

Kommunal- og regionaldepartementet
v/ prosjektleder Morten Haveraaen
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Oslo 7. januar 2011

Stortingsmelding for bygningspolitikk

Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF) er en frittstående bransjeforening for kunnskapsbedrifter med virksomhet innenfor rådgivning og prosjektering i bygg- og anleggssektoren. Det er totalt 260 RIF-bedrifter og disse har til sammen 7500 ansatte.

RIF vil med dette komme med innspill på hva vi mener bør være temaer som bør behandles i den varslede meldingen til stortinget om bygningspolitikk:

1. Byggeprosess
 - a. Behovet for gode målkriterier
 - b. Betydning av tidligfaseplanlegging
 - c. Livssyklus kostnader
2. Rammevilkår
 - a. Finansieringsmodeller / prosjektfinansiering
 - b. Kjøp av intellektuelle tjenester/ tildelingskriterier
 - c. Bruk av standardkontrakter
3. Miljø
 - a. Miljøkrav
 - b. Energiforbruk/energikilder
4. Rekruttering/kompetanse
5. Innovasjon/utvikling

Vi vil her gå litt mer inn på hvorfor disse temaene bør omtales i meldingen:

1a- Behovet for gode målkriterier

Bakgrunn/ utfordring:

Det er viktig å bruke flere målrettede kriterier enn pris ved valg av tilbud. Det vil bidra til bedre leveranser og luke ut useriøse aktører. Kriterier som kompetanse, kvalitet, HMS og miljø er eksempler på forhold som ikke bør fortrenses til fordel for lav pris.

Det er behov for bedre samsvar mellom det som skjer i de ulike fasene av byggeprosessen (fra konseptfase, kontraheringsfase til ferdigstilling og driftfase) og de overordnede mål regjeringen setter for våre kommunale, fylkeskommunale eller statlige bygg. I dag er det opp til hver enkelt utbygger å sette målkriterier utover lovpålagte krav. En konsekvens av dette er at vi kan få dårlige prosesser og manglende målkriterier som ikke ivaretar den verdien bygget skal ha for brukerne gjennom hele levetiden. RIF ser derfor behov for et mål- system og rapporteringssystem som ivaretar helheten og brukerne.

Forslag:

OECD har de siste årene utviklet et enkelt integrert metodisk verktøy: ”Sustainable Impact Assessment” (SIA) slik at langtidsvirkningene av ulike tiltak kan beskrives kvalitativt og kvantitativt for et bedre beslutningsgrunnlag. RIF’s forslag er at offentlige oppdragsgivere burde benytte seg av dette systemet når de skal velge, rapportere og vektlegge løsninger. På den måten kan kunnskapen vi allerede har, brukes på en mer effektiv måte for å sikre langsiktig nytte av fremtidige investeringer.

1 b - Betydningen av tidligfaseplanlegging**Bakgrunn/ utfordring:**

Dessverre ser vi ofte at tidligfase i et bygg- eller anleggsprosjekt ikke blir tilstrekkelig ivarettatt. Beslutninger i den tidlige fasen av prosessen er avgjørende for senere suksess og mangelfull ressursbruk her har derfor store negative konsekvenser. Planleggingsfasen gir implikasjoner på alle delene i verdikjeden og gir direkte implikasjoner på det produktet eller den tjenesten som anskaffes, både i forhold til pris og kvalitet.

Det foreligger forskning som indikerer mangelfull forståelse om nødvendighet av eierstyring med konsentrasjon på verdiskapningsprosesser. Det kan synes som om bestiller har større fokus på investeringskostnad enn på forståelse og begrep om effekt av investeringen. Byggherren må definere krav til verdiskapning i prosjekter og fokusere på tidligfaseprosesser som understøtter og utvikler verdiskapning.

Prosjektets suksess skal og bør være uløselig knyttet til effekter av prosjektet i bruk, herunder årskostnader, og i vesentlig mindre grad investeringskostnad. Sammenhengen mellom eierstyring knyttet til effektmål og langsiktige mål og verdiskapning i prosjekt må synliggjøres. Dette krever en holdningsendring hvor det offentlige må være en endringsagent.

RIF mener også at utviklingen i beslutningsprosesser og prosjektstyring i store prosjekter etter innføringen av systemet med offentlig kvalitetssikring, er en god referanse for viktigheten av planlegging i tidligfase.

Forslag:

Stortingsmeldingen bør behandle viktigheten av den tidligste fasen i bygg- og anleggsprosjekter og synliggjøre fordelene ved å vektlegge denne fasen:

- Tidlig i anskaffelsesprosessen er påvirkningsmulighetene store og kostnadene for påvirkning lave. Etter hvert som anskaffelsesprosessen skrider frem reduseres påvirkningsmuligheten og dersom man ønsker å gjøre endringer stiger kostnadene for å få dette til.
- God tidligplanlegging er lønnsomt for alle.
- Tilstrekkelig prosjektering før byggeanbud vil også redusere risikoelementene, og dermed anbudsprisene.

