

Samhandling mellom Statsbygg og UH-sektoren

Rapport fra arbeidsgruppe - august 2024

1. Oppsummering

Bygg og eiendom er viktige innsatsfaktorer for å lykkes med kjernevirksomheten til institusjonene i UH-sektoren, men utgjør en stor utgiftspost. Å få til god arealutnyttelse og miljøvennlige bygg er ressurskrevende og komplisert.

Statsbygg er statens byggherre og rådgiver i bygge- og eiendomssaker og en viktig samarbeidspartner for UH-sektoren. Sektoren bruker Statsbygg til eiendomsutvikling og -forvaltning, rådgivning og utredning, prosjektutvikling og bygging, samt drift og vedlikehold. For halvparten av sektorens leide arealer er Statsbygg utleier og sektoren er med det Statsbygg største statlige kunde i leiemarkedet. UH-sektoren er derfor en stor og viktig samarbeidspartner og leietaker for Statsbygg.

Denne rapporten er skrevet av *Arbeidsgruppen*, nedsatt av UHR i 2023. Den beskriver flere problemstillinger knyttet til Statsbyggs tjenester for sektoren, dialog med Statsbygg om problemstillingene og forslag til løsninger og videre oppfølging. Erfaringer med gjennomføring av de store byggeprosjektene er ikke et særskilt tema i rapporten.

Flere av institusjonene i UH-sektoren er misfornøyd med Statsbyggs tjenester, de føler en vesentlig maktforskjell mellom partene, og opplever å miste en stor del av sin råderett og styringsrett over sin virksomhet. Dette er med på å bygge ned tillit, Statsbyggs omdømme og svekker det gode samspillet man burde ha mellom partene. Andre institusjoner er fornøyd og har et godt samarbeid.

Arbeidsgruppen har presentert disse utfordringene for Statsbyggs ledelse. Statsbygg har vært imøtekommande og ønsker å jobbe videre med problemstillingene som er drøftet.

Følgende tiltak til forbedring kom frem i dialog med Statsbygg:

- For å sikre en bærekraftig eiendomsutvikling må vi samme jobbe for å utnytte potensialet i dagens bygg fremfor å bygge nytt.
- Statsbygg planlegger flere parallellavtaler med underleverandører for å forbedre tjenestetilbudet.
- Statsbygg skal sikre god overlapp ved skifte av prosjektledere, blant annet ved å styrke prosjekteierrollen. Institusjonene må melde fra dersom dette ikke blir godt nok ivarettatt.
- Bruk av prosjektstyrer også for mindre byggeprosjekter bør vurderes for å sikre god prosjektstyring og samhandling mellom Statsbygg og leietaker.
- Brukergrupper hos leietaker i byggeprosjekter må sikres tydelig mandat og myndighet.

- Statsbygg planlegger opprettelse av brukerpanel for å sikre god dialog og samhandling med sektoren.

For enkelte problemstillinger er det behov for ytterligere dialog og samarbeid med Statsbygg for å finne gode løsninger:

- Det er behov for å forbedre samhandling med Statsbygg og tilliten til Statsbygg i sektoren. Avklaring av roller, tilgjengelighet, transparens og dialog må bli mindre person- og stedsavhengig.
- Samarbeidsformer, roller og kompetansekrav i byggeprosjekter må avklares bedre.
- Institusjonene må få tilgang til data fra byggene de leier.
- Konsekvensene med sentralisert og datadrevet driftstjeneste må avklares og kompenserende tiltak må diskuteres.
- Det er behov for en gjennomgang av kontraktene, for å sikre bedre balanse og forutsigbarhet for institusjonene.

Arbeidsgruppen anbefaler å fortsette dialog med Statsbygg på ulike nivåer, samt etablere team, som får i oppgaver å finne løsning på utfordringer (team med deltakere fra både Statsbygg og sektoren).

Når det gjelder de store byggeprosjektene har ikke rapporten gått detaljert inn i dette temaet. Slike prosjekter har stor kompleksitet og fortjener en grundig gjennomgang i en egen utredning. Temaer i denne rapporten vil imidlertid også gjelde store byggeprosjekter, som klargjøring av roller og ansvar, involvering og informasjon, kompetanse hos institusjonene, ulemper ved skifte av prosjektleder og hensiktsmessig balanse i kontrakter. I tillegg vil prosessutfordringer, saksbehandlingstider og beslutningsprosesser blant involverte parter være utfordrende i slike prosjekter.

UH-sektoren er Statsbyggs desidert største leietakergruppe. Med de utfordringer som rapporten beskriver, anbefaler arbeidsgruppen at dette omfanget diskuteres med KD.

2. Introduksjon

Arbeidsutvalget til UHR-Administrasjon opprettet høsten 2023 en arbeidsgruppe, som fikk i oppgave å gå i dialog med Statsbygg for å styrke samarbeidet mellom Statsbygg og UH-institusjonene. Denne rapporten er en dokumentasjon av arbeidet.

Rapporten beskriver noen av utfordringer sektor opplever og arbeidsgruppens dialog med Statsbygg om dette.

I dialog med Statsbygg fremkommer tiltak for å løse felles utfordringer. Statsbygg ble også utfordret til å komme med forslag til hvordan UH-sektoren kan bli en bedre samarbeidspartner og bistå i grønn omstilling. Svaret vi har fått fra Statsbygg er lagt inn i rapporten.

Til slutt oppsummerer rapporten utfordringer og tiltak, samt anbefalinger for videre arbeid.

3. Bakgrunn

3.1. Mandatet og arbeidsgruppen

Følgende mandat ble gitt.

“Arbeidsgruppe bes om å gå i dialog med Statsbygg for å diskutere samhandling på følgende områder:

- Større byggeprosjekter, som nybygg og ombygginger
- Eiendomsforvaltning og erfaringer med forvaltning, særlig med tanke på det grønne skifte og mer bærekraftige bygg
- Statsbygg som rådgiver og som eiendomsforvalter
- Annet som gruppen selv ønsker å ta opp
- Arbeidsgruppen kan selv utdype mandatet innenfor disse punktene

Gruppen deltar i et AU-møte i løpet av vårsemesteret 2024, for å presentere resultatene av diskusjonene med Statsbygg.”

