statsbygg og «Kunnskapsbygg» med husleieordning.



- Byggeprosjekter – Alternativ E: UH- bygg gjennomføres med «Kunnskapsbygg» som byggherre

Alternativene innebærer etablering av egen enhet underlagt Kunnskapsdepartementet og at staten vil få to integrerte forvaltere og byggherrer for statlig sivil sektor. Etter leverandørens vurderinger er det både fordeler og ulemper knyttet til opprettelsen av «Kunnskapsbygg», og det vil være en avveining mellom bedre ivaretagelse av sektorpolitiske mål og brukernærhet i UH-sektoren, mot kostnader knyttet til dublering av to statlige virksomheter med byggherreansvar og ansvar for forvaltning av eiendommer innen statlig sivil sektor. Videre vil det også være en avveining av økt brukernærhet og brukermedvirkning for UH-sektoren med opprettelsen av «Kunnskapsbygg» mot redusert mulighet til å se hele statens behov og portefølje under ett.

Det vurderes at opprettelsen av «Kunnskapsbygg» vil medføre at Statsbygg og nye «Kunnskapsbygg» vil ha stor nok lokalportefølje til å inneha forvaltningsansvar innenfor egen virksomhet, samt ha muligheter til å ta ut potensielle stordriftsfordeler ved en mer effektiv organisasjon. I alternativet med en forvaltningsenhet vil UH-sektoren være den største sektoren med mest areal innenfor Statsbyggs portefølje (55 pst.). I alternativ med opprettelse av «Kunnskapsbygg» som forvalte vil de inneha en portefølje på om lag 3,0 mill. kvm og det vurderes derfor at denne aktøren vil være over kritisk masse for å kunne være en effektiv forvalter. For byggherrefunksjonen, med to statlige byggherrer, vurderer leverandøren at dette vil bidra til samlet redusert totaleffektivitet, selv om en rammebevilgning av «Kunnskapsbygg» bidrar til positive insentiver for kostnadseffektivitet.

Alternativet vil etter leverandørens vurdering ha moderate til betydelige økonomiske og administrative konsekvenser, og disse er ikke utredet i detalj i denne beskrivelsen. Det vil påløpe kostnader relatert til opprettelse av «Kunnskapsbygg», overdragelse av personell fra Statsbygg og eiendomsmiljøene hos de selvforvaltede universitetene, samt øvrig bemanning. Videre vil de være behov for omstillingsmidler til tilpassing og endring av ny organisasjon i Statsbygg ved utskillingen og opprettelse av «Kunnskapsbygg».





## 10. Anbefalinger

Anbefalinger er gitt med utgangspunkt i oppdragets mandat, analyser og vurderinger gitt i kapittel 4 – 9. Effekten av de samlede anbefalingene vil være en mer kostnadseffektiv bygge- og eiendomsforvaltning i statlig sivil sektor i et samfunnsmessig perspektiv. Leverandørens anbefalinger er todelt i hovedanbefalinger (kapittel 10.1), samt andre anbefalinger per tema (kapittel 10.2). Kapittelet oppsummeres med leverandørens vurdering av effekter av anbefalingene frem til 2025 og 2030.

### 10.1. Hovedanbefalinger

#### 10.1.1. Etablere en helhetlig bygge- og eiendomspolitikk for statlig sivil sektor med tydelig vektlegging av kostnadseffektivitet

Effektiv og god bruk av lokaler som innsatsfaktor har innvirkning på kvaliteten i tjenesteproduksjonen, samt legger til rette for blant annet økt digitalisering og omstilling i staten. Omfanget av porteføljen av statlig lokalbruk både eid og leid er betydelig, men det har vært liten transparens og oppmerksomhet rundt totalt ressursbruk. Det er få til ingen krav og målsetninger i dagens politikk og alle byggeprosjekter betraktes som unike. I tillegg har det vært, og er, et betydelig investeringsnivå i statlige byggeprosjekter de siste årene. For å legge til rette for en fremtidig ønsket utvikling, sørge for felles mål for hele kostnadsbasen, samt kunne ta ut et større potensiale knyttet til produktivitet og kostnadseffektivitet for hele statens lokalbruk og lokalanskaffelser, anbefales det å etablere en helhetlig bygge- og eiendomspolitikk for statlig sivil sektor. Det anbefales å etablere en strategi som inneholder regjeringens mål for lokalbruk og lokalanskaffelser i statlig sivil sektor med en tydelig vektlegging av kostnadseffektivitet.

Strategien bør definere hva statens lokalbruk og lokalanskaffelser skal bidra med, hvordan lokalbruk er en innsatsfaktor for statlige virksomheter og hvordan dette kan bidra til økte resultater og effekter fra den enkelte virksomhet. Videre må det defineres hvorfor staten skal eie, etableres en tydelig definisjon av hva staten skal eie og hva staten skal benytte markedet til og defineres hvordan styring av statens lokalbruk skal praktiseres på tvers av statlig sivil sektor. Utgangspunktet for utforming av overordnet strategi og mål bør være at lokalbruk i staten skal være en rasjonell innsatsfaktor som tilrettelegger for å ivareta virksomhetenes mål, og som legger til rette for økt effektivitet i staten som helhet. I tråd med dette og at fremtidens lokalbruk i staten trolig vil ha endrede behov anbefales det at strategi og tilhørende mål legger til rette for å ivareta fleksibilitet i lokalbruken, generalitet (flerbruk o.l.), samt mulighet til elastisitet for både virksomhetene og for staten som helhet.

Mål knyttet til sektorovergripende politikkområder som arbeidsliv, digitalisering, klima- og miljø og utvikling av hele bygge- og anleggsnæringen anbefales å inngå i strategien gjennom spesifikke mål og ambisjoner for hva statens lokalbruk og lokalanskaffelser skal oppnå innenfor disse områdene. Det anbefales at mål knyttet til sektorovergripende politikkområder skal bygge opp under en tydelig vektlegging av kostnadseffektivitet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil være ansvarlig for oppfølgingen av en helhetlig bygge- og eiendomspolitikk. Det anbefales videre at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i større grad enn i dag gis et tydelig mandat og konkrete virkemidler til å ta en koordinerende samordningsrolle for helheten av statens lokalbruk og lokalanskaffelser, men hvor hvert departement fortsatt er ansvarlig for egen sektors lokalbruk i staten. Rollen vil være knyttet til operasjonalisering av regjeringens helhetlige bygge- og eiendomspolitikk, samt oppfølging av fastsatte mål og resultatkrav.

Som del av den overordnede strategien anbefales det at det etableres tydelige mål knyttet til kostnadseffektivitet for lokalbruk og lokalanskaffelse i statlig sivil sektor. Målene bør



tidfestes, og det bør settes konkrete krav om bedret kostnadseffektivitet innen 2025 og 2030, med konkrete delmål underveis. Mål for kostnadseffektivitet vil inngå som en del av et helhetlig målbilde der det også settes mål om hvilke effekter og resultater som ønskes oppnådd for statens lokalbruk og lokalanskaffelser. Mål knyttet til kostnader for samlet lokalbruk (kontordel) per ansatt, arealbruk per ansatt og måling av byggekostnader per kvm BTA per arealkategori/bygningstype bør vurderes som en del av dette arbeidet.

På et senere tidspunkt kan det vurderes om mål for bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor kan utvides til å gjelde all statlig lokalbruk og lokalanskaffelser.

Anbefalingen er viktig for å sikre at hele statens lokalbruk behandles enhetlig, at det legger grunnlag for prioriteringer basert på en ønsket retning, og at ambisjoner for kostnadseffektivitet får forankring på tilstrekkelig nivå.

### **10.1.2. Avvikle modell for selvforvaltede lokaler og overføre ansvaret til Statsbygg**

Leverandøren anbefaler at modellen for selvforvaltede lokaler avvikles. Prinsipielt vurderer leverandøren at helhetlig forvaltning av lokalene i statlig sivil sektor i statens husleieordning i Statsbygg over tid vil bidra til å sikre tilstrekkelige dedikerte midler til å ivareta verdier og ha best forutsetning til kostnadseffektivitet. Anbefalingen bygger på et rasjonale om at ett system og én organisasjon for eiendomsforvaltning av statlig sivil sektor sin lokalbruk som har insentiver for å sikre verdibevarende vedlikehold er mest rasjonelt over tid. Anbefalingen er betinget av at videre analyser i leveranse 2 sannsynliggjør at forutsetninger for kostnadseffektivitet for eiendomsforvaltning og drift er til stede.

Overføring av alle selvforvaltede lokaler er en betydelig oppgave og anbefales derfor gjennomført stegvis. Det anbefales at det utarbeides en forpliktende plan for en provenynøytral overføring til forvaltning i Statsbygg. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Finansdepartementet må være viktige premissgivere i en slik prosess, hvor det trekkes på erfaringer fra tidligere forvaltningsoverføringer. Fastsettelse av eiendomsverdier, overføring av ansatte, nivå på husleie og tidslinje for forbedring av teknisk tilstandsgrad vil være viktige tema for avklaring. Eventuelle større oppgraderinger av svak teknisk tilstand må behandles særskilt eller løses som prioriteringer innad i sektoren. Store pågående prosjekt utenfor husleieordningen slik som Campus Ås (NMBU) og mindre porteføljer av selvforvaltede lokaler med begrensede antall ansatte anbefales overføres først.

De store universitetene UiO, NTNU og UiB har en betydelig portefølje av selvforvaltede lokaler og egne ansatte, hvor det vil ta minimum et par år å overføre porteføljene til Statsbygg. For å bidra til bedre styring og effektivitet frem til overføring av Statsbygg anbefales harmonisering av driftsmodell for de selvforvaltede universitetene. Kommunal- og moderniseringsdepartement utvikler i samråd med Kunnskapsdepartementet en felles beregningsmetodikk for utvalgte indikatorer relatert til effektivitet og kvalitet i forvaltning, drift og vedlikehold for de tre selvforvaltede institusjonene og Statsbygg.

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

### **10.1.3. Operasjonalisere departementenes ansvar for lokalbruk og eierstyring i byggeprosjekter**

Det anbefales at departementenes ansvar for lokalbruk og eierstyring i byggeprosjekter beskrives i form av en prosess for porteføljestyling av lokalbruk og en prosess for prosjekteierstyring, basert på beste praksis. Prosessbeskrivelsene vil detaljere oppgaver som må ivaretas for å utrede lokalbehov og sikre rasjonell utnyttelse av alle lokaler i



departementets ansvarsområde, samt hvordan oppdragsdepartementet ivaretar en aktiv prosjekterierrolle i byggeprosjekter. Det utarbeides rollebeskrivelser og nødvendig systemstøtte etableres.

Det anbefales videre at fagansvar for kunnskapsområdene portefølje- og prosjekterierstyring blir ressursatt og plassert organisatorisk i en enhet. Sentrale oppgaver vil være knyttet til metodeutvikling, utarbeidelse av styrende dokumenter, opplæring, erfaringsdeling og kontinuerlig forbedring.

Disse anbefalingene vil sikre at det etableres en felles beste praksis for oppdragsdepartementenes utøvelse av sitt ansvar knyttet til lokalbruk. Anbefalingene legger til rette for aktiv eierstyring med tydelige mål og krav. Gjennom dette sikres videre at lokalene er egnet som innsatsfaktor i den enkelte virksomhet samtidig som kostnadseffektiviteten bedres.

#### **10.1.4. Sterkere styring og sentralisert utførelse av leie i markedet**

Leverandøren anbefaler at det gjøres tre grep for å realisere gevinster og økt kvalitet relatert til leie av lokaler i markedet.

