



Rigsrevisionens notat om beretning om

Bygningsstyrelsens anvendelse af totaløkonomi i statslige byggeprojekter



revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om Bygningsstyrelsens anvendelse af totaløkonomi i statslige byggeprojekter (beretning nr. 17/2013)

1. juni 2016

RN 1503/16

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Bygningsstyrelsens anvendelse af totaløkonomi i statslige byggeprojekter, som blev indledt med en beretning i 2014. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 24. oktober 2014.

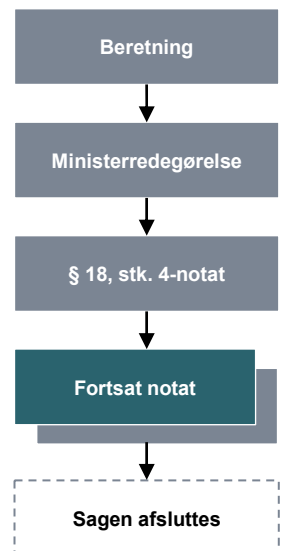
KONKLUSION

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Transport- og Bygningsministeriet (herunder Bygningsstyrelsen) og Finansministeriet har iværksat initiativer for at sikre, at forberedelsen af statslige byggeprojekter frem over indeholder totaløkonomiske vurderinger og beregninger, herunder som minimum beregninger af det fremadrettede energiforbrug. Da budgetvejledningen nu tydeligere stiller krav om, at byggeaktstykker skal gengive gennemførte totaløkonomiske vurderinger og beregninger af byggeriet, forventer Rigsrevisionen, at der fremover i højere grad vil være oplysninger om et byggeris totaløkonomi i aktstykker. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Bygningsstyrelsen har indført nye interne procedurer for at sikre, at styrelsen i relevant omfang bruger og dokumenterer totaløkonomiske vurderinger og beregninger i byggeriets forskellige faser.
- Bygningsstyrelsen har indført nye interne procedurer for at sikre, at der fremover rapporteres om totaløkonomi i styrelsens aktstykker, og har siden maj 2014 rapporteret om gennemførte totaløkonomiske vurderinger og beregninger i styrelsens aktstykker.
- Bygningsstyrelsen har udviklet et nyt paradigme for styrelsens arbejde med totaløkonomi. Dette omfatter bl.a. et beregningsværktøj, som kan understøtte, at der bruges ensartede, sammenlignelige og let kontrollerbare metoder og fælles forudsætninger for beregning af totaløkonomi, og som kan styrke indsamlingen af erfaringsdata.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

- Bygningsstyrelsen har gennemgået vejledningsgrundlaget og udarbejdet redskaber, som kan understøtte offentlige bygherrers konkrete brug af totaløkonomiske vurderinger og beregninger.
- Finansministeriet og Bygningsstyrelsen har sikret overensstemmelse mellem budgetvejledningens bestemmelser og Bygningsstyrelsen bekendtgørelse og vejledning vedrørende totaløkonomi.

Bygningsstyrelsen har siden medio 2015 hørt under Transport- og Bygningsministeriet. Før var styrelsen organiseret under Klima-, Energi- og Bygningsministeriet (nu Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet).

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

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i maj 2014 en beretning om Bygningsstyrelsens anvendelse af totaløkonomi i statslige byggeprojekter. Beretningen handlede om Bygningsstyrelsens brug af totaløkonomiske vurderinger og beregninger i styrelsens egne byggeprojekter og om styrelsens varetagelse af det generelle myndighedsansvar vedrørende totaløkonomi.

Et byggeprojekts totaløkonomi omfatter udgifterne til anlæg (byggeri) samt alle fremtidige udgifter til drift og vedligeholdelse af bygningen. Statslige bygherrer kan bruge vurderinger og beregninger af et byggeprojekts totaløkonomi til at sammenligne forskellige projektløsninger med henblik på at reducere projektets totaløkonomi.