Arbeidsgruppen består av:

- Vigdis By Kampenes, OsloMet - leder
- Nina Tanche Nilssen, NTNU, seniorarkitekt, seksjon for bærekraftig eiendomsutv.
- Endre Laastad, Høgskolen på Vestlandet (HVL), avdelingsleder arealforvaltning, drift og utvikling,
- Gro Bratsberg, Universitetet i Sørøst-Norge (USN), direktør for campusforvaltning
- Eivind Drange, Norges Handelshøgskole (NHH), eiendomssjef
- Jan Aasen, Høgskolen i Innlandet (HiNN), eiendomsdirektør
- Mats Ugland, administrativ bistand på OsloMet

En målsetning fra oppdragsgiver var dialog og samhandling. Gruppen valgte å vektlegge å ha dialog med Statsbygg om konkrete egenopplevde case som grunnlag for diskusjon og innholdet i rapporten. Følgende temaer er derfor diskutert med Statsbygg og beskrevet i rapporten:

- Statsbyggs rolle som rådgiver i tidligfase og potensiell utbygger
- Kostnad- og tidsstyring av prosjekter
- Utskifting av prosjektledere på mellomstore og store prosjekter
- Innsyn og transparens
- Samarbeidsformer i mellomstore og store byggeprosjekter

- Sentralisering og organisering av FDVU – tjenester

Erfaringer med gjennomføring av store byggeprosjekter er ikke utdypet utover det som fremkommer i nevnte temaer.

3.2. Fakta om samarbeidet mellom Statsbygg og UH-sektoren

Statsbygg er en statlig forvaltningsbedrift og er underlagt Digitalisering- og forvaltningsdepartementet. Statsbygg jobber med eiendomsutvikling og eiendomsforvaltning og er statens byggherre og rådgiver for bygge- og eiendomssaker for staten.

Statsbygg har fem virksomhetsområder, alle brukt i større eller mindre grad av UH-sektoren:

- Eiendomsutvikling og -forvaltning
- Rådgivning og utredning
- Prosjektutvikling og bygging
- Drift og vedlikehold

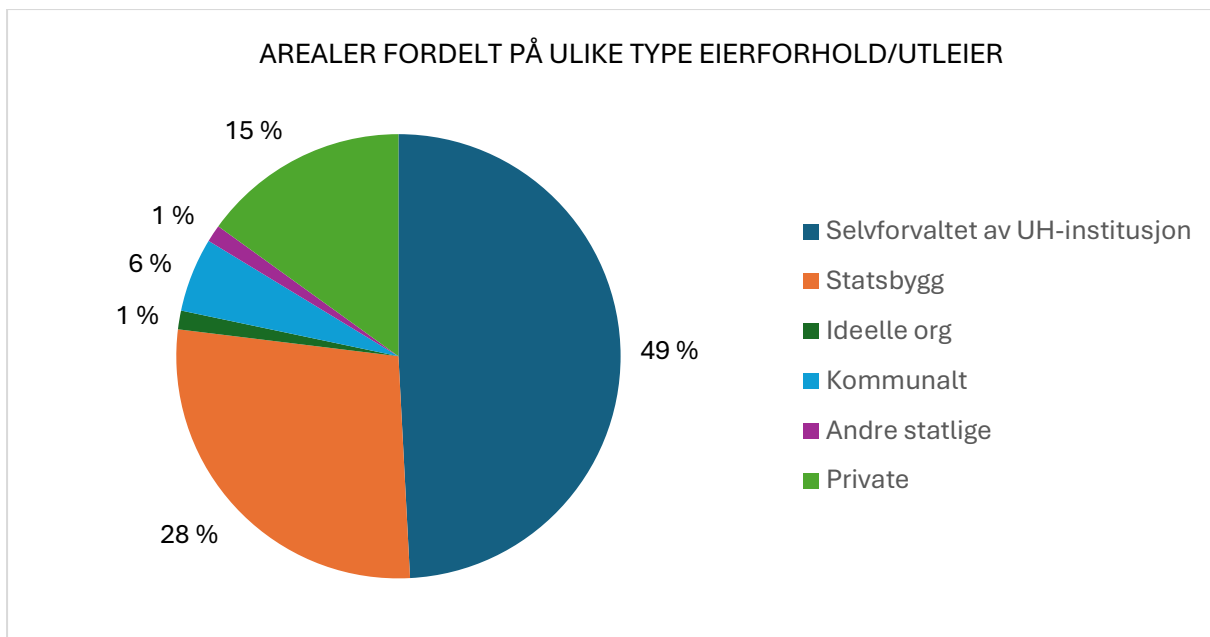
3.2.1. Eiendomsutvikling og forvaltning

Offentlige Universiteter og høyskoler i Norge har ikke lov til å eie bygg. Følgende universiteter forvalter eiendommene på vegne av Kunnskapsdepartementet:

- Universitetet i Oslo (UiO)
- Universitetet i Bergen (UiB)
- Norges teknisk naturvitenskapelige universitet (NTNU)
- Norges miljø- og biovitenskaplige universitet (NMBU)
- Universitetet i Tromsø (UiT)

Disse universitetene betegnes som *U5- universitetene*. Norges idrettshøgskole var frem til 2020 også selvforvaltende, men ble i 2020 lagt under Statsbyggs husleieordning. De selvforvaltende har også bygg, som de leier enten av Statsbygg eller andre private eller kommunale eiere.

Totalt i sektoren leies rundt 28% av arealene av Statsbygg, se figur 1. Det er rundt halvparten av arealene som ikke forvaltes av institusjonene selv.