*i) Implementere tydelig felles praksis, prosesser, standarder og krav til hvordan leie utføres på tvers av statlige sektorer.* Leverandøren anbefaler at det gjøres fire konkrete tiltak for å bedre praksis for utførelse av leie i markedet: 1) De formelle kravene for hvordan leie i markedet gjennomføres profesjonaliseres i felles definert praksis og metodikk 2) Det etableres en felles arealnorm/kostnad per årsverk for kontor- og arbeidsplassareal 3) Det etableres og operasjonaliseres en felles avtalestandard for leie av lokaler 4) Krav til leiesaker tydeliggjøres i et revidert rundskriv og instruks. Leverandøren mener det er nødvendig å skjerpe og tydeliggjøre praksis og standarder for å tilrettelegge for realisering av identifiserte gevinster

*ii) Et felles faglig miljø som utførende aktør.* Leverandøren anbefaler at dagens fordeling av roller og ansvar for leie av lokaler endres til at ansvaret for utførelse sentraliseres, mens beslutningsmyndighet for avtaleinngåelse forblir distribuert. Anbefalingen innebærer at oppdragsdepartement/bruker er ansvarlig for å tydeliggjøre sitt lokalbehov, men skal anvende et statlig fagmiljø for utførelse av prosess for leie. Anvendelse av et dedikert fagmiljø vil være nødvendig for å sikre beste praksis og skape best mulig forutsetninger for å møte brukers behov til best mulig nytte for staten. Faglig miljø skal være involvert tidlig i prosessen for å sikre et helhetlig perspektiv på vegne av staten og for å best møte brukers behov. Det statlige fagmiljøet skal også arbeide målrettet med å identifisere avtaler som staten bør vurdere å reforhandle eller gå ut av for å realisere gevinster. Det faglige miljøet er tiltenkt en rolle hvor vurderinger gjøres på tvers av staten og med et helhetlig porteføljeperspektiv for å realisere synergier og utnytte styrken til staten som en enhetlig aktør i markedet. Departementet er ansvarlig og har beslutningsmyndigheten for hvilken type avtale og betingelser som best møter behov og ansvar for avtaleinngåelse. Eventuell uenighet i praksis, utkast til løsning og vilkår eskaleres til Kommunal- og moderniseringsdepartementet eller regjeringen

*iii) Sikre utførelse på leieavtaler over 30 mill. kroner.* Leverandøren anbefaler at alle avtaler med en samlet verdi over 30 mill. kroner behandles av det sentraliserte fagmiljøet. Kommunal- og moderniseringsdepartementets konsultasjonsrolle avvikles, men håndterer avtaler ved uenighet

Anbefalingene er basert på at statlig sivil sektor som enkeltaktør er den største leietakeren av eiendom i det norske markedet. Gjennomsnittlig innleid kontor- og arbeidsplassareal per ansatt er på 33,5 kvm. og leiepriser er ikke lavere enn markedspris i første halvår 2018. Statlig sivil sektors kostnader for leie av lokaler fra markedet utgjorde nærmere 9



mrd. kroner i 2017. Av dette utgjorde estimert kostnad for areal som anvendes til kontor og arbeidsplasser 5,6 mrd. kroner. Beskrevet praksis viser et betydelig gevinstpotensial per år for staten. Basert på ambisjonsnivået lagt til grunn er samlet gevinstpotensial estimert til å ligge mellom 1,4 og 2,8 mrd. kroner (lav til høy ambisjon) i en kombinasjon av å redusere areal per arbeidsplass, lokasjon og optimaliserte avtalevilkår. Gevinstene vil kunne realiseres per år, men ledetid for å realisere potensialet vil variere med forpliktelser i løpende avtaler. Det anbefales også at det utvikles nøkkeltall for utvalgte arealkategori/bygningstyper for å måle arealeffektivitet i areal utover kontor og arbeidsplasser. Leid areal fra markedet til statlige formål som ikke er kontor eller arbeidsplasser er estimert til å utgjøre omtrent 1/3 av totalt innleid areal.

### 10.1.5. Etablere egen rådgivningsenhet for statens lokalbruk

For å operasjonalisere departementenes totalansvar for lokalbruk og eierstyring i byggeprosjekter, samt kostnadsbesparelser innen statens leieavtaler i markedet anbefaler leverandøren at det etableres en egen rådgivningsenhet for å optimalisere statens lokalbruk. Rådgivningsenheten skal benyttes av departementene i forkant av konseptvalg, for byggeprosjekter over terskelverdi, for leie i markedet og for årlig porteføljevurdering av lokalbruken. Leverandøren anbefaler at rådgivningsenhet for statens lokalbruk yter leveranser slik beskrevet i figuren nedenfor.

Rådgivning		
<p><b>Porteføljestyling:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verifisering lokalbehov / prosjektutløsende behov</li> <li>• Vurdering leie i markedet vs. statlig byggeprosjekt</li> <li>• Rangering nytte / kostnader på lokalbehov per departement / samlet</li> <li>• Helhetlig oversikt lokalbruk i staten og per departement med forslag til rasjonalisering</li> <li>• Vurdering arealeffektivitet og hensiktsmessighet eide lokaler</li> </ul> <p><b>Metode og fagansvar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Innkjøp av tjenester i markedet (KVU, prosjekteierstyring, leie i markedet mv)</li> <li>• Erfaringstall, nøkkeltall og benchmarking</li> </ul>	<p><b>Prosjekteierstyring</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Operativ bistand oppdragsstyring / prosjekteierstyring av byggeprosjekter (sette mål, styring, organisering med videre)</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opplæring og erfaringsdeling</li> <li>• Avtalestandarder leie i markedet</li> <li>• Krav til KVU-er / tidligfase</li> </ul>	<p><b>Leie i markedet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Operativ gjennomføring leie i markedet / leiesøk</li> <li>• Gjennomgang av eksisterende leieavtaler for rasjonalisering</li> </ul>

**Figur 81 Mulige leveranser fra rådgivningsenhet for statens lokalbruk**

Rådgivningsenhet for statens lokalbruk etableres som et eget forvaltningsorgan underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Anbefalingen innebærer å samle ressurser som i dag sitter distribuert i ulike etater og fra Statsbygg i et robust fagmiljø på 40-50 medarbeidere. Anbefalingen forutsetter tett samarbeid mellom aktørene og at rådgivningsenheten har eierskap til data om statlig sivil sektors samlede lokalbruk. Miljøet vil ha et fagansvar for metodikk, opplæring og systemstøtte og tilføre kvalifiserte operative ressurser til oppdragsdepartementene for prosjekteierstyring og porteføljestyling.

Det anbefales at innretning av forvaltningsorganet utredes og spesifiseres videre i leveranse 2 av områdegjennomgangen. Dette inkluderer finansiering av rådgivningen, innhold av viktigste leveranser og grensesnitt mot Statsbygg.

Anbefalingen gis for å sikre god og kostnadseffektiv utøvelse av ansvaret instruksjonen for håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor gir departementene. Anbefalingen vil tilføre departementene tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for å etterleve instruksjonen. Anbefalingen prinsipiell, basert på en vurdering av at fellestjenesteleverandøren Statsbygg ikke skal gi råd til sin oppdragsgiver og kunde i utøvelse av leverandørstyring. Dette



innebærer videre at Statsbyggs rolle som byggherre og forvalter tydeliggjøres og fokuseres.

## 10.2. Øvrige anbefalinger per tema

Anbefalingene per tema supplerer hovedanbefalingene beskrevet i kapittel 10.1 og legger til grunn at hovedanbefalingene gjennomføres.

### 10.2.1. Anbefalinger for overordnede mål og styring

I tillegg til hovedanbefalingen gir leverandøren utvalgte anbefalinger for overordnet mål og styring knyttet til forbedringer av dagens etatsstyring av Statsbygg, inkludert endring av dagens mål knyttet til kostnadseffektivitet, samt koordinering på tvers av de største oppdragsgiverne.

#### Tiltak for bedre etatsstyring av Statsbygg

I tråd med en helhetlig og enhetlig strategi og mål for bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor (beskrevet i kapittel 10.1.1), anbefales det at det gjennomføres en rekke tiltak.

Statsbyggs rolle som en fellestjenesteleverandør i staten anbefales å tydeliggjøres i formålet. Dagens omfang og ambisjon knyttet til Statsbyggs samfunnsoppdrag er utviklet over tid og formet i dialog med Kommunal- og moderniseringsdepartementet. For å tydeliggjøre og konkretisere regjerings ambisjon for Statsbyggs samfunnsoppdrag anbefales det å definere hvilket samfunnsoppdrag Statsbygg har og hvilken rolle Statsbygg skal ta som samfunnsaktør i konkrete mål og rollebeskrivelse. Eksempelvis er Statens vegvesen gjennom instruks gitt et tydelig definert sektoransvar, samt en oppgave om å bidra til samfunnsdebatten om samferdselsspørsmål<sup>144</sup>. Et annet eksempel er Norges forskningsråd som har i sine vedtekter en oppgave om å gi myndighetene råd i utformingen av forskningspolitikken<sup>145</sup>, eller Innovasjon Norge som er gitt en rolle som innovasjonspolitikkk rådgiver<sup>146</sup>. Samfunnsoppdraget bør ha konkrete mål og resultatkrav knyttet til seg (eks. utvikling av bygg- og anleggsbransjen, bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, digitalisering, klima- og miljø ambisjoner) forutsatt at Statsbygg skal inneha en slik rolle.

Det anbefales at Statsbyggs interne strategiske mål og ambisjoner er tydeligere forankret i overordnede mål og ambisjoner gitt gjennom den formelle styringsdialogen, og at Statsbygg så fremt dette ikke er definert gjennom et definert samfunnsoppdrag, ikke har høyere ambisjoner enn det som fremkommer at tildelingsbrev og den formelle styringsdialogen.

Den helhetlige strategien og målene for bygge- og eiendomspolitikken, rollen som fellestjenesteleverandør sammen definert samfunnsoppdrag, anbefales å legge grunnlaget for utformingen av mål- og styringsparametere i tildelingsbrevet. Resultatkrav i form av mål- og styringsparametere i tildelingsbrevet anbefales å rettes mer mot effektivitets- og produktivitetsforbedringer som dekker alle deler av Statsbyggs virksomhet. I en balansert målstruktur vil mål for effektivitets- og produktivitetsforbedringer inngå som en av flere deler av helheten, og de vil sees opp mot mål for samfunnsmessig nytte. Det anbefales at det igangsettes et eget arbeid for utvikling av mål og styringsparametere i tråd med overordnede mål og strategi. Det anbefales at dette utredes nærmere i leveranse 2. Målene bør tilstrebe å både ha fokus på hvilke effekter og resultater for samfunnet og bruker som ønsket oppnådd, i tillegg til mål knyttet til kostnadseffektivitet. Mål knyttet til

<sup>144</sup> Instruks for Statens vegvesen

<sup>145</sup> Vedtekter Norges forskningsråd per. 1.6.2016

<sup>146</sup> Meld. St. 22 (2011-2012) «Verktøy for vekst - om Innovasjon Norge og SIVA SF»



effektivisering av samlede kostnader av statens lokalbruk, en profesjonell og effektiv drift og forvaltning og mål knyttet til et verdibevarende vedlikehold bør vurderes i denne sammenheng. Alternativer til indikatorer som kan vurderes innen Statsbygg sitt virkeområde er blant annet kostnader for samlet lokalbruk, arealbruk per ansatt, drift- og forvaltningskostnader per kvm, tilstandsnivå mot kostnader brukt på vedlikehold. Videre kan informasjonsgrunnlag for eksempelvis kostnadsestimatutvikling OFP-startbevilgning og kostnader per bygningstype per kvm. BTA på sektornivå tydeliggjøres.

