



NOTAT

29. april 2011

Høringsnotat vedrørende forslag til lov om ændring af lov om statens byggevirk-somhed m.v. (Udvidelse af lovens anvendelsesområde til også at omfatte regioners og kommuners byggevirk-somhed)

1. Indledning

Lovforslaget er et led i udmøntningen af Aftale om Konkurrencepakken af 11. april 2011 mellem regeringen og Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Kristendemokraterne, som har til formål at fremme konkurrencen og produktiviteten i den private og offentlige sektor.

Med lovforslaget indsættes der en hjemmel i lov om statens byggevirk-somhed m.v. til, at økonomi- og erhvervsministeren kan bestemme, at regler udstedt i medfør af statsbyggeloven også skal gælde for:

- Bygninger og dertil knyttede anlæg, hvor en region eller kommune er bygherre.
- Bygninger og dertil knyttede anlæg, der helt eller delvist finansieres ved lån eller tilskud fra regioner og kommuner.
- Bygninger til brug for institutioner, hvis drift helt eller delvist betales af regioner og kommuner.

Lovforslaget omfatter alene byggeri, hvor den samlede entreprisesum overstiger en mindstegrænse på 20 mio. kr. Lovændringen vil blive evalueret to år efter ikrafttrædelsen.

Forslaget er sendt i høring den 11. april 2011 med høringsfrist den 26. april 2011 til i alt 106 myndigheder, organisationer m.v.

Der er modtaget høringssvar fra 27 myndigheder, organisationer m.v. Heraf har 14 haft bemærkninger til udkastet til lovforslag.

De væsentligste bemærkninger fra de hørte parter til de enkelte emner i lovudkastet gennemgås og kommenteres nedenfor.

Visse høringssvar har givet anledning til redaktionelle ændringer og præciseringer i lovtæksten og bemærkningerne. Disse ændringer ændrer ikke ved substansen i de pågældende forslag og omtales derfor ikke nærmere i notatet.

2. Generelle bemærkninger

KL finder det ikke dokumenteret, at lovforslaget medfører den effektive og omkostningsbesparende tilrettelæggelse af byggeprocessen og den efterfølgende drift af bygninger, som er en præmis i lovforslaget. KL efterlyser en generel evaluering af statsbyggelovens effekt.

Esbjerg Kommune tilslutter sig formålet med lovændringen. Kommunen stiller sig dog tvivlende over for, om det vil være muligt at realisere de forventede fordele ved at anvende statsbyggelovens værktøjer. Esbjerg Kommune fremfører, at formålet med lovændringen i vidt omfang kan nås ved frivillig anvendelse af disse værktøjer.

Danske Regioner anfører, at statens styringsmodeller ikke er udviklet til, at byggeprocessen kan tilrettelægges lokalt med de løsninger, som er hensigtsmæssige ud fra lokale forudsætninger og ud fra de styringsmodeller, som anbefales for komplekse byggerier på sundhedsområdet. Danske Regioner mener ikke, at sygehusbyggerier finansieret med midler fra kvalitetsfonden på nuværende tidspunkt er omfattet af statsbyggeloven, samt at de ikke forventer, at ændringen af loven vil bevirke at sygehusbyggerier der allerede er igangsat vil blive omfattet af loven.

Region Nordjylland fremfører, at regionen gennem mange år har opbygget solid erfaring med at opføre store og komplekse byggerier, som har vist sig omkostningseffektive, og hvor regionen har udviklet egne redskaber til en professionel byggestyring. På den baggrund vurderer regionen ikke, at der er grund til at lade regionerne være omfattet af lovforslaget.

Slots- og Ejendomsstyrelsen anser det som en fordel for udviklingen af byggesektorens kompetencer, at reglerne skal anvendes af andre og flere bygherrer end staten, og gør opmærksom på at de positive effekter formentlig først vil vise sig efter nogen tid.

Bygherreforeningen støtter bestræbelserne på at udbrede nye tilgange til den professionelle bygherreopgave med det formål at forbedre produktiviteten ved opførelse og drift af bygninger.

Byggeskadefonden er enig i, at der er et stort behov for at fremme produktiviteten i dansk byggeri men mener, at det kun medfører en meget begrænset forøgelse af produktiviteten at udvide dele af statsbyggelovens anvendelsesområde til regioners og kommuners byggerier.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det vil være godt for konkurrencen at lade kommuner og regioner være omfattet af de samme regler som det statslige byggeri, således at de produktivitets- og omkostningsbesparende værktøjer der i dag benyttes af det statslige byggeri fremover også kommer til at omfatte kommunalt og regionalt byggeri.

Dansk Byggeri mener, at lovforslaget er en god begyndelse, hvis målet skal være en effektivisering af byggebranchen, dog ønsker Dansk Byggeri en generel opstramning af de eksisterende administrative bestemmelser på området og henviser til, at specielt offentlige bygherrers udbudsmateriale kan forbedres.