1 c - Livssyklus kostnader

Bakgrunn/utfordring:

I RIFs rapport "State of the Nation" (se vedlegg) fremgår det at det er et gjennomgripende problem at vedlikehold av offentlige bygg- og infrastruktur ikke prioriteres. Særlig kritisk er det innenfor helsebygg, kommunale bygg- og veier og vann- og avløpsledninger. Dette gir dårlig økonomi og innebærer også en helserisiko. For bygg reduseres også energieffektiviteten og der alternativet er full utskifting, øker både avfalls- og ressursbruk.

Forslag:

Det er behov for egen utredning eller melding med sikte på å avdekke årsaker, barrierer eller strukturelle begrensende forhold og fremme tiltak for en ønsket praksis ved offentlige investeringer i bygg og infrastruktur.

Eksempler på problemstillinger/tiltak vil være:

- Politisk forankring av eierskap og ansvar i forhold til aktuelle lover som regulerer investeringen
- Krav til strategisk utviklingsplan for bygningsmasse der vedlikehold sees i forhold til tekniske krav (som f.eks energi og brann), funksjonalitet og tilpasningsdyktighet til endring.
- Krav til konsekvensøkonomi som del av prosessen ved investeringsvedtak, med blant annet bruk av livssyklus kostnader og tydeliggjøring av forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling som ledd i verdibevarende vedlikehold.

2a – Finansieringsmodeller / prosjektfinansiering

Bakgrunn/utfordring:

Det viktigste er at prosjektene er fullfinansierte før oppstart. På den måten skapes en forutsigbarhet og optimalisering gjennom helhetlig planlegging og utførelse som bidrar til besparelser for samfunnet.

Det bør være et mål i større grad å opprettholde eiendomsmassens verdi, men i dag er offentlig bygningsvedlikehold i stor grad styrt av årlige budsjettildelinger der vedlikehold ofte blir nedprioritert. Konkurransen om avtaler som omfatter drifts- og vedlikeholdsansvaret, vil synliggjøre nødvendige ressurser til løpende drift og vedlikehold, samtidig som effektiviteten sikres gjennom konkurransen. Slike avtaler må ikke være forbeholdt OPS-prosjekter med privat finansiering, men også prosjekter med offentlig finansiering.

Forslag:

Forutsigbar finansiering er svært viktig. RIF har tro på mer konkurranseutsetting av FDV-langtidskontrakter med funksjonsansvar (tilsvarende det vi har sett en del av i veisektoren). Stortingsmeldingen bør omtale prosjektfinansiering og uttesting av gjennomføringsmodeller med konkurranse om både utbygging og drift/vedlikehold over lengre perioder.

2b - Kjøp av intellektuelle tjenester/tildelingskriterier**Bakgrunn/utfordring:**

Vi har erfart at kunnskapen om det offentlige anskaffelsesregelverket, særlig i en del kommuner og fylkeskommuner, er svært varierende. En forutsetning for et effektivt regelverk er at det fokuseres på at intensjonene etterleveres av de som omfattes av regelverket. Kunnskapsintensive tjenester lar seg ofte ikke entydig beskrives på forhånd slik som andre tjenester som f. eks innkjøp av kontor rekvisita der leveransene greit lar seg beskrive.

Forslag:

RIF er opptatt av at offentlige anskaffere har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere og vekte kunnskapsintensive tjenester. Dette er særlig viktig i forhold til om, og eventuelt hvilken vekt, pris skal ha i forbindelse med tildeling av kontrakter. Det bør vurderes obligatorisk opplæring av de som skal sette ut eller behandle alle anskaffelser som gjelder bygg- og infrastruktur.

2c - Bruk av standardkontrakter**Bakgrunn/utfordring:**

Ved offentlige anskaffelser er det en sterk oppfordring i forskriften om å benytte fremforhandlede og balanserte standardkontrakter, fordi det medfører klarhet og forutsigbarhet i kontraktsforholdet. Likevel ser vi ofte at standardenes bestemmelser fravikes uten at det er nødvendig av hensyn til prosjektet. Dermed svekkes forutsigbarheten i vilkårene. Det skapes uklarhet og grobunn for misforståelser. Ubalansen i vilkårene kan være konfliktfremmende og skape mistillit, samt føre til taktikkeri. Det vil igjen svekke nødvendig samarbeidsklima som er spesielt viktig mellom oppdragsgiver og hans rådgivere.