Det anbefales en gjennomgang av dagens fastsettelse av krav til driftsresultat, samt sammenhengen mellom husleieinntekter, investeringskostnader og krav til driftsresultat i leveranse 2 av områdegjennomgangen.

### **Bedre koordinering av mål og styringsdialog tvers av sektorer og departementer**

Det anbefales at Kommunal- og moderniseringsdepartementet gis et mandat til og tar en tydeligere rolle for å koordinere den samlede bygg- og eiendoms politikken, samt ambisjonen, mål og krav for statens lokalbruk og lokalanskaffelser også utenfor Statsbygg. Tiltak som anbefales er:

- Opprettelse av et departementsforum for koordinering av etatsstyringen av Statsbygg for de største oppdragsgivende departementene. Det anbefales halvårslige møter for et slikt forum. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er ansvarlig for gjennomføring av møtene og forumet vil være rådgivende til etatsstyringen av Statsbygg. Formålet med departementsforumet er koordinering mellom departementene av styringssignal til Statsbygg både knyttet til lokalanskaffelser og lokalbruk. Videre vil oppfølging av felles mål for økt kostnadseffektivitet både på sektor, portefølje og prosjekt være tema for forumet
- Statistikk og analyser som viser resultater for alle departementene (men spesielt vektlagt JD, KD, UD og KUD) for sammenligning og oppfølging av regjeringens helhetlige bygge- og eiendoms politikker. Det anbefales at det vurderes statistikk for sammenlignbare størrelse for arealbruk per ansatt, leiekostnad per ansatt, statistikk for utvikling av kostnadseffektivitet for porteføljen av byggeprosjekter på sektordepartementenes område. Statenslokalbruk.no vil trolig være en kilde for relevante analyser og statistikk for lokalbruk.
- Det gjennomføres halvårslige formaliserte kontaktmøter mellom Statsbygg og de største oppdragsdepartementene i forbindelse med fremleggelse av statsbudsjettet og årsrapporteringen. Tema for møtene vil både være forvaltning og byggeprosjekter underlagt oppdragsdepartementets portefølje. Rapportering på kostnadseffektivitet knyttet til oppdragsdepartementets portefølje og prosjekter vil også være tema.
- Det utarbeides en felles tekst/rundskriv inn i de største brukernes tildelingsbrev knyttet til statens lokalbruk der mål, krav og fellesføringer fra statens samlede strategi for bygge- og eiendoms politikker fremkommer

#### **10.2.2. Anbefalinger for porteføljestyring**

I tillegg til hovedanbefalingen gir leverandøren følgende anbefalinger for porteføljestyring knyttet til endring og tydeliggjøring av økonomisk mest gunstig for staten, definisjonen av formålsbygg / statlige byggeprosjekt og nyttevurderinger i konseptfase.

Leverandøren anbefaler at det etableres en metodikk og praksis for beregning av hvordan et konseptvalg vurderes å være det mest økonomisk gunstige for staten. Dette er den overordnede føringen i instruks relatert til valg av statlig byggeprosjekt eller leveranse fra markedet. Leverandøren er innforstått med at dette er en kompleks vurdering, og hvor en



definert metodikk i flere tilfeller ikke vil kunne gi et åpenbart svar. Leverandøren vurderer likevel at det bør presiseres hvordan økonomisk mest gunstig beregnes, og en fremgangsmåte som sikrer at de ikke-prisgitte virkningene av løsningsvalg gjøres utover å være skjønnsmessige vurderinger.

Leverandøren anbefaler at definisjonen av formålsbygg tydeliggjøres. Leverandøren vurderer at det bør etableres tydelige krav til og prosess for å presisere hvilke faktorer som kvalifiserer et bygg til å bli til å være kritisk infrastruktur og underlagt kravene til objektsikkerhet. Vurderingen bør også gjøres relatert til hvordan markedet kan levere en løsning som tilfredsstillende kravene versus at staten skal ha nødvendig kontroll gjennom direkte eierskap.

Leverandøren anbefaler videre at definisjonen av formålsbygg utvikles til å inkludere bygningers formål og bygningskategori. En tydeliggjøring vil presisere hvilke typer bygg staten ønsker å være eier av og vil konkretisere hvorvidt løsningen vil kunne ha et velfungerende marked eller ikke. Som eksempel er det bygg med formål om å være nasjonale monumenter, i tillegg til å dekke et sektorbehov, som derigjennom kvalifiserer til å være formålsbygg. Eksempler er nytt nasjonalmuseum, operaen, med mer.

Anbefalingen er basert på leverandørens forståelse for og tolkning av føringer i instruks. Staten skal velge den løsningen som er mest økonomisk gunstig, staten skal ikke investere i og være eier av bygg der det er et velfungerende marked for å levere en egnet løsning, med mindre det er krav til objektsikkerhet. For å velge rett løsning for å dekke lokalbehov som del av konseptvalg og å styre statens helhetlige portefølje vil en mer presis definisjon og metode for å vurdere hvordan det er gunstig for staten være tydeliggjørende.

Øvrige anbefalinger relatert til portefølje er hovedsakelig dekket av anbefalingen om å etablere en rådgivingsenhet i staten. Dette inkluderer helhetlige konseptvalg som tar hensyn til eiendom i statlig eie og gjør uavhengige vurderinger hvorvidt statlig byggeprosjekt eller markedet vil være best egnet til å møte behovet. Leverandøren vurderer også på denne bakgrunn at det skal videreutvikles en metodikk for nyttevurderinger i konseptfase gjennom tydeligere å inkludere bygninger i statlig eie som berøres i de ulike løsningsalternativer ved konseptvalg og samtidig etablere beste praksis for evaluering av ikke-prissatte effekter. Retningslinjer for prioritering av byggeprosjekter i tidligfasen, inklusive før KVVU, med krav til nytte-kostnadsoversikt på lokalbehov/byggeprosjekt per departement anbefales også utarbeidet.

### **10.2.3. Anbefalinger for styring og organisering av byggeprosjekter**

I tillegg til hovedanbefalingen gir leverandøren utvalgte anbefalinger for styring og organisering av byggeprosjekter knyttet til følgende forbedringstiltak:

1. *Videreutvikle og tilgjengeliggjøre statens overordnede prosjektmodell for byggeprosjekter.* Etablere en felles prosjektmodell med de samme faser og beslutningspunkter for alle prosjekter, men med ulik HUKI-ansvarsmatrise for de ulike prosjekttyper. Oppgave- og ansvarsdelingen mellom oppdragsdepartement og Kommunal- og moderniseringsdepartementet i gjennomføringsfasen tydeliggjøres. Gjeldende veiledninger for hhv. prosjektgjennomføring og for kvalitetssikring oppdateres og koordineres. Veiledninger tilgjengeliggjort under statlig kvalitetssikringsordning anbefales gjort gjeldende for primæraktivitetene og ikke begrenset til kvalitetssikring. Faser og terminologi harmoniseres mellom statens overordnede prosjektmodell for byggeprosjekter og Statsbyggs prosjektmodell.
2. *Øke nytten av investeringer i byggeprosjekter gjennom felles metodikk for nyttevurdering og gevinstrealisering.* God praksis for nyttevurderinger til bruk ved prosjektoptimalisering i tidligfase beskrives og tilgjengeliggjøres. Utarbeide



veiledning for bruker knyttet til behovsvurdering, brukermedvirkning og gevinstrealisering ved gjennomføring av byggeprosjekter.

3. *Innføre krav om ekstern kvalitetssikring før OFP beslutning der kostnadsestimat øker mer enn ti pst. utover økning i markedspriser mellom KS1 og OFP.* Kvalitetssikringen bør inkludere prosjektutløsende behov, egnethet og effektivitet for valgt løsning, kontraktstrategi samt anbefalt styrings- og kostnadsramme.
4. *Sette tydelige og forpliktende styringsmål for kostnader, tid og kvalitet gjeldende for forprosjektfasen.* Etablert regimet for kostnadsstyrt prosjektutvikling i forprosjektfasen beholdes. Der økning i kostnadsestimater mellom OFP og startbevilgning er relatert til nye politiske beslutninger eller myndighetskrav og der det dokumenteres nytte av merinvesteringer kan regjeringen etter KS2 velge å sette nye mål for gjennomføringsfasen.
5. *Forbedre styringsdokumentasjon i enkeltprosjektene.* Utarbeide mal og sikre at oppdragsdepartementet i alle prosjekter utarbeider et overordnet helhetlig styringsdokument som inkluderer alle delprosjekter og alle kostnader forbundet med lokalanskaffelsen. Oppdatere veileder for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase for å sikre at kostnadsestimater for samtlige delprosjekter som byggeprosjekt, brukerutstyr, flytting, erstatningslokaler mv beskrives som basisestimat, P50 og P85 i beslutningsunderlaget i alle beslutningspunkter. Rutiner oppdateres for å sikre gjennomarbeidet, oppdatert status- og styringsinformasjon hver måned fra byggherre til prosjekteier samtidig som det i det enkelte prosjekt utarbeides en møteplan hvor utgangspunktet er månedlige møter i prosjektråd.
6. *Styrke mål, styringsparametere og insentiver for kostnadseffektivitet i byggeprosjekter.* Etablere et transparent regime for nøkkeltall knyttet til areal- og kostnadseffektivitet og gjennomføre eksterne sammenligninger basert på disse nøkkeltallene. Benytte nøkkeltallene som grunnlag for målsettinger i enkelt prosjekter. Fremlegge dokumentasjon på reduserte livssyklus-kostnader der det i arbeidet med forprosjekt anbefales vesentlig økte merinvesteringer med reduserte livssyklus-kostnader som argumentasjon. Alle nye byggeprosjekter inngår i ordning med kostnadsdekkende husleie. Gjeldende kongelige resolusjon som omhandler husleiekompensasjon gjennomgås og retningslinjer for husleiekompensasjon inkluderes i instruks for bygge- og leiesaker. I veileder for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase stille krav om dokumentasjon basert på felles metodikk som grunnlag for at beslutning om nivå på husleiekompensasjon inkluderes i beslutningspunkt OFP. Etablere og vedlikeholde en komplett transparent oversikt over hvilken husleiekompensasjon som er gitt i enkeltprosjekter.
7. *Utvikle og implementere prosjektstrategier for raskere gjennomføring, økt nytte og reduserte kostnader.* Etablere helhetlige prosjektstrategier med økt bruk av nytte-kost optimaliseringer i tidligfase, uavhengige temabaserte prosjektgjennomganger for kvalitetssikring, risikoreduksjon og optimalisering samt nye gjennomføringsmodeller.
8. *Utarbeide en overordnet anskaffelsesstrategi for porteføljen av byggeprosjekter.* Dette vil skape forutsigbarhet i leverandørmarkedet, øke anskaffelsen attraktivitet og bidra til å redusere markedsusikkerheten.
9. *Etablere separat byggherreorganisasjon på nivå under oppdragsdepartement for gjennomføring av enkeltprosjekter med høy kritikalitet.* Ved store komplekse prosjekter med høy risiko og stor politisk oppmerksomhet anbefales det å organisere prosjektet direkte under det aktuelle oppdragsdepartement med en





«single purpose» byggherreorganisasjon som underliggende enhet. Dette som et eventuelt alternativ til Statsbygg. Tilknytningsform og hensiktsmessighet av separat styre vurderes i hvert enkelt tilfelle.