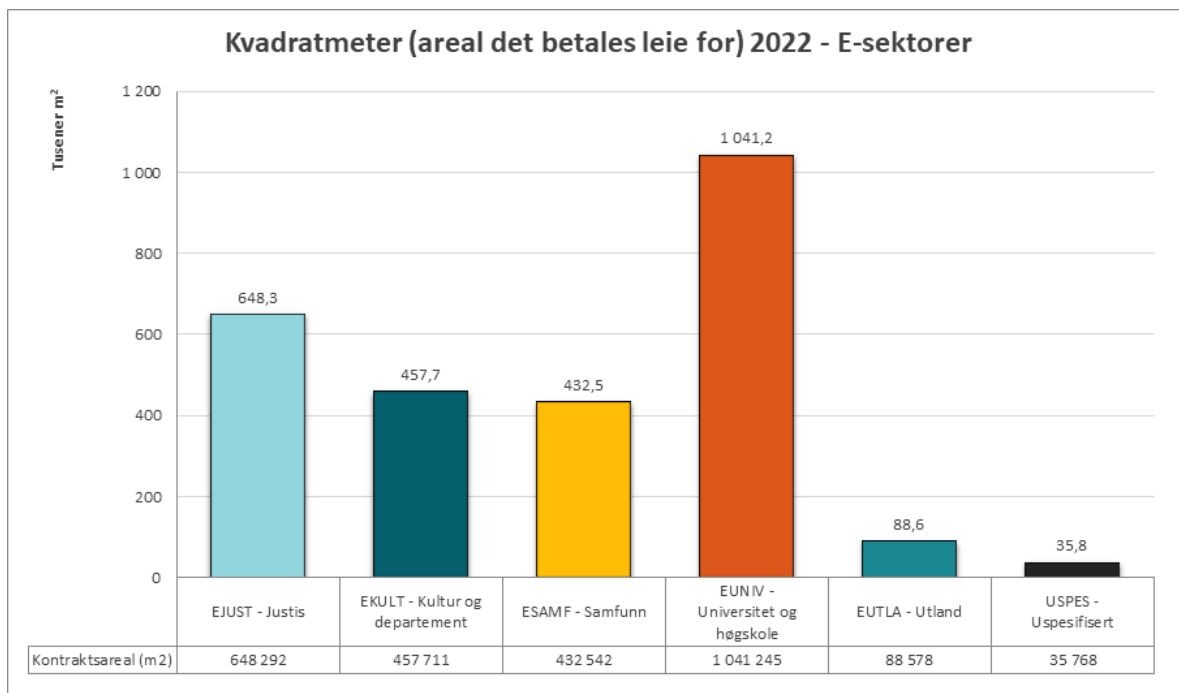


Figur 1: Arealer UH-sektoren fordelt på ulike type eierforhold/utleier. Kilde: Statsbygg

Hvorvidt et universitet eller høyskole leier av Statsbygg eller i det private markedet avgjøres av hvorvidt det er et formålsbygg eller ikke. Det er bestemt at alle bygg som defineres som formålsbygg skal eies av staten. Årsaker til at et bygg defineres som et formålsbygg kan være at det har en kulturhistorisk verdi, at det er sikkerhetsmessige hensyn eller at bygget har en egenart som gjør at det ikke enkelt kan omsettes eller erstattes i det private markedet. (Kommunal- og distriktsdepartementet, 1999)

Flere universitet- og høyskolebygg inneholder spesiell infrastruktur til forskning, undervisning og innovasjon som gjør at bygget skal eies av staten. Andre bygg har likere infrastruktur med et vanlig kontorbygg og kan derfor eies og erstattes av det private markedet.

Universitet og Høyskolesektoren er for Statsbygg en stor del av deres virksomhet, se figur 2. Statsbygg forvalter rundt 3 mill. kvm i inn og utland. Av disse er litt over 1 mill. underlagt UH-sektoren. UH- sektoren er derfor en stor og viktig samarbeidspartner og leietaker for Statsbygg.



Figur 2 Kvadratmeter (areal det betales leie for til Statsbygg) 2022 – E-sektorer Kilde: Statsbygg

3.2.2. Rådgivning og utredning

Statsbygg tilbyr rådgivningstjenester innen blant annet tidligfase av byggeprosjekter. Statsbygg har for eksempel produsert flere konseptvalgsutredninger, lokaliseringsutredninger, analyser og tomteanalyser for UH-sektoren.

Statlige virksomheter er pålagt å bruke Statsbygg som rådgiver ved leie i markedet der den årlige leieforpliktelsen overstiger 30 mill. kroner. Statsbygg kan være rådgiver i saker under denne summen, men dette er ikke pålagt.

I tillegg produserer Statsbygg campusutviklingsplaner for sektoren.

3.2.3. Prosjektutvikling og bygging

Statsbygg er «statens byggherre» og har til enhver tid over 100 små og store prosjekter gående.

3.2.4. Drift og vedlikehold

Statsbygg har ansvar for drift av de byggene de eier og forvalter.

3.2.5. Statsbyggs mål og prioriterte områder

Statsbygg har for 2024 tre prioriterte områder de jobber med:

- Datadrevet Statsbygg
- Prosessorientering
- Anskaffelser

I tillegg har de fem strategiske mål som er grunnlaget for strategisk plan for 2021-2025:

- Vi gir staten kostnadseffektive lokaler
- Vi leverer bærekraftige løsninger
- Vi utvikler bygge- og eiendomsnæringen
- Vi skaper merverdi for brukere og samfunnet
- Vi bygger kompetanse for fremtiden

(Statsbygg, u.d.)

3.3. Tidligere rapporter

3.3.1. Vurdering av å legge selvforvaltende universiteter inn i husleieordningen

Samarbeidet mellom Statsbygg og UH-sektoren har vært et omtalt tema tidligere. Spesielt i 2017 da regjeringen la frem et forslag om å overføre eierskap av eiendommene fra de selvforvaltende universitetene til Statsbygg. Dette var på bakgrunn av at et ønske om kostnadssparing, primært utløst av at flere prosjekter gikk over budsjetttrammene. Regjeringen bestilte en utredning fra Capgemini (Capgemini invent, 2018) som skulle svare ut om det ville være lønnsomt å innlemme de universitets-eide byggene in i husleieordningen til Statsbygg. Capgemini sin rapport støttet regjeringens forslag.

De selvforvaltende Universitetene ønsket å beholde eierskapet av byggene sine. Det ble produsert en rekke rapporter for å støtte dette. Blant annet en fra Oslo Economics (Oslo Economics, 2019) og en fra Multiconsult. (Multiconsult, 2019) Disse peker på mangler i Capgemini sin rapport og støttet opp om ønsket til de selvforvaltende.

En fellesnevner i rapportene, inkludert Områdegjennomgangen og signal fra Statsbygg er at det trengs bedre samarbeid mellom UH-sektoren og Statsbygg, og i UH-sektoren innad. Mer konkret ble det påpekt at kostnadsbesparelser ideelt kan skje gjennom bedre rolleavklaringer, ansvarsfordeling og kompetansedeling innad i sektoren og mellom sektoren og Statsbygg.