Foreningen for Rådgivende Ingeniører (FRI) kan varmt anbefale den foreslåede udvidelse af lovens anvendelsesområde, da det er FRI's medlemmers opfattelse, at de tiltag, der skal sikre udviklingen i byggesektoren, bliver nedprioriteret, hvis ikke de offentlige bygherrer ved lov pålægges at anvende nye metoder etc.

Danske ARK håber, at lovforslaget kan medvirke til at skabe større ensartethed, i måden de forskellige offentlige bygherre organiserer deres byggesager på.

Kommentar

Med lovforslaget er det regeringens ønske, at de kvalitets- og produktivitet fremmende værktøjer, der anvendes i forbindelse med det statslige byggeri, også skal anvendes i forbindelse med det regionale og kommunale byggeri. Jf. aftalen om Konkurrencepakken drejer det sig konkret om anvendelse af nye digitale værktøjer (IKT), totaløkonomiske beregninger samt vurdering af om et byggeprojekt med fordel kan gennemføres i et partnerskab med en privat virksomhed (OPP eller partnering). Dermed sikres det, at flere får adgang til de erfaringer, der gøres i forbindelse med anvendelse af fx totaløkonomi, OPS eller nye digitale værktøjer, hvilket vil komme det samlede byggeri til gode.

Regeringen vurderer, at alle regioner og kommuner vil have fordel af at følge de bekendtgørelser, der er udstedt med hjemmel i statsbyggeloven. Nogle regioner og kommuner har allerede gjort sig erfaringer med fx IKT eller totaløkonomi, og vil derfor ikke opleve større ændringer som følge af lovændringen, mens andre regioner og kommuner først skal til at begynde på processen. Det er derfor naturligt, at der vil være forskel på, hvor stor effekt de enkelte vil opleve som følge af lovforslaget.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at der vil gælde en generel mindstegrænse på 20 mio. kr. for byggerier omfattet af lovændringen. Samtidig gælder en generel undtagelsesbestemmelse om, at værktøjerne i statsbyggeloven alene skal anvendes, hvis der samlet set vurderes at være gevinster herved.

Det betyder, at regioner og kommuner alene skal anvende redskaber som fx totaløkonomi, OPS eller IKT i forbindelse med ombygninger og nybygninger af fx børnehaver, SFO'er og sportshaller mv., hvis det vurderes, at der samlet set vil være økonomiske gevinster herved.

For så vidt angår sygehusbyggerier med tilskud fra Kvalitetsfonden bemærkes, at disse allerede er omfattet af statsbyggelovens regler, hvor der

er tale om et direkte tilskud på 50 pct. eller derover til anlæg eller drift. Dette følger af den gældende lovs § 8 og dennes udmøntning i bekendtgørelserne.

3. Kommentarer konkrete emner

3.1. Lovens anvendelsesområde

Slots- og Ejendomsstyrelsen fremfører, at det skal overvejes i hvilket omfang (om noget), der skal etableres mulighed for at lade de til Finansministeriets ressort hørende regler og aktiviteter i henhold til statsbyggeloven gælde for regioner og kommuner.

Byggeriets Evaluerings Center anbefaler, at nøgletalsbekendtgørelsen inkluderes i lovforslaget, da nøgletalsbekendtgørelsen harmonerer med formålet med lovforslaget.

Dansk Byggeri anfører, at Pris- og Tidscirkulæret ikke blot bør være en intern instruks, men bør gøres til generelt gældende regler for ethvert offentligt udbud i forbindelse med byggeri.

Kommentar

Regeringens sigte med denne lovændring er at fremme kvaliteten og produktiviteten i byggesektoren og er en udmøntning af Aftale om Konkurrencepakken af 11. april 2011 mellem regeringen og Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Kristendemokraterne. Det er ikke en del af aftalen om Konkurrencepakken, at lovændringen skal omfatte de bestemmelser i statsbyggeloven, der henhører under Finansministeriet ressort, nøgletalsbekendtgørelsen eller pris- og tidscirkulæret.

3.2. Tærskelværdi

Esbjerg Kommune, Danske Regioner og KL anbefaler, at tærskelværdierne i bekendtgørelserne hæves betydeligt, da de mener, at den foreslåede mindstegrænse vil bevirke, at selv mindre vedligeholdelsesarbejder vil være omfattet af loven, hvilket vil være bureaukratisk og unødvendigt ud fra styringsmæssige hensyn.

Byggeskadefonden anfører, at mindstegrænsen på 20 mio. kr. er for høj, da det er hensigtsmæssigt at udbrede kvalitetssikring til alle byggerier. Endvidere betyder det, at kun en meget lille del af det samlede byggeri i Danmark bliver omfattet.

Kommentar

Regeringens sigte med denne lovændring er at fremme kvaliteten og produktiviteten i byggesektoren og er en udmøntning af Aftale om Konkurrencepakken af 11. april 2011 mellem regeringen og Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Kristendemokraterne. I overensstemmelse med aftalen fastsættes en mindstegrænse for kommunalt og regionalt byggeri på 20 mio. kr. i bekendtgørelser udstedt med hjemmel i loven. Lovændringen vil blive evalueret to år efter ikrafttrædelsen.