#### **10.2.4. Anbefalinger for styring og organisering av eiendomsforvaltningen**

I tillegg til hovedanbefalingen gir leverandøren utvalgte anbefalinger for styring og organisering av eiendomsforvaltningen knyttet til arealeffektivisering av formålsbygg, bedre system for identifisering av areal med alternativ verdi, eiendom i kultursektoren, samt finansiering av kulturhistoriske eiendommer i kap.533.

Leverandøren anbefaler at det igangsettes tilsvarende initiativ som anbefalt for leieavtaler i markedet for å realisere effektivisering av eid areal. Gjennom målrettede tiltak for effektivisering og større grad av samlokalisering bør arealbruk kunne reduseres fra et nåværende gjennomsnitt på 34 kvm. per ansatt. Det anbefales at det utvikles egne nøkkeltall for dimensjonering av areal for utvalgte arealkategorier/bygningstyper for å måle og styre arealbruk utover arbeidsplasser i statens eide portefølje. Tilknyttet dette arbeidet anbefales det at transparensen for leietaker i den statlige husleieordningen økes. Leietaker skal dermed få økt innsyn i hvilken grad kostnadselementer i leien relatert til vedlikehold tilfaller vedlikehold til leide lokaler, enten på sektor- eller leietakernivå.

Leverandøren anbefaler at det i kombinasjon av å effektivisere arealbruk og samlokalisering etableres en dedikert satsning for å identifisere eiendom som ikke lengre understøtter brukers behov i tilstrekkelig grad, er overflødig eller vil ha en større verdi ved alternativ bruk. Anbefalingen er utviklet basert på at staten forvalter en samlet eiendomsportefølje på over fem mill. kvm, mange brukere har anvendt lokalene i over 40 år og med lav arealeffektivitet. Ved å effektivisere bruk av portefølje og aktivt identifisere areal med alternativ verdi kan staten redusere kostnader og frigjøre betydelige verdier. Gevinster realiseres også ved reduksjon i eier- og forvaltningskostnader. I en videreføring av anbefalingen bør et separat arbeid for å videreutvikle hvordan staten maksimerer gevinst ved avhending av eiendom igangsettes.

Tilknyttet områdegjennomgangen har leverandør avdekket at staten har betydelig lokalbruk strukturert utenfor staten i egne rettssubjektet hvor staten har vært byggherre, yter betydelige direkte tilskudd eller er garantist for leietaker. Leverandøren vurderer at omfanget spesielt er gjeldende for kultursektoren. Det er oppgitt at kultursektoren har flere tusen bygg som er strukturert i stiftelser og aksjeselskap, og således utenfor mandatet for områdegjennomgangen. Det er estimert at det er rundt 5 000 museumsbygg alene, i tillegg kommer teater- og scener med mer. Leverandøren anbefaler at det igangsettes et separat arbeid som adresserer i hvilken grad ordningen bidrar til kostnadseffektiv og verdibevarende eiendomsforvaltning i tillegg til å understøtte sektorens behov.

Som del av avviklingen av selvforvaltet modell anbefaler leverandøren at det også gjennomføres en vurdering av nytten og kostnadseffektiviteten ved å ha egenproduksjon av eiendomsrelaterte tjenester i staten versus kjøp av tjenester fra markedet. Eksempler på slike eiendomstjenester er renhold, vaktmester, kantine, resepsjon, vakthold, postservice, trykkeri med videre. Ulike driftsmodeller for eiendomstjenester bør vurderes, inklusive fellesavtaler for staten. Anbefalingen gjelder selvforvaltede lokaler hvor omfanget av egenproduksjon er stort og øvrige virksomheter i statlig sivil sektor med medarbeidere innen eiendomstjenester uavhengig om de benytter lokaler leid av Statsbygg eller markedet.



Leverandøren anbefaler videre at dagens modell for finansiering av kulturhistoriske eiendommer uten leietakere på kap. 533 opprettholdes. En samling av kompetanse, systemer og prosesser relatert til kulturhistoriske eiendommer uten leietakere i staten bør vurderes.

### **10.3. Betydelige effekter er realiserbare**

Resultatene av anbefalingene vil være økt kostnadseffektivitet og økt samfunnsmessig nytte, hvor effektene av økt kostnadseffektivitet etter leverandørens vurdering er mest hensiktsmessig å måle frem mot 2025 og 2030. Målsetninger for kostnadseffektivitet er foreløpige og vil detaljeres videre i leveranse 2 av områdegjennomgangen. Implementering av hoved- og delanbefalingene vil gi betydelige reduksjon i statens kostnader tilknyttet lokalbruk og investeringsnivå.

Basert på en helhetsvurdering mener leverandøren at 7-10 pst. reduksjon i kostnader tilknyttet lokalbruk innen 2025 og 12-18 pst. innen 2030 er realiserbart. De viktigste virkemidlene vil være reduksjon i arealbruk spesielt knyttet til kontorlokaler og en sterk porteføljestyring for å redusere omfanget av lokalene fra ansvarlig departement. Måling av forbedring bør ta hensyn til nye lokaler som nå er under bygging og markedsjustering dersom volatiliteten i eiendomsmarkedet er vesentlig annerledes enn prisstigningen. Beregnet med utgangspunkt i dagens driftsutgifter til lokalbruk vurderer leverandøren at kostnadene kan reduseres årlig med omtrent 3,6 mrd. kroner innen 2030.

For statlige byggeprosjekter vil omfang av økt kostnadseffektivitet være sterkt avhengig av investeringsnivå og for prosjekter som er kommet langt i prosjektering eller bygging er potensialet begrenset. For ikke igangsatte prosjekter eller prosjekter i utrednings- eller avklaringsfase mener leverandøren 15-20 pst. kostnadseffektivisering er realiserbart. Beregnet med utgangspunkt i dagens investeringsutgifter vurderer leverandøren at kostnadene kan reduseres årlig med omtrent 1,2 mrd. kroner innen 2030.

Anbefalinger relatert til porteføljestyring med felles prioritering av byggeprosjekter innad i departementene og innad i staten, samt anbefalinger relatert til gevinstrealisering vil gi betydelig samfunnsmessig nytte. Dagens dokumentasjon tilknyttet samlet nytte i statens byggeprosjektportefølje er fraværende, men leverandøren vurderer at det er betydelig gevinst å realisere. Videre vil bedre vedlikehold av statens eide lokaler bidra til økt nytte.

### **Detaljering av økonomiske og administrative konsekvenser**

Implementering av departementenes totalansvar for lokalbruk og lokalanskaffelser vil ha administrative konsekvenser. Det samme gjelder endringer innen selvforvaltede lokaler og leie i markedet. Spesielt vil anbefalingen relatert til endre modell for selvforvaltede lokaler være særlig ressurskrevende. Tabellen på neste side spesifiserer hvorvidt leverandøren vurderer om anbefalinger kan iverksettes og besluttes, om de krever videre utredning i departementene eller bør videre utredes i områdegjennomgangens leveranse 2. Oversikten er ikke fullstendig dekkende for foreslått innretning på arbeidet i leveranse 2 i områdegjennomgangen, og dekker eksempelvis foreslåtte tema innen kostnadseffektivitet for byggherre og eiendomsforvaltningen.

Leverandøren vurderer at anbefalingene ikke skal kreve økt bemanning tilknyttet statlig sivil sektor sin lokalbruk og lokalanskaffelser, selv om enkelte fagmiljø styrkes ressursmessig for endrede oppgaver. Over tid mener leverandøren at bemanningen tilknyttet statlig sektor sin lokalbruk og lokalanskaffelser skal reduseres som funksjon av anbefalingene.



Samlede administrative kostnader ansees som marginale sammenlignet med gevinstene som kan realiseres. Leverandørens første anslag er 100 mill. kroner i engangskostnader.

	Kan besluttes og iverksettes	Videre utredning i dep*	Videre arbeid av leverandør i OMG	Leverandøren sin vurdering av videre arbeid og økonomiske og administrative konsekvenser
10.1.1: Etablere en helhetlig bygge- og eiendomspolitikk for statlig sivil sektor med tydelig vektlegging av kostnadseffektivitet	X		(X)	Utover eventuell definisjon av mål og indikatorer for politikken som kan utredes nærmere i leveranse 2 av områdegjennomgangen, kan anbefalingen iverksettes. Anbefalingen kan gjennomføres innenfor dagens rammer.
10.1.2: Endre modell for selvforvaltede lokaler og overføre ansvaret til Statsbygg		X	(X)	Et eget arbeid ift. plan for overføring til Statsbygg bør iverksettes. Videre analyser som sannsynliggjør at forutsetninger for kostnadseffektivitet for eiendomsforvaltning og drift er til stede anbefales gjennomført i leveranse 2 av områdegjennomgangen. Anbefalingen vil ha betydelige administrative konsekvenser med tilhørende endringskostnader. En provenytnøytral forvaltningsoverføring legges i hovedsak til grunn.
10.1.3: Operasjonalisere departementenes ansvar for lokalbruk og eierstyring i byggeprosjekter	X			Anbefalingen kan iverksettes, hvor gjennomføring er betinget valg om anbefaling 10.1.5. Anbefalingene vil primært ha administrative konsekvenser, med noe behov for ekstern bistand for å opprette bedre prosessbeskrivelser og veiledere. Fagansvar for prosjekt- og porteføljestyling må ressurssettes.
10.1.4: Sterkere styring og sentralisert utførelse av leie i markedet	X			Anbefalingen kan besluttes og iverksettes, hvor gjennomføring er betinget valg om anbefaling 10.1.5. Anbefalingen vil ha moderate administrative konsekvenser både i å definere bedre prosesser og rutiner, samt samling av kompetanse fra underliggende enheter utover Statsbygg. Ressurstilførsel må påregnes i implementering. Eventuell oppdatering av estimater for kostnadseffektivisering kan gjennomføres i regi av områdegjennomgangen
10.1.5: Etablere egen rådgivningsenhet for statens lokalbruk			X	Leverandøren anbefaler at anbefalingene 10.1.3 og 10.1.4 realiseres gjennom å etablere egen rådgivningsenhet og at leveranser, finansiering og virkeområde spesifiseres videre i leveranse 2 av områdegjennomgangen. Anbefalingen vil ha moderate til betydelige administrative konsekvenser og i opprettelsen av eget forvaltningsorgan. Etableringskostnader på 20-30 mill. kroner må påregnes. Bemanning bør primært baseres på bemanning i Statsbygg og andre etater, samt noe tilførsel av ressurser for nye kompetanseområder innen prosjektstyring og porteføljestyling.
10.2.1: Anbefalinger for overordnede mål og styring – tiltak for bedre etatsstyring	X			Anbefalingen kan besluttes og gjennomføres innen dagens rammer. Bør gjøres i etterkant eller tilknyttet av anbefaling 1.
10.2.1: Anbefalinger for overordnede mål og styring – system for og/eller nivå for krav til driftsresultat og avsetning til investeringsformål og reguleringsfond			X	Det anbefales at dette utredes nærmere i leveranse 2 og sees i sammenheng med renten i husleieordningen.
10.2.1: Anbefalinger for overordnede mål og styring – Bedre koordinering av mål og styringsdialog tvers av sektorer og departementer	X			Anbefalingen kan besluttes og i hovedsak gjennomføres innen dagens rammer.
10.2.2: Anbefalinger for porteføljestyling: definisjon statlig byggeprosjekt/ formålsbygg og økonomisk mest gunstig	X			Anbefalingen kan besluttes og gjennomføres innen dagens rammer.
10.2.2: Anbefaling for porteføljestyling: videreutvikle metodikk for nytteverdier i konseptfase	X			Anbefalingen kan iverksettes og besluttes, men krever noe ressurser til videreutvikling av metodikk og praksis.
10.2.3: Anbefalinger styring og organisering av byggeprosjekter – Punkt 1 – 9	X			Anbefalingen kan iverksettes og besluttes, men krever moderat ressurstilførsel til videreutvikling av metodikk og praksis. Ekstern støtte til utvikling og implementering kan være aktuelt. Ressurstilførsel bør trolig hovedsakelig være til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Finansdepartementet og/eller rådgivningsenhet for statens lokalbruk. Enkelte anbefalinger, spesielt punkt 7 og 8, implementeres i Statsbygg innenfor dagens rammer.
10.2.4: Anbefalinger styring og organisering av eiendomsforvaltningen. Arealbruk leid av Statsbygg	X			Anbefalingen kan besluttes og gjennomføres innen dagens rammer. Arbeidet med egne nøkkeltall for dimensjonering av areal for utvalgte bygningskategorier for å måle og styre arealbruk utover arbeidsplasser i statens eiendomsportefølje er avhengig av innspill fra øvrige departementer og anbefaling 1.
10.2.4: Anbefalinger styring og organisering av eiendomsforvaltningen. Videreutvikle hvordan staten maksimerer gevinst ved avhending av eiendom		X		Anbefalingen er betinget effektivisering av arealbruk leid av Statsbygg, jfr. anbefaling 4 og må løses som et separat utredning. Tilknytningsform bør være en del av vurderingen.
10.2.4: Anbefalinger styring og organisering av eiendomsforvaltningen. Vurdere lokalbruk strukturert utenfor staten i egne rettssubjektet hvor staten har vært byggherre, yter direkte tilskudd eller er garantist for leietaker (spesielt kultursektoren)		X		Anbefalingen bør adresseres i et separat arbeid i regi av departementene. Ressurser bør tilføres for å sikre tilstrekkelig beslutningsgrunnlag.
10.2.4: Nytt og kostnadseffektiviteten ved av å ha intern egenproduksjon av eiendomstjenester i staten		X		Anbefalingen bør adresseres i et separat arbeid i regi av departementene. Ressurser bør tilføres for å sikre tilstrekkelig beslutningsgrunnlag.
10.3: Detaljere målsetninger for kostnadseffektivitet			X	I tråd med mandatet i områdegjennomgangen anbefales det at dette utredes nærmere i leveranse 2.