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

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

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

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af ovenstående punkter.

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

II. Transport- og Bygningsministeriets og Finansministeriets initiativer

7. Vi gennemgår i det følgende Transport- og Bygningsministeriets (herunder Bygningsstyrelsens) og Finansministeriets initiativer i forhold til opfølgningsskemaerne. Gennemgangen er baseret på dokumentation indhentet fra Bygningsstyrelsen samt den nye budgetvejledning og de underliggende retningslinjer for udformning af bygge- og anlægsaktstykker.

8. Rigsrevisionen har siden afgivelsen af notat til Statsrevisorerne af 24. oktober 2014 fulgt området gennem brevveksling og møder med Bygningsstyrelsen. Vi har bl.a. afventet Bygningsstyrelsens nye procedurer og vejledningsmateriale for brug og dokumentation af totaløkonomiske vurderinger samt Finansministeriets opdatering af budgetvejledningen og nye retningslinjer for udformning af bygge- og anlægsaktstykker.

Bygningsstyrelsens interne procedurer for totaløkonomi i egne byggesager

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

10. Bygningsstyrelsen har ved udgangen af 2015 indført nye procedurer for brug og dokumentation af totaløkonomiske vurderinger og beregninger. Formålet med de nye procedurer er at sikre, at totaløkonomiske vurderinger og beregninger gennemføres i relevant omfang i Bygningsstyrelsens egne byggeprojekter og dokumenteres løbende. De nye procedurer er beskrevet i Bygningsstyrelsens vejledningsmateriale, som er offentliggjort på www.bygst.dk sammen med bl.a. et nyt beregningsværktøj – ”LCCbyg” – til brug for arbejdet med totaløkonomi.

11. Vores gennemgang af de nye procedurer viser, at der nu er faste og tydelige krav til Bygningsstyrelsens arbejde med totaløkonomi. Der er således krav til, hvad arbejdet med totaløkonomi indebærer i byggeprojektets forskellige faser, hvilke omkostningsfaktorer der skal gennemføres totaløkonomiske vurderinger og/eller beregninger af, faste metoder til, hvordan henholdsvis totaløkonomiske vurderinger og beregninger skal gennemføres, og hvordan arbejdet med totaløkonomi skal dokumenteres. Bygningsstyrelsen oplyser, at de nye procedurer er taget i brug pr. 1. januar 2016 i alle nye statsbyggesager, ligesom reglerne som udgangspunkt er taget i brug ved faseskift i forbindelse med eksisterende sager.

12. Bygningsstyrelsen har desuden skærpet kravene til rapportering om totaløkonomi i ledelsesforelæggelser og har indført et kontrolpunkt vedrørende totaløkonomi i styrelsens overordnede kontrolkoncept, hvor det kontrolleres, om der foreligger totaløkonomiske vurderinger af projektet.

13. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Bygningsstyrelsen har indført nye interne procedurer for at sikre, at styrelsen i relevant omfang bruger og dokumenterer totaløkonomiske vurderinger og beregninger i byggeriets forskellige faser.

Rapporteringer om totaløkonomi i aktstykker om byggesager

14. Statsrevisorerne bemærkede, at Folketinget ikke havde haft et tilstrækkeligt grundlag for at beslutte, hvilke byggeprojekter der ud fra en totaløkonomisk vurdering var mest fordelagtige for staten. Statsrevisorernes kritik baserede sig bl.a. på, at Bygningsstyrelsen i ingen af aktstykkerne til Finansudvalget vedrørende en række byggerier havde redegjort for de totaløkonomiske vurderinger af byggeprojekterne.

Omkostningsfaktorer er elementer i et byggeprojekt, som påvirker udgifterne til byggeri/ anlæg samt drift og vedligehold. Bygningsstyrelsens oversigt over omkostningsfaktorer omfatter bl.a. design (fx arkitektur og konstruktionsprincipper), opnåelse af energiramme (fx varmforsyning, ventilation og vinduer) og overflader (fx gulve).