19. april 2020 la regjeringen bort forslaget om å overføre forvaltningsansvaret for statens eiendommer ved NMBU, UiB, UiO, UiT og NTNU til Statsbygg.

3.3.2. Notat fra de selvforvaltende fra 2022

I 2022 utarbeidet Dovre Group et notat på oppdrag fra de fem selvforvaltende universitetene som gjennomgår erfaringene universitetene har innen ulike temaer og noen oppfølgingspunkter innenfor hvert tema.

Kompetanse går igjen i rapporten og det trekkes frem blant annet at det er vanskelig å bygge opp kompetanse til å følge opp byggeprosjekter internt, at det er vanskelig å

overføre kompetanse om bruker og deres behov til byggherre og at kompetanse ofte går tapt mellom ulike ledd i byggeprosjektet.

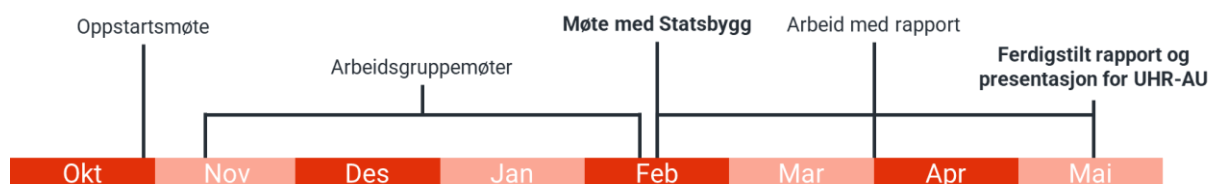
Rapporten tar og opp uklarheter og skjevheter i ansvaret for ulike kostnader og risikoer, noe som skaper usikkerhet og merkostnader for bruker, byggherre eller begge parter.

(Dovre Group AS, 2022)

4. Gruppens arbeid

4.1. Arbeidsform

Arbeidsgruppen startet arbeidet i slutten av oktober og har gjennom høsten møttes jevnlig for å dele erfaringer og forberede seg på å gå i dialog med Statsbygg. Etter møtet med Statsbygg diskuterte arbeidsgruppen videre arbeid og ble enige om innholdet i rapporten.



4.2. Møtet med Statsbygg - deltakere og agenda

Møtet med Statsbygg ble gjennomført 5. mars på Statsbyggs hovedkontor på Byporten i Oslo. Joar Melting som er sektordirektør for området «UH-Sektoren» har vært gruppens kontaktperson i Statsbygg og var med å koordinere møtet.

Fra Statsbygg deltok:

- Joar Melting – Sektordirektør for UH-sektoren
- Karianne Dahl Helland – Eiendomssjef
- Jennie Bakke – Avdelingsdirektør for Byggherre Samfunn og Vedlikehold
- Lise Bergflødt - Avdelingsdirektør Arealutvikling og transformasjon at Statsbygg
- Yngvild Pernell - Fungerende direktør Rådgivning og tidligfase, representerer og rådgivning til leie av lokaler
- Kjersti Sandvik – Prosjekteier
- Rune Solheim – Direktør Drift og Vedlikehold

Fra arbeidsgruppen deltok

- Vigdis By Kampenes - OsloMet

- Eivind Drange - NHH
- Gro Bratsberg - USN
- Rune Jacobsen (for Endre Laastad) - HVL
- Mats Ugland (sekretær) - OsloMet

Følgende temaer sto på agendaen for diskusjonen i møtet

- Statsbyggs rolle som rådgiver i tidligfase og potensiell utbygger
- Kostnad- og tidsstyring av prosjekter
- Utskifting av prosjektledere på mellomstore og store prosjekter
- Innsyn og transparens
- Samarbeidsformer i mellomstore og store byggeprosjekter
- Sentralisering og organisering av FDVU – tjenester

I møtet innledet arbeidsgruppen temaene med konkrete eksempler. Det ble deretter anledning for Statsbygg å kommentere og det ble gode diskusjoner rundt hvert tema. Statsbygg fikk anledning til å ta opp egne problemstillinger i møtet, men sa at de oppmeldte temaene og diskusjonene var dekkende.

Møtet ble avsluttet med en møte-evaluering. Tilbakemeldingene var at møtet opplevdes som konstruktivt og et godt startpunkt for videre dialog.

Arbeidsgruppen synes det var positivt å ha et møte med nøkkelpersoner i Statsbygg. Det var enighet blant møtedeltakerne at videre dialog kan gjøres i mindre grupper.

5. Temaer og Statsbyggs respons

I dette kapittelet beskrives temaene og dialogen med Statsbygg.

5.1. Statsbyggs rolle som rådgiver i tidligfase og potensiell utbygger

Statsbygg har et bredt spekter av oppgaver og roller. For institusjoner er Statsbygg både rådgiver i tidligfase, rådgiver ved leie i markedet, statens byggherre og utleier av lokaler under husleieordningen. Når institusjonene har flere kontaktpunkter med Statsbygg for ulike prosesser, oppleves det at disse kunne vært bedre samkjørt fra Statsbygg sin side.

Store utredninger, som Konseptvalgsutredninger (KVU), er krevende for institusjonene. Det kan oppleves å bli fanget i et metodiske spor som hindrer at det arbeides med reelle mulighetsrom. Et eksempel er at det utredes for et statlig byggeprosjekt, til tross for at en slik modell er vanskelig for en institusjon å håndtere økonomisk. Andre etableringsmuligheter, som leiemuligheter og samlokaliseringsmuligheter med andre aktører vurderes seinere i prosessen. Institusjonene kan oppleve at dette blir for seint ift de mulighetene som er tilgjengelig.

Statsbygg tar til etterretning opplevelsen av manglende samkjøring av prosesser, men her kan også institusjonene ta initiativ til klargjøring. Når det gjelder KVV-arbeidet dokumenteres og beskrives først det behovsutløsende problemet og deretter utredes konsepter etterfulgt av en samfunnsøkonomisk analyse før en tar stilling til eventuell gjennomføringsmodell. Selv om leieavtaler er billigste i dag, er det ikke nødvendigvis det i fremtiden og flere mindre leieavtaler er erfaringsmessig dyre arealer. Statsbygg sier seg enig i at KVV-er er krevende prosesser, som skal kvalitetssikres gjennom Finansdepartementet med hensyn til blant annet om regelverk og instruks er fulgt.