**Forklaring:**

**Kan besluttes og iverksettes:** Leverandøren vurderer at anbefalingen kan besluttes og iverksettes uten ekstra utredninger i regi av departementene eller arbeid i regi av områdegjennomgangen. Det kan likevel være et betydelig administrativt arbeid som må gjennomføres for å iverksette anbefalingen.

**Videre utredning i departementene:** Leverandøren vurderer at anbefalingen bør utredes videre i departementene som et separat arbeid.

**Videre arbeid av leverandør i OMG:** Leverandøren vurderer at anbefalingen bør utredes videre som del av leveranse 2 av områdegjennomgangen.

(X): indikerer en delleveranse tilknyttet gjennomføring av anbefalingen.

**Figur 82 Vurdering av videre arbeid og direkte administrative og økonomiske konsekvenser**



## 11. Vedlegg

### Vedlegg 1: Respondentliste intervjuer

Navn	Tilhørighet
Anne Line Wold	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Anne Marit Skulberg	Nærings- og fiskeridepartementet
Anne Mette Råholt	Statsbygg
Arne Hovden	Kunnskapsdepartementet
Arnold Pedersen	Statsbygg
Atle Majercsik	Statsbygg
Audun Digerud	Kunnskapsdepartementet
Bente Rønnestad	Justis og beredskapsdepartementet
Bjørn Bjørseth	Nye Veier
Cathrin Sætre	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Erik Braun	Coor
Erik Heen	Direktoratet for økonomistyring
Erik Magnus Sæther	Oslo Economics
Erik Trehjørningen	Politiets fellestjeneste
Erland Loso	Universitetet i Tromsø
Erling W. Wist	Kunnskapsdepartementet
Espen Lund Olsen	Statsbygg
Even Berge	Universitetet i Bergen
Frode Meinich	Direktør Teknisk Museum
Geir Bergkastet	Den norske opera og ballett
Geir Uglum	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Gro Bratsberg	Statsbygg
Gro Holst Volden	Concept
Gry Møllerskog	Det kongelige hoff
Hallvard Kilde	MetierOEC
Hanne Jule	Justis- og beredskapsdepartementet
Harald Nikolaisen	Statsbygg
Hege Jørstad	Utenriksdepartementet
Hege Maria Eriksson	Statsbygg
Hilde Aspenberg Jordal	Concept
Håvard Zachariassen	Statsbygg
Ingvild Nordstrand	Kunnskapsdepartementet
Isabell vom Klizing	Statsbygg
Jan Erik Fjukstad Hansen	Direktoratet for økonomistyring
Jan Korsvold	Hedmark fengsel
Jann Ola Berget	Domstolsadministrasjonen
Jo-Eystein Lindberg	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Johanne Melø	Statsbygg
John Skogen	Universitetet i Oslo
Jomar Talsnes	Byggenæringens landsforbund
Jon Kristian Skaaland	Finansdepartementet
Jon Sandnes	Byggenæringens landsforening (BNL)
Jonas Toxvig-Sørensen	Finansdepartementet



Jonni Laitto	Senaatti Finland
Kaare Falkenberg	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Kaj Hedvall	Senaatti Finland
Karianne Kvernmo Wasenden	Nærings- og fiskeridepartementet
Kenneth Turøy	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Kjersti Sandvik	Statsbygg
Knut Samset	Concept
Kristian Lyk-Jensen	Bygningsstyrelsen Danmark
Kristin Fevang	Statsbygg
Lena Landsem	Utenriksdepartementet
Lina Nordeng Gjestrum	Kulturdepartementet
Lindis Burheim	NTNU
Madeleine Torkveen Skjøllås	Statsbygg
Maria Alrek	Direktoratet for økonomistyring
Marit Sofie Roheim	Statsbygg
Marja-Leena Pilvesmaa	Statens Fastighetsverk Sverige
Marte Kollstrøm	Statsbygg
Marte Nordtug	Kunnskapsdepartementet
Morten Welde	Concept
Paul Chaffey	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Paul Torgersen	Metier / Tilknyttet Justis- og beredskapsdepartementet
Pål Longva	Finansdepartementet
Raymond Jensen	Nærings- og fiskeridepartementet
Reidar Søbstad	Statsbygg
Roar Inge Huseby	Universitetet i Stavanger
Stein Berntsen	Dovre Group
Stein Sægrov	Kulturdepartementet
Svein Anders Bjørkås	Statsbygg/Inmeta Consulting
Synnøve Frafjord	Statsbygg
Synnøve Lyssand Sandberg	Statsbygg
Terje Johnsen	Justis- og beredskapsdepartementet
Tomm Sandmoe	Nord Universitet
Torgeir Haugen	Politidirektoratet
Vibeke Frøyland	Trondheim Fengsel



## Vedlegg 2: Beskrivelse av hovedkilder

- For porteføljeoversikt og leieforhold i Statsbygg finnes det god data fra Statsbygg direkte
- Det finnes ingen komplett oppdatert liste over eiendomsmasse som staten besitter i 2017. Den seneste oppdaterte versjonen er en oversikt fra 2013 og er beskrevet i særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2013-2014). Leverandørens estimeringer og beregninger er derfor basert på de forholdstallene som ligger til grunn i dette vedlegget
- Det er tatt utgangspunkt i statsregnskapet for 2017 for å få en oversikt over kostnader til lokaler. Statsregnskapet er en egen stortingsmelding som sendes til Stortinget innen 1. mai hvert år. Meldingen har fast nummerering: *Meld. St. 3*. Den utarbeides med grunnlag i rapportering fra statlige virksomheter og fagdepartement til Direktoratet for økonomistyring (DFØ) som forvalter statsregnskapet. Statsregnskapet viser statens utgifter og inntekter (bevilgningsregnskapet). Utgiftene består i hovedsak av driftsutgifter, utgifter til bygg og anlegg, overføringer til kommuner og private og overføring til Statens pensjonsfond utland. Statsregnskapet gir også informasjon om hvilke departementer og virksomheter som har brukt pengene eller mottatt inntekter til staten. I utarbeidelsen med analysene er det lagt hovedvekt på kontogruppe 63 og dets underliggende artskontoer. Det ble nylig innført rapportering fra nettobudsjetterte virksomheter. UH-sektoren er den desidert største aktøren innenfor nettobudsjetterte virksomheter. Etter intervjuer med de største universitetene i Norge kommer det frem at alle eiendomskostnadene fra UH-sektoren ikke er presisert på kontonivå i statsregnskapet
- Som et supplement til å danne et riktig bilde av kostnadsnivået i UH-sektoren har leverandøren benyttet kilder direkte fra Statsbygg, samt rapporten «interdepartemental arbeidsgruppe om insentiver for forvaltning av og investeringer i statlige universitets- og høyskolebygg, 2018». Det er også blitt tilsendt FDVU-regnskapet for UiO, UiB, UiT og NTNU
- Leverandøren har også hatt dialog med utviklerne av statenslokaler.no (statenslokaler) og fått tilgang til foreløpig data. Det påpekes at statenslokaler er under utvikling og at det derfor er noe usikkerhet knyttet til tallene
- Data fra Norsk Prisbok som benyttes som input i Statsbyggs estimater er et anerkjent grunnlag for kostnadsestimering og har mer enn 6000 abonnenter. Tallmaterialet baseres på om lag 500 årlige reelle prosjektkalkyler for ulike bygningstyper. Prisene er basert på vinnende anbud i hovedentreprise etter beste anbud-prinsippet hvor både prosjekteier, prosjekterende og entreprenør har utført tilsvarende prosjekter tidligere. Prosjektkostnadene inkluderer ikke tomt, klargjøring av tomt eller utenomhusarbeider, forutsetter normale til enkle grunnforhold og inkluderer heller ikke kostnader fra spesielle reguleringskrav. Prisnivået i Norsk Prisbok gjelder Østlandet, prisene i større byer i Sør-Norge er lavere mens prisnivået lengst nord er noe høyere. Norsk Prisbok benyttes mye i byggenæringen til kostnadsestimeringen, kostnadstall refererer til ordinære bygninger med normal standard og kjente byggemetoder. Det er hentet ut informasjon om kontorbygg, videregående skoler og hotell



## Vedlegg 3: Forklaring på estimerte tall knyttet til omfang på portefølje

### Portefølje

Statsbygg hadde i 2017 en portefølje av lokaler på 2,9 mill. kvm. På grunnlag av mangelfull data for andre statlige porteføljer av lokaler er det tatt utgangspunkt i det særskilte vedlegget til Prop. 1 S (2013-2014)<sup>147</sup>, interdepartemental rapport om universitets- og høyskolebygg<sup>148</sup> samt egne tallgrunnlag for å beregne totalt kvm av selvforvaltede lokaler i statlig sivil sektor. Av det selvforvaltede lokaler er universiteter og høyskoler den klart største bygningsmassen.

For beregningen av totalt innleid kvm i statlig sivil sektor er det tatt utgangspunkt i gjennomsnittlig leiepris per kvm for staten, slik det per i dag er registrert i statenslokaler, dividert med totale leiekostnader. I 2017 hadde staten leiekostnader for 8,863 mrd. kroner<sup>149</sup>. Med en overordnet gjennomsnittlig leiepris fra markedet på 1 950 kroner per kvm for alle registrerte statlige aktører tilsier dette at staten har rundt 4,5 mill. kvm i innleid kvm<sup>150</sup>.