I tillegg kan det understrekes at mange avvik lett øker kostnadene ved prosjektet. Det kan vel her også tilføyes at partene vil ha større fokus på posisjonering enn en rasjonell - og for oppdragsgiver - god løsning av oppgaven. Usikkerheten knyttet til utfallet av en eventuell tvist om kontrakten øker. Dette medfører også at partene eksponeres for større kostnader.

Samfunnsøkonomisk er det uheldig at oppdragsgivere - særlig offentlige - ikke er lojale mot standardiseringstanken. Det kan bidra til en trend med økt konfliktnivå og alle de følger som det innebærer.

Leverandører som ønsker å delta i konkurransen om et oppdrag, men som ikke vil gå inn på uforutsigbare avtalevilkår, kan under gjeldende anskaffelsesregler vanskelig ta forbehold mot kontraktsvilkårene uten å bli avvist. Dersom oppdragsgiver velge å ikke benytte en balansert

avtale, kan et av resultatene være at flere rådgivere avstår fra å levere tilbud. Dermed begrenses konkurransen og oppdragsgiver går glipp av kompetente tilbydere.

En begrunnelse for at spesielt kommuner, ikke ønsker å benytte Standard Norges kontrakter ved kontrahering av rådgivende ingeniører, er at disse oppleves som for kostbare og at det finnes gratis alternativer. RIF mener derfor at prisen i seg selv er et hinder for at oppdragsgiverne velger standardkontrakter.

Forslag:

Det er avgjørende for å skape en forutsigbar planleggings- og byggeprosess, å sikre at fremforhandle standardkontrakter benyttes. Stortingsmeldingen bør belyse viktigheten av at alle offentlige oppdragsgivere benytter seg av de fremforhandlede kontraktene:

- Medfører klarhet og forutsigbarhet i samarbeidet
- Reduserer konflikter og bedrer samarbeidsklimaet
- Øker fokus på gode og rasjonelle løsninger

Myndighetene bør også vurdere tiltak for å øke bruken av standardkontrakter. En løsning er å kjøpe fri standardene for bygg- og anlegg slik de har gjort med andre standardkontrakter.

3 – Miljø

a. Miljøkrav

Stortingsmeldingen bør drøfte det offentliges ansvar og utfordringer med å ta hensyn til miljømessige konsekvenser under planleggingen av den enkelte anskaffelse.

b. Energiforbruk/energikilder

Bakgrunn/utfordring:

RIF vil understreke viktigheten av at anbefalingene i rapporten fra KRDs arbeidsgruppe for energieffektivisering av bygg følges opp i stortingsmeldingen. Særlig gjelder dette de seks beskrevne hovedgrepene for energieffektivisering:

- Utvikling av trygge og robuste løsninger
- Tilskuddsordning for eksisterende bygningsmasse
- Streng nybyggkrav
- Nasjonalt måleverktøy for å følge utvikling i energibruk
- Systematisk etter- og videreutdanning og kompetanse
- Samordning av virkemiddelapparatet

Det er et overordnet mål å få til optimale løsninger for energileveranser og energibruk. Flere steder som bla. i Oslo og i Trondheim er det en utfordring å få til en totalt sett energioptimal løsning fordi det er tilknytningsplikt til fjernvarme der energileverandøren ikke trenger å dokumentere om energien de leverer kommer fra fornybar energikilde. Samtidig begrenser tilknytningsplikten incentivene for å etablere lokale løsninger som totalt sett kan være mer miljøvennlige enn fjernvarme. Det er også en utfordring med leveranse av overskuddsenergi tilbake til nettet.

Forslag:

Utfordringene og løsningen knyttet til energileveranser og energibruk, bør omhandles i stortingsmeldingen.

4. Rekruttering/kompetanse**Bakgrunn/utfordring:**

” State of the Nation ” viser at det er et stort behov for å rekruttere og utdanne flere ingeniører med spesialisering innen infrastruktur og bygg. Særlig ser vi dette innenfor områdene vann- og avløp, vei, jernbane, energieffektivisering og vedlikehold.

Forslag:

Stortingsmeldingen bør omtale behovet for å inneha nødvendig kompetanse samt systemressurser (metoder, verktøy og retningslinjer) innen infrastruktur og bygg sett spesielt opp mot klimaendringer og vedlikeholdsutfordringer. På samme måte som Brundtland-regjeringen så viktigheten av at kommunene hadde miljøkompetanse og øremerket en stilling til dette formålet for en periode, bør myndighetene vurdere hvordan behovet for kompetanse innen vann- og avløp, vei og vedlikehold kan ivaretas. En mulighet er å se på hvordan ressurser og kompetanse kan utnyttes og utvikles på best mulig måte på tvers av kommuner og fylkeskommuner

5. Innovasjon/utvikling**Bakgrunn/utfordring:**

Forskningsrapporten ”Hva skal vi leve av i fremtiden? – en verdiskapende bygg- og anlegg- og eiendomsbransje” av Espelien/Reve (2007) viser at mangel på innovasjon både i form av nye produkter og prosesser er den største svakheten for BAE- næringen. En av de seks innsatsområdene for regjeringens arkitekturpolitikk er at staten skal være et forbilde. For å være et forbilde, bør staten som byggherre også ta et ansvar for å bidra til at det ligger inne et eller flere innovasjonselementer når bygg skal kontraheres.