Det er et gap mellom UH-institusjonene og Statsbygg sin forståelse av (og kunnskap om) metode og gjennomføring for å oppnå areal- og kostnadseffektive bygg. Statsbygg må følge etablert metodeverk, men det er ønskelig at Statsbygg søker å forstå institusjonens behov og jobber for å utvikle metodeverk som kan bidra til kostnadseffektive løsninger på kort og lang sikt.

Regjeringens strategi for bygg og eiendom oppfordrer til å utnytte det potensiale som ligger i byggene en sitter på i dag. I et bærekraftperspektiv bør vi bruke færre kvadratmeter enn i dag, samt å utnytte eksisterende bygg fremfor å bygge nytt. Institusjonene har imidlertid utfordringer med å realisere fortetting, da leieavtalene ofte er lange og lite fleksible og det er krevende å finne fremleie-aktører.

5.2. Kostnad- og tidsstyring av prosjekter

Institusjonene har erfart at små byggeprosjekter ofte overskrider tids- og budsjetttrammer, samt at mangelfull informasjon og involvering fra Statsbygg skaper utfordringer. Et eksempel er en betongstøping for en flaggstang som kostet en institusjon 2,5 ganger prisantydningen de fikk fra underleverandøren. De ble varslet om prisøkningen etter at tiltaket var gjennomført. Det ble også bygget en sti som ikke var en del av oppdraget og det ble ikke gitt begrunnelse for prisøkningen.

Slike kostnadsoverskridelser og mangelfull informasjon og involvering gjør god kostnadsstyring vanskelig for institusjonene. Verken Statsbygg eller underleverandørene sitter med økonomisk risiko for prosjektene og institusjonene spør seg hvilke insentiver disse da har for realistiske prisestimer og tett kostnadsoppfølging.

Statsbygg svarer at de også opplever utfordringer med rammeleverandørene. De understreker at bruker skal bli varslet i god tid før kostnadsoverskridelser. De påpeker at dette i dag er mer personavhengig enn ønsket og at mangelfull prosjektledelse er den største årsaken til at overskridelser skjer. De jobber med å få flere parallellavtaler med forskjellige leverandører, som kan konkurrere med hverandre. Med konkurranse vil man kunne oppnå bedre kvalitet.

Arbeidsgruppen ser positivt på at det sees på muligheten for parallellavtaler og understreker at det må jobbes med økt skriftlighet av beslutninger i små

byggeprosjekter. Det ønskes at det jobbes ytterligere med rolleavklaring, myndighet, kommunikasjon og styrkeforholdet i kontrakter.

5.3. Utskifting av prosjektledere

I noen prosjekter medfører utskiftning av prosjektledere utfordringer. En institusjon forteller om en ombygging av et rom der de opplevde skifte av prosjektleder hele fire ganger. I utgangspunktet et enkelt og lite prosjekt, men som fikk lang gjennomføringstid og svært store kostnadsoverskridelser.

Det oppleves at kunnskap går tapt i utskiftninger av prosjektledelse og at nyanser og visjoner er vanskelig å overføre. Det er stor forståelse for at utskiftninger skjer, men det er ønskelig å diskutere hva en kan gjøre for å redusere risikoen ved utskifting av prosjektledere, både hos Statsbygg og hos bruker.

Statsbygg kjenner seg igjen i situasjonsbeskrivelsen, men sier at det er vanskelig å finne en optimal løsning. Statsbygg har ansvar for god overlapp, og at dette skal videreutvikles. Statsbygg ønsker å i større grad ta i bruk «prosjekteier» som en rolle som kan sikre kontinuitet i prosjekter. De største utfordringene skjer når prosjektledelse fra både Statsbygg og UH-institusjon byttes ut. Statsbygg ber om at det gis tilbakemelding til dem når en opplever at utskiftning av prosjektledere ikke går smertefritt. UH-institusjonene har i varierende grad behov for støtte og bistand fra Statsbygg, så dette må avklares i dialog.

Statsbygg ønsker å opprette et brukerpanel med representanter fra UH-sektoren som vil kunne gi kontinuerlige tilbakemeldinger på samarbeidet mellom Statsbygg og UH-sektoren. Ytterligere tiltak som begge parter må følge opp: etablering av prosjekteierrollen, samt bedre dialog og forberedelser ved utskiftninger av prosjektledere.

5.4. Innsyn og transparens

Det er en tydelig uttalt forventning, fra både institusjonenes eiere og fra Statsbygg at tilgjengelig bygningsmasse utnyttes effektivt. Effektivitetstankegangen gjenspeiles i en rekke ulike diskusjoner institusjonene engasjeres i, blant annet;

- arbeidsplassutforming
- flerbruk av arealer
- digitale- versus fysiske løsninger for tjeneste- og arbeidsutøvelse
- det grønne skiftet, inkludert energisparing
- generell kostnadssparing

Dette er ytterligere aktualisert når det nå må gjøres andre samfunnsmessige prioriteringer enn å bygge nye bygg til statlig sivil sektor.

Samtidig skal institusjonene skape gode tjenester for sine brukere og sikre et godt arbeidsmiljø for sine ansatte, og i forhold til begge disse oppgavene er tilgang på egnet areal og gode kvaliteter ved arealene/byggene sentrale.

Sensordata

For å øke utnyttelsesgraden av tilgjengelig areal er det helt avgjørende å ha kunnskap om hvordan og hvor mye arealene benyttes. I en stor bygningsmasse er det krevende å skaffe slik innsikt utelukkende ved å observere. De aller fleste rom- om ikke alle – er imidlertid utstyrt med sensorer som registrerer tilstedeværelse med hensyn til å styre byggetekniske systemer som ventilasjon og lys. Data disse systemene frembringer kan både brukes til å utarbeide statistikk over bruk, men enda nyttigere – de kan nyttes i sanntid for å øke utnyttelsesgraden av arealene gjennom å koble sanntidsdata til bookingsystemer for rom. Dette kan benyttes både i forhold til undervisningsrom, møterom og arbeidsplasser/kontorer.

En annen bruk av sanntidsdata fra slike sensorer er relatert til renhold. Ved å koble slike data til renholds-systemer kan man ha renhold etter behov, noe som vil være både kostnadseffektivt og positivt for institusjonenes miljøregnskap.