### Kostnader

Majoriteten av de selvforvaltede virksomhetene følger andre regnskapsprinsipper enn statens kontoplan, noe som resulterer i at kostnadene ikke fremkommer direkte av statsregnskapet. For å estimere kostnader til lokaler for de selvforvaltede virksomhetene er det tatt utgangspunkt i kostnadsnivået for UH-sektoren. Dette er fordi UH-sektoren utgjør størsteparten av det totalt selvforvaltet kvm i statlig sivil sektor. Leverandøren har benyttet dette som en indikator for den resterende delen. Med en gjennomsnittlig husleie/forvaltningspris på 1 532 kr per kvm i UH sektoren (inkludert FDV, husleie og avskrivning)<sup>151</sup>, har selvforvaltede aktører en årlig kostnad til lokaler på rundt 3,6 mrd. kroner. For innleide lokaler har prosjektet lagt til grunn kostnadene statlig sivil sektor har rapportert på artskonto 630 fra statsregnskapet, som i 2017 utgjorde i overkant av 8,8 mrd. kroner for leie av lokaler.

Direktekostnader og tilleggs kostnader fremkommer fra de resterende postene i kontogruppe 63 (kostnader lokaler) fra statsregnskapet og akkumuleres til tre mrd. kroner. Tilleggs kostnader fra Kunnskapsdepartementet er tilfalt de selvforvaltede lokalene, mens de resterende kostnadene er fordelt etter forvaltningsmodellens relative andel av totale lokaler.

Det påpekes at det finnes flere virksomheter i statlig sivil sektor som har en betydelig andel egne ansatte som jobber direkte opp mot eiendom. Dette er blant annet personell innen drift, renhold og administrasjon. Utfordringen med å identifisere disse kostnadene er at de ansatte blir regnskapsført som lønnskostnader istedenfor direkte opp mot deres tjenesteområde. Leverandøren anslår derfor at den årlige kostnaden på 20,2 mrd. kroner er lavere enn statens reelle samlede eiendomsrelaterte kostnader.

<sup>147</sup> Særskilt vedlegg til Prop.1s (2013-2014) oversikt over statens eidegdommar

<sup>148</sup> Tall hentet fra «Interdepartemental arbeidsgruppe om insentiver for forvaltning av og investeringer i statlige universitets- og høyskolebygg» rapport av 9.mai 2018.

<sup>149</sup> Statsregnskapet 2017, artskonto 630 (ekskludert Forsvar)

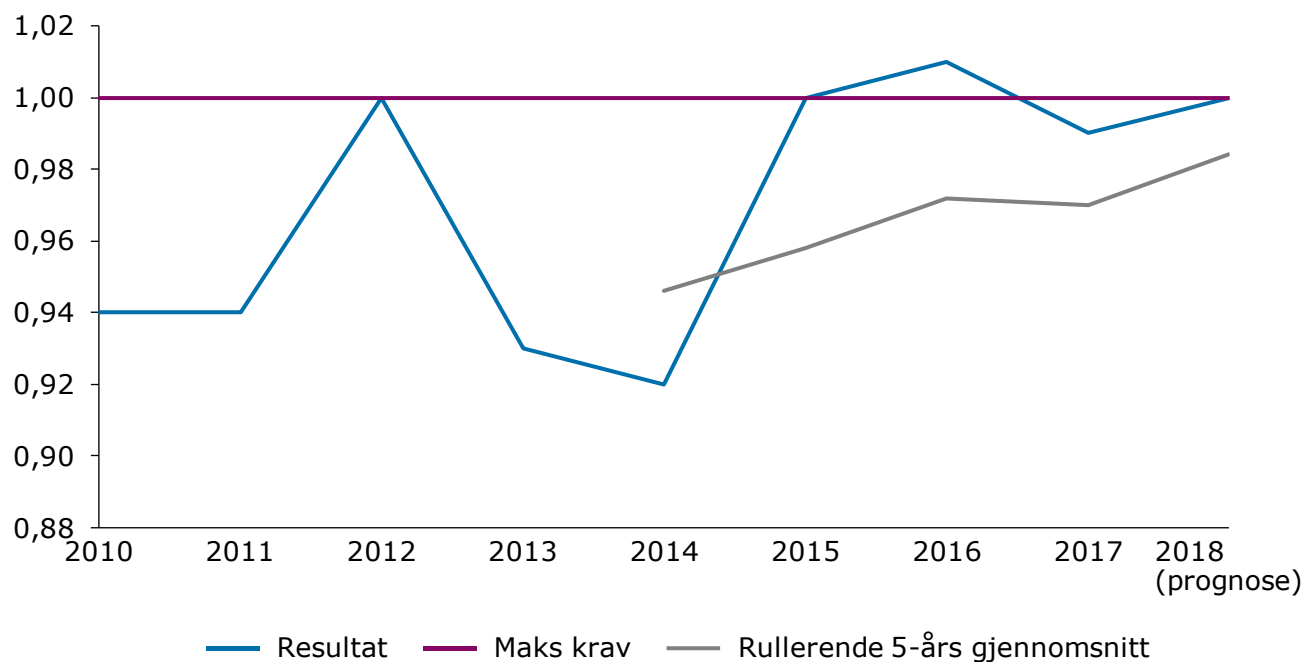
<sup>150</sup> Staten rapporterer, gjennom statenslokaler.no, at gjennomsnittlig leiepris for kontorlokaler fra markedet er 1950kr per kvm. Leverandøren legger til grunn samme leiepris for hele den innleide porteføljen fra markedet.

<sup>151</sup> Tall hentet fra «Interdepartemental arbeidsgruppe om insentiver for forvaltning av og investeringer i statlige universitets- og høyskolebygg» rapport av 9.mai 2018.

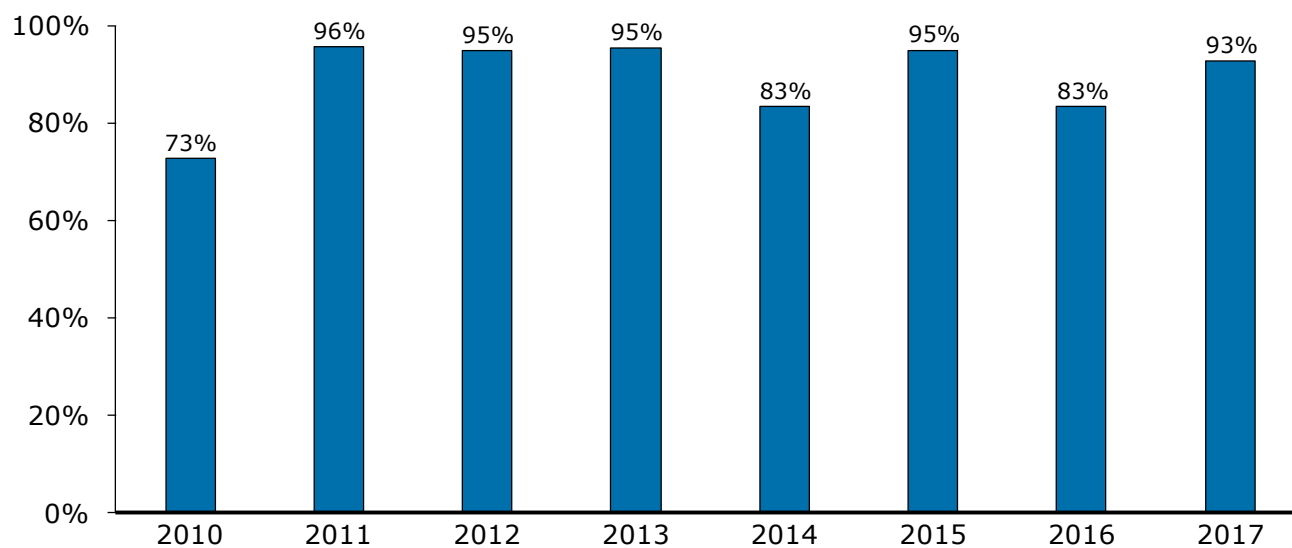


## Vedlegg 4: Utvalgte KPIer for Statsbygg

### Sluttkostnad over styringsramme



### Andel prosjekter overlevert til kunde til avtalt tid

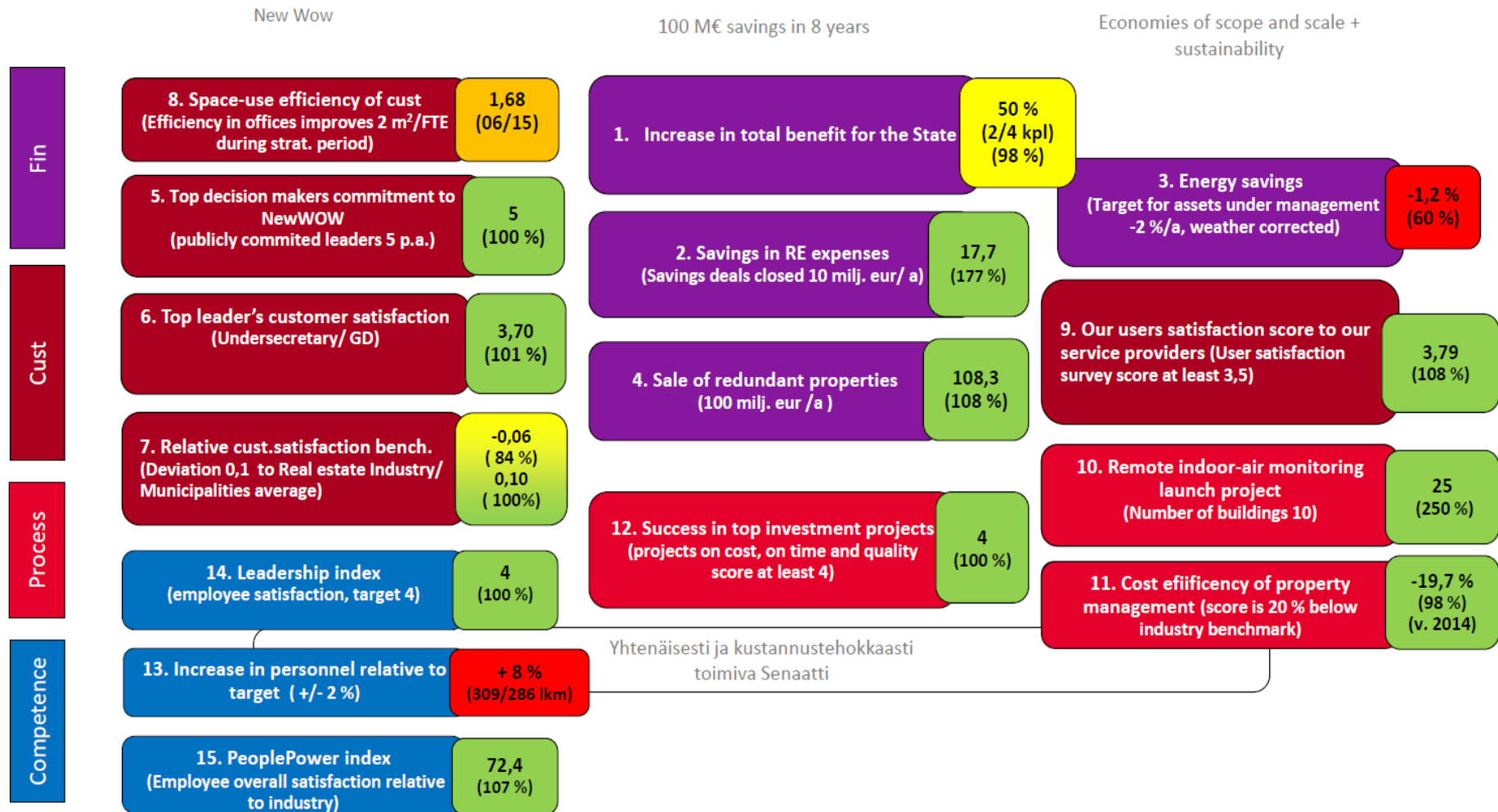











## Vedlegg 5: Senaattis strategiske KPIer for 2015

### Strategic KPIs 2015





## Vedlegg 6: Innretninger og målsetninger i bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor i Danmark, Sverige, Finland og Storbritannia