15. Bygningsstyrelsens standardaktstykke, som skal lægges til grund for alle styrelsens byggeaktstykker, har siden maj 2014 indeholdt et fast afsnit, hvor der skal redegøres for totaløkonomiske vurderinger og beregninger af projektet. Derudover har Finansministeriet ved udgangen af 2015 udarbejdet retningslinjer for udformning af bygge- og anlægsaktstykker, som fastsætter, at i aktstykker om byggeprojekter skal resultatet af en eventuel totaløkonomisk vurdering fremgå, og at der som minimum skal fremgå beregninger af det fremadrettede energiforbrug.

16. Bygningsstyrelsen har, siden beretningen blev afgivet i maj 2014, udarbejdet 5 aktstykker om byggeprojekter til Folketingets Finansudvalg.

17. Vi har gennemgået, hvordan der i aktstykkerne er redegjort for gennemførte totaløkonomiske vurderinger og beregninger. Gennemgangen viser, at de 5 aktstykker indeholder et afsnit, hvor der redegøres overordnet for eventuelle gennemførte totaløkonomiske vurderinger og/eller beregninger i projektet. I aktstykkerne beskrives, hvilke dele af projektet der er foretaget sådanne vurderinger og/eller beregninger af, og i de tilfælde, hvor det ikke er sket, begrundes dette, fx hvis der ikke har været mulighed for at vælge mellem alternative løsninger.

18. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Bygningsstyrelsen har indført nye interne procedurer for at sikre, at der fremover rapporteres om totaløkonomi i styrelsens aktstykker, og at styrelsen siden maj 2014 har rapporteret om gennemførte totaløkonomiske vurderinger og beregninger i styrelsens aktstykker.

Bygningsstyrelsens metodeudviklingsprojekt om totaløkonomi

19. Det fremgik af beretningen, at Bygningsstyrelsens bekendtgørelse og vejledning fra 2013 ikke var tilstrækkelige til at fremme brugen af totaløkonomi. Bygningsstyrelsen havde ikke fastsat entydige regler for brugen af totaløkonomi, og den enkelte bygherre og rådgiver fik ikke anvist et klart og operationelt vejlednings- og kontraktgrundlag, der kunne understøtte de totaløkonomiske vurderinger og beregninger. Rigsrevisionen fandt det derfor særdeles velbegrunder, at Bygningsstyrelsen igangsatte et metodeudviklingsprojekt om totaløkonomi for bl.a. at styrke indsamlingen af erfaringsdata.

20. Bygningsstyrelsen har i 2015 udviklet et nyt paradigme for arbejdet med totaløkonomi. Paradigmet er beskrevet i vejledningen for Bygningsstyrelsens arbejde med totaløkonomi i statsbyggesager og er implementeret i Bygningsstyrelsen i efteråret 2015. Paradigmet omfatter bl.a. en totaløkonomisk log og beregningsværktøjet "LCCbyg". Bygningsstyrelsen har fulgt udviklingen af "LCCbyg", som Statens Byggeforskningsinstitut har udviklet for Trafik- og Byggestyrelsen. Ifølge Bygningsstyrelsen er de foreløbige erfaringer med "LCCbyg" positive, og styrelsen vurderer, at "LCCbyg" kan være med til at understøtte, at der bruges ensartede, sammenlignelige og let kontrollerbare beregningsmetoder og fælles beregningsforudsætninger. Ifølge Bygningsstyrelsen kan "LCCbyg" på sigt lette arbejdet for projektledere og rådgivere og desuden give bedre muligheder for erfaringsopsamling.

21. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Bygningsstyrelsen har udviklet et nyt paradigme for styrelsens arbejde med totaløkonomi.