Sikkerhets- og krisesituasjoner er et siste område hvor tilgang på slik sanntidsdata kan være viktig. Dataene kan gi nødetater gode indikasjoner på hvor det befinner seg mennesker, og kan hjelpe dem i deres prioriteringer i en nødsituasjon.

I bygg som Statsbygg drifter gir de imidlertid ikke institusjonene tilgang til disse dataene. Det er tilbudt historiske data for statistikkformål, men den virkelige gevinstmuligheten er knyttet til bruk av sanntidsdata. Statsbygg begrunner motstanden mot å gi slik tilgang med datasikkerhet.

Flere institusjoner har gjennom flere år prøvd å få slik tilgang uten å lykkes, og det er vanskelig å se at de tekniske datasikkerhetsutfordringene ikke skulle være løsbare med en slik tidshorisont. Noen institusjoner har anskaffet nødvendige sensorer selv for å få tilgang til nødvendige data. Andre institusjoner vurderer å gjøre det samme. Byggene har da to sett av sensorer som kan løse samme oppgave. Dette er ikke effektiv bruk av offentlige ressurser.

Bygningsautomasjonssystem (BAS)- tilgang

Heller ikke når det gjelder tilgang til BAS har Statsbygg klart å finne en løsning som kan sette institusjonene i stand til å optimalisere den daglige bruken av anleggene.

Lesetilgang er viktig for å kunne følge opp påståtte avvik fra brukerne, men også for å kunne være i forkant når avvik oppstår. Uten tilgang må alle påståtte avvik meldes Statsbygg. Slik tilgang ville følgelig spart ressurser hos både Statsbygg og institusjonen, og det ville bidratt til en bedre brukeropplevelse.

Tidsstyringen av BAS er basert på planlagt aktivitetsnivå. Gjennom et år vil det imidlertid være mange avvik for denne. Det kan være både økt aktivitet og det kan være redusert aktivitet. Ofte skjer disse avvikene med korte varsler og de skjer utenfor ordinær kontortid. Adgang til å justere tidsintervaller ville gitt innsparinger i de tilfellene hvor man så at aktivitet ikke gikk etter plan, og det ville gitt forbedret brukeropplevelse i de tilfeller hvor ny aktivitet oppstår ut over plan for BAS.

Både tilgang til sensordata i sanntid og moderat tilgang til BAS er begrunnet i at institusjonene ønsker å drifte byggene mer effektivt, til det beste for brukerne, og i tråd med styringssignalene fra våre eiere.

Statsbygg svarer at det er beklagelig at det har gått så mye tid uten at en har funnet en løsning. Statsbygg jobber med saken, og det er enighet at denne saken må følges opp så snart som mulig.

5.5. Organisering i byggeprosjekter

Prosjekter må definere tydelige mandat for ulike deler av prosjektorganisasjonen slik at medvirkningsprosessene på institusjonene blir effektive og gode.

Flere institusjoner mangler kompetanse på organisering i små og mellomstore prosjekter. Det er behov for mer dialog og veiledning og tydelige krav fra Statsbygg til hvilke ressurser institusjonene skal stille med. Det vil hjelpe i budsjetterings – og gjennomføringsprosessene.

Ifølge Statsbygg er det vanlig å ha prosjektstyrer i store prosjekter og dette kan være fornuftig også i noe mindre prosjekter. Statsbygg poengterer i tillegg viktigheten av klare forventninger til brukergruppene. Ofte synser brukergrupper mye, men mangler mandat til å ta beslutninger.

Kunnskapsdepartementet jobber med en veileder for byggeprosjekter, men nivå vil være mer overordnet enn å omhandle organisering av prosjekter. Det er behov for å få etablert en veileder for institusjonene for å sikre god organisering og samarbeid i byggeprosjektene.

5.6. Sentralisering og organisering av FDVU – tjenester

Statsbygg omorganiserer nå sine FDVU-tjenester til å bli mer sentraliserte og datadrevne. De er i ferd med å etablere FDVU tjeneste «HUB'er», som skal forvalte utviklings- og vedlikeholdsplaner. Økt bruk av måling og rapportering skal kunne forutse feil og avvik før de oppstår, og dermed minimere behovet for fagpersoner som sitter i beredskap i byggene. Ved akutte situasjoner og ellers ved behov kan kontaktpersonene som står i HMS-samordningsavtalen kontaktes, også utenfor kontortid.

Institusjonene ønsker også en mer effektiv drift og mener slike verktøy er nyttig, men er bekymret for å miste stedlig driftspersonell som kjenner byggene og bruken av byggene

godt. Fravær av driftspersonell på campus medfører risiko for dyre og tidkrevende prosesser for å håndtere mindre feil og mangler, samt risiko for stort skadeomfang ved akutte situasjoner.

Et eksempel er en omfattende vannlekkasje på en institusjon, som ble oppdaget av institusjonens egen tilsynsvakt. Lekkasjen ble stoppet etter 2-3 timer da Statsbygg og rørlegger var på plass og fikk kontroll på vannet. Det ble kostbart, men situasjonen kunne vært verre hvis ikke institusjonen hadde egen tilsynsvakt store deler av døgnet. Statsbygg kan ikke ha personell på alle institusjonene til enhver tid, men det er viktig at Statsbygg har telefonvakt/bakvakt i forhold til uønskede hendelser på store eiendommer. Brukere er avhengig av spesialkompetansen som ansatte i Statsbygg besitter. Flere institusjoner opplever at Statsbygg stenger driftskontorer på grunn av ressursmangel og er bekymret for situasjonen.

Det er en risiko for at den ønskede gevinsten av omorganiseringen vil bli redusert, i et samfunnsøkonomisk perspektiv, ved at institusjonene selv må bemanne opp med stedlig personell for å sikre forsvarlig drift. Driftssjefer opplever i større grad enn tidligere å ivareta rollen som kontaktperson for leverandører av vedlikeholdstjenester. Det er behov for at omorganisering av FDVU-tjenestene forankres bedre med brukerne, for eksempel gjennom dialog om hvordan etableringen av HUBer er tenkt å fungere.