	Danmark Bygningsstyrelsen	Sverige Statens Fastighetsverk	Finland Senattii	Storbritannia Government Property Agency	Norge Statsbygg
 <b>Organisering av virksomheten</b>	Underlagt virksomhet i Transport- Bygnings- og Boligministeriet	Statlig forvaltningsvirksomhet underlagt Finansdepartementet. Staten har egne enheter for UH-sektor (Akademiska Hus), fengsler (Specialfestigheter) og forsvarsbygg (Fortifikationsverket)	Statlig eid foretak som ligger under Finansministeriet	Forvaltningsorgan (executive agency) som ligger under Cabinet Office	Statlig forvaltningsbedrift underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet
 <b>Portefølje av eiendom</b>	Kontoreiendommer og universiteter. Domstol, politi og UH er inkludert i porteføljen. Fengsler og museer er ikke inkludert	Slott, museer, teatre, opera, regjeringsbygg, kulturhistoriske universitetseiendommer, borger, festninger, utenrikseiendom og skog	Hovedsakelig offentlige kontorer, domstoler, fengsler, samt museer og kulturminner	Statlig eiendom til generelle formål	Består i hovedsak av formålsbygg. Bygninger som rettssaler, fengsler, museum, kulturhistoriske bygg, universiteter og høyskoler og lagringsanlegg er inkludert i porteføljen
 <b>Mål/krav for avkastning eller verdiskaping</b>	Avkastningskrav på kapital er 5% i renter på gjelden som Bygningsstyrelsen har. Avkastning på kontorporteføljen skal være 100 millioner DKK	Regjeringens krav for 2018 er at Statens Fastighetsverk skal oppnå en avkastning på 2,8% på 30% av myndighetenes lån. Kravet varierer fra år til år	Overskuddsmål på 60 millioner euro og dividendemål på 85 millioner euro	-	Stortinget vedtar resultatkrav til statskassen i Post 24 i Prop 1 S. I 2017 var kravet på 140 700 000 NOK. Kravet varierer fra år til år
 <b>Overordnede mål eller strategier for sektoren</b>	Departementets strategiske grunnlag viser misjon, visjon og strategiske innsatsområder som gjelder for hele sektoren	Ingen overordnede mål for bygge- og eiendoms politikken, men overordnede mål for tilstøtende områder som feks. arkitektur politikken	Finansministeriet har overordnede mål som gjelder for bygge- og eiendoms politikken i Statens Fastighetsstrategi og Statens Lokalstrategi.	Cabinet Office har en statseiendomsstrategi som gjelder for hele bygge- og eiendoms politikken	Få overordnede mål for bygge- og eiendoms politikken utover målene til Statsbygg
 <b>Målnivå og resultatkrav fra overordnet departement</b>	Viser hva som skal oppnås på samfunnsnivå. Det er satt tydelige resultatkrav	Viser hva som skal oppnås på samfunns- og brukernivå. Det er satt få detaljerte resultatkrav	Viser hva som skal oppnås på samfunns- og brukernivå. Det er satt tydelige resultatkrav	Viser hva som skal oppnås på samfunns- og brukernivå. Det er satt resultatkrav som det skal rapporteres på, men ingen konkrete krav da etaten er ny i 2018	Viser i hovedsak hva som skal oppnås på brukernivå. Det er satt enkelte resultatkrav i form av styringsindikatorer



<b>Danmark</b> Bygningsstyrelsen	<b>Sverige</b> Statens Fastighetsverk	<b>Finland</b> Senattii	<b>Storbritannia</b> Government Property Agency
<p><b>Fem strategiske innsatsområder:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Sikre <b>mere</b> velfungerende infrastruktur, <b>statsligt byggeri og alment bolig byggeri for pengene</b> for at understøtte et robust vejnet, en moderne jernbane samt at understøtte <b>moderne lokale løsninger</b> til statens institutioner og bidrage til en <b>effektiv almen boligsektor</b></li> <li>2) Udvikle et mere tilgængeligt, pålideligt og sammenhængende transportsystem for bane, vej og kollektiv trafik og få flere tilfredse kunder og borgere</li> <li>3) Skabe en <b>enkel regulering, der understøtter</b> velfungerende transportmarkeder, transportsystemer og trafikafvikling samt en <b>velfungerende byggesektor, almen boligsektor og privat udlejningssektor</b></li> <li>4) Gennemføre <b>velunderbygget og rettidig planlægning og udvikling</b>, der understøtter samfundets vækst</li> <li>5) Være <b>effektive organisationer, der leverer til aftalt tid, kvalitet og økonomi</b> samt samarbejder med hinanden og vores interessenter</li> </ol> <p><i>Kilde: «Mobilitet, bolig og byggeri, der skaber værdi», Transport-, Bygnings- og Boligministeriets strategiske grundlag, 2017</i></p>	<p>Finnes <b>ingen generell overordnet strategi</b> for bygge- og eiendomspolitikken, men det er gitt overordnede mål for arkitektur-, form-, og designpolitikken</p> <p><b>Mål:</b> Arkitektur, form og design ska bidra till ett hållbart, jämlikt och mindre segregerat samhälle med omsorgsfullt gestaltade livsmiljöer, där alla ges goda förutsättningar att påverka utvecklingen av den gemensamma miljön</p> <p>Det ska uppnås genom att:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>hållbarhet och kvalitet</b> inte underställs kortsiktiga ekonomiska överväganden,</li> <li>• kunskap om arkitektur, form och design utvecklas och sprids,</li> <li>• <b>det offentliga agerar förebildligt</b>,</li> <li>• estetiska, konstnärliga och kulturhistoriska värden <b>tas till vara och utvecklas</b>,</li> <li>• miljöer gestaltas för att vara tillgängliga för alla, och samarbete och samverkan utvecklas, inom landet och internationellt</li> </ul> <p><i>Kilde: «Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design, SOU 2015:88</i></p>	<p><b>Utdrag fra Statens Lokalstrategi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokalerna är flexibla och svarar på de förändringar som sker i arbetet. Arbetsmiljöer och lokaler ska <b>stöd verksamheten på ett kostnadseffektivt sätt</b></li> <li>• <b>Lokaleffektivitetsmålet</b> för kontorsutrymmen som anskaffas eller renoveras är <b>18 m2/åv</b> och för nybyggnation <b>15 m2/åv</b>, om inte ekonomiska eller andra väsentliga orsaker förhindrar detta</li> <li>• I första hand utnyttjas <b>statens egna eller redan hyrda lokaler</b></li> <li>• Statens verksamheter flyttas landsomfattande till <b>områden utanför de dyraste centrumzonerna</b></li> </ul> <p><b>Utdrag fra Statens Fastighetsstrategi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vid arrangemang som gäller ägande och ägarbesittning av statlig fastighetsförmögenhet måste man alltid se till vad som är <b>bäst för staten som helhet</b>.</li> <li>• Inom statens strategiska ägarpolitik delas den statliga fastighetsförmögenheten in i <b>strategisk egendom och icke-strategisk egendom</b>.</li> <li>• Icke-strategisk <b>egendom som staten inte behöver ska överlåtas</b> så att kapital som är bundet i egendomen frigörs för statens övriga behov.</li> </ul> <p><i>Kilde: «Statsrådets principbeslut om statens lokalstrategi» (2014) og «Statsrådets principbeslut om statens fastighetsstrategi» (2010) av Finansministeriet</i></p>	<p><b>Three pillars driving the strategy:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1) Driving growth and opportunity</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Excellent public services</li> <li>- More land for housing</li> <li>- Rebalancing the economy</li> </ul> </li> <li><b>2) Supporting a brilliant civil service</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Strengthened expertise</li> <li>- Great places to work</li> <li>- Enhancing the heart of London</li> </ul> </li> <li><b>3) Delivering value</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Better asset management</li> <li>- Improved data and sustainability</li> </ul> </li> </ol> <p><i>Kilde: «Government Estate Strategy», Cabinet Office, 2018</i></p>



## Vedlegg 7: Standard kontoplan og kostnadselementer

Konto	Kostnadselementer	Kroner	Kroner/ m2 BTA
1	Felleskostnader (rigg og drift)		
2	Bygning		
3	VVS-installasjoner		
4	Elkraftinstallasjoner		
5	Tele og automatisering		
6	Andre installasjoner		
Σ 1:6	Huskostnad		
7	Utendørs		
Σ 1:7	Entreprisekostnad		
8	Generelle kostnader (prosjektering, administrasjon, biutgifter, gebyrer)		
9	Spesielle kostnader (inventar, tomt, midlertidige bygg, kunstnerisk utsmykking)		
10	Merverdiavgift (for konto 1-9)		
Σ 1:10	Basiskostnad (inklusive mva.)		
11	Forventede tillegg (inklusive mva.)		
Σ 1:11	Forventet prosjektkostnad (styringsramme) (inklusive mva.)		
12	Usikkerhetsavsetning (inklusive mva.)		
Σ 1:12	Kostnadsramme (inklusive mva.)		
13	Prisregulering (inklusive mva.)		

Figuren viser Standard kontoplan for prosjektkostnader basert på NS3453:2016 Spesifikasjon av kostnader i byggeprosjekt



## Vedlegg 8: Tabeller for leiepriser per kvm for statlige aktører i de fire største byene i Norge: Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger<sup>152</sup>

### Oslo

#### Leiepriser i Oslo for private kontorbygg 2017

Lokasjon	Leie, NOK/m <sup>2</sup>
Prime	4 250
Høy standard CBD	3 000
Nytt område CBD	3 150
God standard CBD	2 800
Høy standard Skøyen	3 000
Høy standard vest	1 975
Høy standard øst	2 100

Tabellen viser leieprisnivået på slutten av året basert på signert kontrakter, både ny og reforhandlede. Kilde: Akershus Eiendom – Markedsrapport vår 2018.

#### Oversikt statlige aktører i Oslo

Gjennomsnittlig areal per ansatt	Gjennomsnittlig husleie per kvm NOK/m <sup>2</sup>
30,2	2 438

Tabellen er basert på tallgrunnlag for statenslokaler.no.