Forslag:

I et hvert byggeprosjekt er det alltid mulighet for et innovasjonselement. Det kan være alt fra å teste ut en ny type fasadekledning eller energieffektiviseringstiltak, til nye samarbeidsformer. RIFs forslag er at det bør legges inn et obligatorisk innovasjonstiltak i et hvert offentlig prosjekt på samme måte som kunstnerisk utsmykking. Innovasjonselementet kan enten knyttes opp mot politiske mål (som f.eks økt tilgjengelighet for alle, ivareta bygningsarv eller miljø- og energieffektivisering) eller knyttes til det spesifikke tiltaket enten i forhold brukerne, til omgivelsene eller andre forhold eller prosesser.

Avgrensningen av stortingsmeldingen:

I møtet med KRD i mai 2010, fikk vi forståelsen av at den tematiske avgrensningen til stortingsmeldingen vil gjelde i all hovedsak bygg og kun omtale infrastruktur. RIF har derfor behov for å påpeke av vann- og avløp og kommunale veier har en kritisk tilstandskarakter når det

gjelder å oppfylle sin tiltenkte funksjon og en negativ fremtidssikring og bør derfor få en omtale i Stortingsmelding for senere fordypning:

Vann- og avløp:

Mange kommuner er ikke rustet til å håndtere klimaendringer og strengere krav til utslipp. Når det gjelder utskifting av dårlig vann- og avløpsnett, har kommunene de økonomiske virkemidlene, men likevel er situasjonen og behovet for fremtidssikring kritisk, jfr. "State of the Nation". Flere kommuner har enten ikke tilstrekkelig kompetanse eller systemer for å avdekke behovet og konsekvensene ved manglende vedlikehold og oppgradering. Det er ikke lovpålagt å ha hovedplan for vann- og avløp slik det er med andre fysiske strukturer. Dessuten utdannes det for få fagfolk til å dekke behovet. Videre er det også et behov for utarbeidelse av sentrale kriterier for bl.a. dimensjonering etter klimaendringer, endring i demografi etc. Dessuten er det et viktig udekket behov i forhold til forvaltning av plass for teknisk infrastruktur i veier og andre offentlige arealer. Her har sektorinteresser en tendens til å komme foran det som er viktig at blir ivaretatt for hele fellesskapet.

For RIF er det viktig å påpeke at følgende bør omtales i stortingsmeldingen:

- Behov for å få på plass en politisk forankret og forpliktende hovedplan for vann og avløp.
- Erstatte dårlig avløpsnett for økt kapasitet for klimaendringer.
- Behov for å utdanne og rekruttere VA- personell.
- Utarbeidelse av sentrale veiledere/forskrifter for dimensjonering av VA-anlegg.
- Behov for et koordinerende organ for all teknisk infrastruktur.

Kommunale veier:

Kommuner har behov for kompetanse innenfor drift og vedlikehold slik at de riktige tiltakene kan prioriteres. State of the Nation dokumenterer at det kommunale vegnettet er av en slik tilstand at det må påregnes løpende vedlikehold for å opprettholde drift samtidig som fremtidige investeringer er nødvendig. 10% av det kommunale veinettet er i en så dårlig forfatning at det er akutt behov for utbedring. 30% av det kommunale veinettet vurderes som utilfredsstillende.

RIF mener det er behov for en profesjonalisering av byggherrefunksjonen og mer effektiv bruk av tilgjengelige midler. RIF foreslår at felles innkjøpsordninger/interkommunalt samarbeid bør utredes når det gjelder innkjøp av drift- og vedlikeholdstjenester og utøvelse av byggherrerollen. Det finnes lite data på nasjonalt nivå for kommuner i Norge. Foreslå å få på plass registrering og databanker på nasjonalt nivå for å kunne gjøre riktige og effektive tiltak for den enkelte kommune.

RIF kan stille opp som en dialogpartner i det videre arbeid og utdyper gjerne våre innspill.

Med vennlig hilsen



Liv Kari Skudal Hansteen
Adm. dir. RIF

Vedlegg:

1. For god kvalitet i våre bygninger for de neste hundre år ved råd. ing. / professor Svein Bjørberg
2. RIFs rapport State of the Nation