5.7. Ulikt styrkeforhold i kontrakter som inngås mellom Statsbygg og institusjonene

Samhandlingen mellom Statsbygg og UH-institusjonene er formalisert i avtaler. De utfordringer som oppstår i samarbeidet kan relateres til avtaleinnhold og noe av løsningen på utfordringer kan være en gjennomgang av avtalene.

I dette avsnittet beskrives utfordringer med to avtaleformularer som benyttes av Statsbygg knyttet til arbeid og tjenester som ikke er dekket inn under Statsbygg sin husleiekontrakt med institusjonene, altså ikke dekket av bruksavhengige driftskostnader (BAD) og indre vedlikeholdskostnader. Avtalene fremstår med ulikt styrkeforhold mellom partene, der institusjonene fraskriver seg styringsrett, men bærer all risiko.

Utleghsavtaler

Utleghsavtaler inngås mellom partene som en avropsavtale (lokalavtale). Dette er avtaler basert på en rammesum som er satt av institusjonene i dialog med Statsbygg. Rammene som inngås ligger vanligvis i størrelsesorden 200-600 000,- kr. Avtalene benyttes til innkjøp av varer og tjenester som ikke faller inn under BAD kostnadene i hovedkontrakten.

I slike avtaler beregner ikke Statsbygg honorar for eget arbeid knyttet til disse oppdragene, men fakturere utleggene med 5% påslag. Statsbygg bærer ikke risiko for

eventuelle forsinkelser og mangler knyttet til innkjøpte varer og tjenester. Dersom institusjonene må fremme reklamasjonskrav i ettertid mot leverandører fordi Statsbygg eller leverandør ikke har levert iht. avtale eller ved feil, plikter institusjonene å gjøre sin reklamasjon via Statsbygg som da fakturerer påløpte timer.

Institusjonene opplever det som urimelige utgifts-krav fra Statsbygg, hvis prosjektstyringen er mangelfull eller at kostnadsrammene ikke overholdes som avtalt.

Avtale om bygningsmessige oppdrag

Den andre formen for avtaler er avtaler om bygningsmessige oppdrag som bygger på et oppdragsbrev fra institusjonene. Avtalene omfatter større bygningsmessige prosjekter, hvor Statsbyggs byggherreavdelingen m.fl. blir påkoblet. Utgiftene dekkes stort sett som en engangsutgift (direktekost) av institusjonene.

I disse avtalene har Statsbygg et totalansvar på vegne av institusjonen. De stiller med egen prosjektleder, de budsjetterer og estimerer kostnader, legger fremdriftsplaner, gjennomfører innkjøp, følger opp leverandører, gjennomfører og utfører ferdigbefaring/sluttkontroll.

Institusjonene gir også i disse avtalene fra seg sin styringsrett til Statsbygg. Statsbygg påtar seg et totalansvar for de arbeidene som skal utføres i et prosjekt. De lyser ut tilbud, kontraherer og gjennomfører de nødvendige innkjøp av varer og tjenester og utarbeider fremdriftsplaner for å sikre at prosjektene overleveres til institusjonene iht. avtale.

I motsetning til utleggsavtalene så kan Statsbygg etter slike avtaler fakturere oppdragsgiver etter medgått tid. Det betyr at Statsbygg i disse avtalene tar honorar for å gjennomføre prosjekt- og byggeledelse på vegne av institusjonene. Varer, tjenester og arbeid som SB kjøper fra tredjeparter til bruk i oppdraget, faktureres Statsbygg av tredjeparten. Statsbygg krever deretter refusjon av oppdragsgiver, uten påslag eller gebyrer.

Det spesielle ved slike avtaler omhandler reklamasjon og mangelansvar. Her fremkommer et vilkår om at Statsbygg ikke har ansvar for eventuelle forsinkelser eller mangler ved varer, tjenester eller arbeid som kjøpes inn, leveres eller utføres i henhold til avtalen. Krav knyttet til mangler ved varer, arbeid eller tjenester levert av tredjeparter kan rettes direkte til vedkommende leverandør, tjenesteyter eller entreprenør. Dersom oppdragsgiver ber om det, skal Statsbygg bistå med å fremme og følge opp oppdragsgivers reklamasjonskrav mot tredjepart. Statsbygg fakturerer påløpte timer.

Her oppleves det urimelig at institusjonene skal bære all risiko når arbeid og prosjektstyring ledes av Statsbygg, som man er pålagt å bruke. Institusjonene pålegges altså å inngå bygningsavtaler/utleggsavtaler hvor institusjonene fraskriver seg all styringsrett i prosjektene og kan dermed ikke forhindre forsinkelser eller kostnadsoverskridelser.

I flere prosjekter de siste årene har institusjonene opplevd tidsforsinkelser og kostnadsoverskridelser, uten å ha mulighet til å påvirke denne prosjektutviklingen. Slik avtalene regulerer forholdene mellom partene i dag, gir de ingen forutsigbarhet eller trygghet for institusjonene, slik intensjonen sannsynligvis var. Enkelte institusjoner opplever å ha mer kontroll og økonomisk styring ved direkte anskaffelser(avtaler) mot leverandører, enn hva man får via avtaler med Statsbygg.

Det er behov for å en gjennomgang av disse avtalene for å sikre en omforent forståelse av Statsbyggs rammebetingelser, institusjonenes behov for forutsigbarhet og enighet om tiltak for å sikre en bedre balanse.

6. Statsbyggs innspill til sektoren

Statsbygg har blitt bedt om å svare ut hvilke råd Statsbygg har til UH-sektoren som kan skape bedre samarbeid og gjøre sektoren bedre rustet til å gjøre en grønn omstilling.

Det grønne skiftet og krav til bærekraft fremover

Bærekraft handler om å opprettholde dagens aktiviteter over tid uten å ødelegge fremtidige generasjoners muligheter til å tilfredsstille sine behov. Helhetlig bærekraft omfatter miljømessige, sosiale og økonomiske dimensjoner.

Bærekraft inngår som en sentral del av Statsbyggs styrende dokumenter, føringer og krav. Det inkluderer tildelingsbrevet fra eierdepartementet, regjeringens strategi for bygg og eiendom i statlig sivil sektor, FNs bærekraftsmål og Statsbyggs egen strategi.

Siden 2022 har Statsbygg brukt Global Reporting Initiative (GRI) standard for bærekraftsrapportering i virksomheter for å sikre at vi ivaretar alle vesentlige bærekraftstemaer som treffer oss innenfor alle deler av bærekraft: klima og miljø, sosiale forhold og styring og økonomi.