Virksomhet	Lokale	Leie, NOK/kvm	Areal per ansatt
<b>FYLKESNEMNDENE FOR BARNEVERN OG SOSIALE SAKER</b>	Fylkesnemnda i Oslo og Akershus	4 303	47,2
<b>FYLKESNEMNDENE FOR BARNEVERN OG SOSIALE SAKER</b>	Sentralenheten	3 978	37,5
<b>UTLENDINGSNEMNDA</b>	Utlendingsnemnda	3 938	28,6
<b>MATTILSYNET</b>	Leieforhold Oslo	3 566	15,8
<b>DIREKTORATET FOR UTVIKLINGS-SAMARBEID</b>	Norads kontor	3 494	29,2
<b>STATENS JERNBANETILSYN</b>	Karl Johans gate 37-41	3 465	45,4
<b>UTLENDINGSDIREKTORATET</b>	Hammersborg Torg 3	3 409	28,7
<b>NORGES VASSDRAGS- OG ENERGIDIREKTORAT (NVE)</b>	NVE hovedkontor	3 387	39,0
<b>METEOROLOGISK INSTITUTT</b>	Forskningsparken	3 369	26,0
<b>FOLKEHELSEINSTITUTTET</b>	Marcus Thranes gate 2	3 363	42,6

#### 10 dyreste leiekontrakter for kontorbygg for statlige aktører i Oslo

<sup>152</sup> Data hentet ut fra statens lokaler 10.oktober 2018



Virksomhet	Lokale	Leie NOK/kvm	Areal per ansatt
KONFLIKTRÅDENE	Mariboers gate 13 AS	253	35,6
FOLKEHELSEINSTITUTTET	Sandakerveien 24 c (Glava - 2 etg. D11)	310	39,6
FOLKEHELSEINSTITUTTET	Sandakerveien 24 c, Bygg D11 (Golf Sør)	365	23,8
TILSYNSRÅDET FOR ADVOKATVIRKSOMHET	Rådhusgata 23	484	42,7
UTLENDINGSDIREKTORATET	Calmeyers gate 12	1 325	38,5
SKATTEETATEN	Bryn	1 548	37,5
TOLLETATEN	Schweigaardsgt 15	1 601	52,4
FOLKEHELSEINSTITUTTET	Sandakerveien 24c (bygg D7)	1 666	30,1
DATATILSYNET	Tollbugata 3	1 795	44,7
FOLKEHELSEINSTITUTTET	Sandakerveien 24C Bygg C (kontorarealer)	1 805	35,3

10 billigste leiekontrakter for kontorbygg for statlige aktører i Oslo

## Bergen

### Leiepriser i Bergen for private kontorbygg 2017

Lokasjon	Leie, NOK/m <sup>2</sup>
Bergen - Prime	2 700
Bergen - gjennomsnittlige markedspris	1 565

Kilde: Akershus Eiendom – Markedsrapport vår 2018. DNB Næringsmegling - Markedsrapport 2.halvår 2017.

### Oversikt statlige aktører i Bergen

Gjennomsnittlig areal per ansatt	Gjennomsnittlig husleie per kvm NOK/m <sup>2</sup>
32,1	1 919

Tabellen er basert på tallgrunnlag for statenslokaler.no.



Virksomhet	Lokale	Leie NOK/kvm	Areal per ansatt
MATTILSYNET	Leieforhold Bergen	4 030	16,5
VETERINÆRINSTITUTTET	VI Bergen – Marineholm	3 207	16,5
FOLKEHELSEINSTITUTTET	Zander Kaaes gt 7	3 094	29,7
STATSBYGG	Regionkontor Statsbygg vest	3 066	35,3
KONKURRANSETILSYNET	Zander Kaaes gt. 7	3 049	38,3
KRIMINALOMSORGSDIREKTORATET	Hordaland friomsorgskontor	2 998	36,7
KLAGENEMNDSSEKRITERIATET (KNS)	KLP Zander Kaaes gt. 7	2 817	27,9
DEN HØYERE PÅTALEMYNDIGHET	Markveien 4C	2 812	36,8
NASJONALT KLAGEORGAN FOR HELSETJENESTEN	Krinkelkroken 1	2 698	24,2
KONFLIKTRÅDENE	Domkirkegaten 3, Gnr. 166 bnr. 568 i Bergen kommune	2 437	71,7

#### 10 dyreste leiekontrakter for kontorbygg for statlige aktører i Bergen

Virksomhet	Lokale	Leie NOK/kvm	Areal per ansatt
HAVFORSKNINGSINSTITUTTET	Nykirkekaien 1	1 176	12,9
KRIMINALOMSORGSDIREKTORATET	ND senter, Bergen	1 255	69,3
HAVFORSKNINGSINSTITUTTET	Nordnesbodene 3, 4 og 5	1 271	87,4
SKATTEETATEN	Bergen	1 506	29,5
TOLLETATEN	Bergen, pakkhus	1 555	48,5
DIREKTORATET FOR SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP	Hordaland sivilforsvarsdistrikt	1 684	70,8
HUSLEIETVISTUTVALGET	Valkendorfs gate 6	1 807	43,3
SJØFARTSDIREKTORATET	Bergen regionskontor og Skipsregistrene	1 843	35,7
KRIMINALOMSORGSDIREKTORATET	Regionaladministrasjonen region vest	1 865	39,5
HELSEDIREKTORATET	KLP Zander Kaas gate 7	1 910	39,5

#### 10 billigste leiekontrakter for kontorbygg for statlige aktører i Bergen

## Trondheim

### Leiepriser i Trondheim for kontorbygg 2017

Lokasjon	Leie, NOK/m <sup>2</sup>
Trondheim – Prime	2 400
Trondheim	1 711

Kilde: Akershus Eiendom – Markedsrapport vår 2018. DNB Næringsmegling - Markedsrapport 2.halvår 2017.



## Oversikt statlige aktører i Trondheim

Gjennomsnittlig areal per ansatt	Gjennomsnittlig husleie per kvm NOK/m <sup>2</sup>
31,3	1 906

Tabellen er basert på tallgrunnlag for statenslokaler.no.

Virksomhet	Lokale	Leie, NOK/kvm	Areal per ansatt
<b>DIREKTORATET FOR E-HELSE</b>	Prof. Brochsgt 2, Trondheim	2 764	14,2
<b>DIREKTORATET FOR E-HELSE</b>	Prof. Brochsgt 2, Trondheim	2 764	28,8
<b>TOLLETATEN</b>	Regiontollsted Grilstad Marina	2 699	26,6
<b>NORGES VASSDRAGS- OG ENERGIDIREKTORAT (NVE)</b>	NVE Region Midt-Norge	2 468	28,2
<b>STATENS JERNBANETILSYN</b>	Granåsvegen 15 B	2 183	33,8
<b>KONFLIKTRÅDENE</b>	Olav Tryggvasons gate 24	2 108	48,5
<b>ARTSDATABANKEN</b>	Pirsentret	2 092	24,6
<b>DEN HØYERE PÅTALEMYNDIGHET</b>	Prinsensgt. 1	2 041	79,6
<b>VETERINÆRINSTITUTTET</b>	VI Trondheim - Tungasletta 2	1 967	12,4
<b>DIREKTORATET FOR ØKONOMISTYRING</b>	Erling Skakkes gate 25, Trondheim	1 966	19,9

### 10 dyreste leiekontrakter for kontorbygg for statlige aktører i Trondheim

Virksomhet	Lokale	Leie, NOK/kvm	Areal per ansatt
<b>DIREKTORATET FOR SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP (DSB)</b>	Sør-Trøndelag sivilforsvarsdistrikt	357	142,0
<b>SKATTEETATEN</b>	Trondheim SUA	516	117,3
<b>DIREKTORATET FOR SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP (DSB)</b>	DSB Tilsynsregion Midt-Norge (TRM)	939	47,0
<b>HUSBANKEN</b>	Husbanken Midt-Norge	1 232	41,3
<b>SJØFARTSDIREKTORATET</b>	Trondheim tilsynskontor	1 333	58,0
<b>KRIMINALOMSORGS-DIREKTORATET</b>	Trøndelag friomsorgskontor, hovedkontor (Trondheim)	1 407	41,5
<b>STATENS KARTVERK</b>	Prinsensgate 1	1 591	61,3
<b>FYLKESMANNEN I TRØNDELAG</b>	Statens Hus Trondheim - Entra	1 612	16,9
<b>NIBIO - NORSK INSTITUTT FOR BIOØKONOMI</b>	Trondheim - Kontor	1 623	39,4
<b>HELSEDIREKTORATET</b>	Kjøpmannsgata 57	1 682	70,0

### 10 billigste leiekontrakter for kontorbygg for statlige aktører i Trondheim





## Stavanger

### Leiepriser for private kontorbygg i Stavanger 2017

Lokasjon	Leie, NOK/m <sup>2</sup>
Stavanger – Prime	2 600
Stavanger	1 600

Kilde: Akershus Eiendom – Markedsrapport vår 2018. DNB Næringsmegling - Markedsrapport 2.halvår 2017.

### Oversikt statlige aktører i Stavanger

Gjennomsnittlig areal per ansatt	Gjennomsnittlig husleie per kvm NOK/m <sup>2</sup>
37,1	2 018

Tabellen er basert på tallgrunnlag for statenslokaler.no.

Virksomhet	Lokale	Leie, NOK/kvm	Areal per ansatt
<b>KRIMINALOMSORGSDIREKTORATET</b>	Rogaland friomsorgskontor	3 942	19,8
<b>FYLKESNEMNDENE FOR BARNEVERN OG SOSIALE SAKER</b>	Fylkesnemnda i Rogaland	3 424	45,1
<b>KONFLIKTRÅDENE</b>	Lagårdsveien 40, Gnr. 56 bnr.130, Stavanger kommune	2 600	25,0
<b>SJØFARTSDIREKTORATET</b>	Stavanger regionskontor	2 531	49,6
<b>FYLKESMANNEN I ROGALAND</b>	Statens hus	2 371	29,2

### Fem dyreste leiekontrakter for kontorbygg for statlige aktører i Stavanger

Virksomhet	Lokale	Leie, NOK/kvm	Areal per ansatt
<b>DEN HØYERE PÅTALEMYNDIGHET</b>	Nedre Holmegt. 30	1 418	77,5
<b>DIREKTORATET FOR ØKONOMISTYRING</b>	Nykirkebakken 2, Stavanger	1 434	27,9
<b>OLJEDIREKTORATET</b>	Oljedirektoratet	1 763	40,8
<b>SKATTEETATEN</b>	Stavanger	1 978	34,9
<b>HELSEDIREKTORATET</b>	Hillevågsenteret	2 032	37,6

### Fem billigste leiekontrakter i det private for kontorbygg for statlige aktører i Stavanger

## Yieldnivåer for kontorbygg i de fire største byene

Q3 2017	Oslo/Akershus	Bergen	Trondheim	Stavanger
Prime yield kontor*	3,75 pst.	4,75 pst.	5 pst.	5,25 pst.
Normal yield kontor	+/- 5,75 pst.	+/- 6,75 pst.	+/- 6,75 pst.	+/- 7,50 pst.

\*Kontor syvs års leiekontrakt. Kilde: DNB Næringsmegling - Markedsrapport 2.halvår 2017



## Vedlegg 9: Geografisk fordeling av statsansatte<sup>153</sup>

Fylke	Andel statsansatte
Oslo	29,0 pst.
Sør-Trøndelag	8,6 pst.
Hordaland	8,2 pst.
Akershus	4,7 pst.
Rogaland	4,7 pst.
Troms	4,3 pst.
Nordland	4,0 pst.
Vestfold	2,8 pst.
Hedmark	2,7 pst.
Buskerud	2,7 pst.
Østfold	2,6 pst.
Møre og Romsdal	2,5 pst.
Oppland	2,2 pst.
Vest-Agder	2,0 pst.
Telemark	1,9 pst.
Finnmark	1,6 pst.
Nord-Trøndelag	1,5 pst.
Sogn og Fjordane	1,4 pst.
Aust-Agder	1,2 pst.
Svalbard	1,0 pst.
Utenriks	0,4 pst.
Jan Mayen	0,0 pst.
Ikke oppgitt fylke	10,8 pst.

<sup>153</sup> <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/ansatte/fylke>