Bygningsstyrelsens vejledninger og redskaber om totaløkonomi til andre offentlige bygherrer

22. Statsrevisorerne fandt, at Bygningsstyrelsens vejledningsindsats i anvendelse af totaløkonomi har været helt utilstrækkelig. Dette baserede Statsrevisorerne bl.a. på, at Bygningsstyrelsens vejledninger ikke understøttede anvendelsen af totaløkonomiske beregninger, da de fx ikke angiver en kalkulationsrente, konkrete metoder til energiberegninger og i øvrigt er delvist forældede.

Beregningsværktøjet "LCCbyg" skal bruges til totaløkonomiske beregninger i Bygningsstyrelsen. "LCCbyg" bruger fælles beregningsforudsætninger for bl.a. beregningsperiode, levetid, kalkulationsrente og prisudvikling.

23. Det fremgik af beretningen, at Bygningsstyrelsen ikke klart havde defineret indholdet af totaløkonomiske vurderinger og beregninger i bekendtgørelsen fra 2013. Herudover havde Bygningsstyrelsen kun i begrænset omfang fastsat minimumskrav for brugen af totaløkonomiske vurderinger og beregninger. Det var i vid udstrækning overladt til de enkelte bygherrer at fastsætte, hvordan og i hvilket omfang totaløkonomiske vurderinger og beregninger skulle bruges.

24. Bygningsstyrelsen har i 2015 besluttet at stille en beskrivelse af egen metode for håndtering af totaløkonomi i statsbyggeri til rådighed for andre offentlige bygherrer. Bygningsstyrelsens interne vejledningsmateriale og beregningsværktøjet "LCCbyg" er således offentligt tilgængelige på www.bygst.dk. Bygningsstyrelsen har derudover udarbejdet og offentliggjort vejledningsmateriale til andre offentlige bygherrer.

25. Vores gennemgang af Bygningsstyrelsens vejledningsmateriale til andre offentlige bygherrer viser, at styrelsen anbefaler andre offentlige bygherrer at bruge samme metode som Bygningsstyrelsen eller alternativt at udvikle egne politikker og metoder for arbejdet med totaløkonomi. Bygningsstyrelsen anbefaler, at andre offentlige bygherrer fastlægger metoder, som er tilpasset egne behov, men som også sikrer ensartede, kvalitetssikrede og operationelle metoder med fælles referencegrundlag og fælles beregningsforudsætninger.

26. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Bygningsstyrelsen har udarbejdet redskaber, som kan understøtte offentlige bygherres konkrete brug af totaløkonomiske vurderinger og beregninger.

Bygningsstyrelsens og budgetvejledningens regler for brug af totaløkonomi

27. Det fremgik af beretningen, at der ikke var fuld overensstemmelse mellem Bygningsstyrelsens bekendtgørelse og budgetvejledningens regler for totaløkonomi.

28. Finansministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Finansministeriet og Bygningsstyrelsen i forbindelse med næste udgave af budgetvejledningen ville sikre, at der er overensstemmelse mellem budgetvejledningens bestemmelser og Bygningsstyrelsens bekendtgørelse og vejledning vedrørende totaløkonomi.

29. Finansministeriet har udarbejdet en ny udgave af budgetvejledningen, som trådte i kraft pr. 1. januar 2016. Vores gennemgang af den nye budgetvejledning viser, at reglerne heri om totaløkonomi er præciseret, så budgetvejledningen er i overensstemmelse med Bygningsstyrelsens bekendtgørelse fra 2013. Det fremgår nu tydeligere af budgetvejledningen, at der kun skal redegøres for totaløkonomi i aktstykker, hvis der er foretaget totaløkonomiske vurderinger, og at totaløkonomiske vurderinger skal gennemføres i relevant omfang. Det fremgår derudover fortsat af budgetvejledningen, at der som minimum skal foretages totaløkonomiske beregninger for energiforbrug.

30. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet og Bygningsstyrelsen har sikret overensstemmelse mellem budgetvejledningens bestemmelser og Bygningsstyrelsens bekendtgørelse og vejledning vedrørende totaløkonomi.