UH-sektoren har vist økende interesse for bærekraft, og blir tillagt flere krav fremover knyttet til ulike bærekraftstemaer.

Uavhengig av hvilke krav som blir stilt, er det viktig at alle institusjoner utfører en (dobbel)vesentlighetsanalyse. Dette må gjøres for å identifisere og prioritere hva institusjonen må jobbe med for å sikre at dere løser deres oppdrag på en bærekraftig måte.

Bærekraftsarbeidet derfra skal dekke det som er vesentlig for institusjonen.

Statsbygg gir råd innenfor ulike bærekraftstema som blant annet energieffektivisering, avfallshåndtering, sirkulærøkonomi, redusere naturbelastning med mer.



En kan lese mer i Statsbygg bærekraftsrapport 2023 (<https://dok.Statsbygg.no/wp-content/uploads/2024/03/Baerekraftsrapport-2023.pdf>) (Statsbygg, 2023).

Statsbyggs forventninger til oss som leietakere

Statsbygg har forventninger om at leietakere følger de regler og retningslinjer som gjelder og at Statsbygg og UH-institusjonene følger opp leiekontraktens bestemmelser. I tillegg forventes det aktive leietakere, som gjennom samarbeid og dialog blir enige med oss som utleiery om felles tiltak for å nå våre strategiske mål og føringer fra våre respektive departement. Samarbeid er viktig for å nå mål bl.a. knytter til ENØK, bærekraft, arealoptimaliseringer, bygge-/ombyggingssaker, leie i markedet (utenfor Statsbygg) og andre forhold som våre departement stiller krav om.

Statsbygg har spesielt fått i oppdrag å følge opp «Ei bærekraftig, kostnadseffektiv og samordna bygg- og eighedsforvaltning - Strategi for bygg og eigheds i statleg sivil sektor» utgitt av KMD (nå DFD) i oktober 2021. I denne strategien ligger at våre leietakere og andre brukere av statlig eiendom forventes å opptre lojalt overfor de prinsipper som er nevnt i strategien.

7. Konklusjon

Rapporten tar opp flere problemstillinger knyttet til Statsbyggs tjenester for sektoren.

Følgende tiltak til forbedring kom frem i dialog med Statsbygg:

- For å sikre en bærekraftig eiendomsutvikling må vi samme jobbe for å utnytte potensialet i dagens bygg fremfor å bygge nytt.
- Statsbygg planlegger flere parallellavtaler med underleverandører for å forbedre tjenestetilbudet.
- Statsbygg skal sikre god overlapp ved skifte av prosjektledere, blant annet ved å styrke prosjekteierrollen. Institusjonene må melde fra dersom dette ikke blir godt nok ivarettatt.
- Bruk av prosjektstyrer også for mindre byggeprosjekter bør vurderes for å sikre god prosjektstyring og samhandling mellom Statsbygg og leietaker.
- Brukergrupper hos leietaker i byggeprosjekter må sikres tydelig mandat og myndighet.
- Statsbygg planlegger opprettelse av brukerpanel for å sikre god dialog og samhandling med sektoren.

For enkelte problemstillinger er det behov for ytterligere dialog og samarbeid med Statsbygg for å finne gode løsninger:

- Det er behov for å forbedre samhandling med Statsbygg og tilliten til Statsbygg i sektoren. Avklaring av roller, tilgjengelighet, transparens og dialog må bli mindre person- og stedsavhengig.
- Samarbeidsformer, roller og kompetansekrav i byggeprosjekter må avklares bedre.
- Institusjonene må få tilgang til data fra byggene de leier.
- Konsekvensene med sentralisert og datadrevet driftstjeneste må avklares og kompenserende tiltak må diskuteres.
- Det er behov for en gjennomgang av kontraktene, for å sikre bedre balanse og forutsigbarhet for institusjonene.

Arbeidsgruppen anbefaler å fortsette dialog med Statsbygg på ulike nivåer, samt etablere team, som får i oppgaver å finne løsning på utfordringer (team med deltakere fra både Statsbygg og sektoren).

Når det gjelder de store byggeprosjektene har ikke rapporten gått detaljert inn i dette temaet. Slike prosjekter har stor kompleksitet og fortjener en grundig gjennomgang i en egen utredning. Temaer i denne rapporten vil imidlertid også gjelde store byggeprosjekter, som klargjøring av roller og ansvar, involvering og informasjon, kompetanse hos institusjonene, ulemper ved skifte av prosjektleder og hensiktsmessig balanse i kontrakter. I tillegg vil prosessutfordringer, saksbehandlingstider og beslutningsprosesser blant involverte parter være utfordrende i slike prosjekter.

UH-sektoren er Statsbyggs desidert største leietakergruppe. Med de utfordringer som fremkommer i rapporten anbefaler arbeidsgruppen at dette omfanget diskuteres med KD.

8. Referanser

Capgemini invent. (2018). *Områdegjennomgang: Bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor Leveranse 1 - Styling og organisering*. Capgemini Invent.

Dovre Group AS. (2022). *Sammenstilling av de selvforvaltende universitetenes erfaringer*. Oslo: Universitetet i Bergen (UiB), Universitetet i Oslo (UiO), Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT), Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) og Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

Kommunal- og distriktsdepartementet. (1999, Juni 4). *St.prp. nr. 84 (1998-99)*. Hentet fra regjeringen: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-84-1998-99-/id137193/>

Multiconsult. (2019). *Rapport til KD om de selvforvaltende universitet og høyskolars eiendomsforvaltning ifm. Områdegjennomgangen*. Oslo: Arbeidsgruppe for de selvforvaltende universitet og høyskoler.

Oslo Economics. (2019). *Samfunnsøkonomisk nyttevurdering av selvforvaltede universitets- og høyskolebygg*. Oslo: Universitetet i Oslo.

Statsbygg. (2023). *BÆREKRAFTSRAPPORT 2023*. Hentet fra Statsbygg: <https://dok.Statsbygg.no/wp-content/uploads/2024/03/Baerekraftsrapport-2023.pdf>

Statsbygg. (u.d.). *Verdier og strategi*. Hentet fra Statsbygg: <https://www.statsbygg.no/om-oss/visjon-verdier-og-strategi>