3.3. De enkelte bekendtgørelser udstedt med hjemmel i lov om statens byggevirksomhed m.v.

Danske Regioner anfører, at de bør inddrages i beslutningen om, hvilke bekendtgørelser under loven, der skal udvides til at gælde for regionernes byggeaktivitet, ligesom disse bør tilpasses regionernes byggeaktiviteter.

3.3.1. IKT-bekendtgørelsen

Esbjerg Kommune finder, at der bør være betydelig tid til at få implementeret de nødvendige værktøjer i forhold til IKT-bekendtgørelsen.

KL synes, det er uhensigtsmæssigt, at bygherrekrav om anvendelse af IKT-bekendtgørelsen i storbyggerier i milliardklassen med lovforslaget gøres ens med dem, som skal gælde for kommunal reovering og vedligeholdelsesopgaver for 21 mio. kr. KL anfører, at byggeriets mindre virksomheder primært har taget IKT udviklingen til sig ved øget anvendelse af Internettet og de gængse IT-baserede tegnesystemer, mens fx den objektbaserede bygningsmodel endnu slet ikke har fået fodfæste.

Bygherreforeningen anfører, at det kan være nødvendigt med en nøjere vurdering af, om de nødvendige IKT-kundskaber i et lokalt marked er af en kvalitet, eller kan udvikles så de kan leve op til stillede krav og forventninger. Bygherreforeningen foreslår, at man afhjælper problemstillingen ved en længere overgangsperiode.

Danske ARK anfører, at en forudsætning for en succesfuld anvendelse af IKT-bekendtgørelsen er at Dansk Bygge Klassifikation færdiggøres.

3.3.2. Kvalitetsbekendtgørelsen

Esbjerg Kommune, KL og Byggeskadeforeningen mener, at totaløkonomiske vurderinger baseret på dokumenteret og systematisk opsamlet driftserfaring er mere værdifulde end teoretisk baserede totaløkonomiske betragtninger, som skal foretages efter kvalitetsbekendtgørelsen.

Byggeskadefonden mener, at kvalitetsbekendtgørelsen tilføjer nytteværdi til byggeriet, og derfor allerede har vundet stor udbredelse også til byggerier, der ikke obligatorisk omfattes af bekendtgørelsen.

3.3.3. OPP-bekendtgørelsen

KL anfører, at kommunerne allerede i dag frivilligt anvender de samarbejdsmodeller, som OPP-bekendtgørelsen henviser til, når der er fordele herved.

Kommentar

Det bemærkes, at det fremgår af Aftalen om Konkurrencepakken af 11. april 2011 mellem regeringen og Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og

Kristendemokraterne, at den nærmere udmøntning af loven vil finde sted i samarbejde med KL og Danske Regioner. I den forbindelse vil ikrafttrædelsestidspunkter samt behovet for eventuelle overgangsbestemmelser for de enkelte bekendtgørelser blive drøftet. Det bemærkes endvidere, at der i aftalen er indsat en mindstegrænse for regionalt og kommunalt byggeri på 20 mio. kr. Endelig indeholder bekendtgørelserne generelle undtagelsesbestemmelser, der gør det muligt for bygherren at undtage byggeriet fra reglerne, f.eks. hvor bygherren vurderer, at kravene vil medføre en stor byrde i den konkrete situation.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

KL anerkender 0-DUT for ændring af loven, men vurderer, at den umiddelbare udvidelse af de eksisterende bekendtgørelses anvendelsesområde til også at omfatte kommunale byggevirksomhed vil have betydelige økonomiske konsekvenser.

Danske Regioner forventer, at de økonomiske konsekvenser ved ændring af de enkelte bekendtgørelser drøftes over lov- og cirkulæreprogrammet, så regionerne kompenseres for eventuelle merudgifter.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen vurderer, at forslaget ikke har administrative konsekvenser for erhvervslivet, eftersom det vedrører kommuner og regioners byggevirksomhed.

Frederiksberg Kommune anfører, at forslaget vil have store administrative og økonomiske konsekvenser, når der skal foretages totaløkonomiske beregninger for byggeprojekter med en samlet projektsum på 5 mio. kr. eller derover.

Kommentar

Regioner og kommuner vil med lovforslaget få bedre mulighed for at agere som professionelle bygherrer, hvilket vil bidrage til at fremme en mere effektiv og omkostningsbesparende tilrettelæggelse af byggeprocessen ved de regionale og kommunale byggerier. Lovforslaget vil derfor bidrage til på sigt at effektivisere og billiggøre den efterfølgende drift i regioner og kommuner. Det vurderes derfor, at der på lagt sigt ikke vil være negative økonomiske konsekvenser ved at kommuner og regioner bliver omfattet af statsbyggelovens bestemmelser, herunder de tilhørende bekendtgørelser. Der vurderes ikke at være negative administrative konsekvenser for regioner og kommuner ved lovforslaget. I forbindelse med udmøntningen i de enkelte bekendtgørelser vil spørgsmålet dog blive taget op. Der gøres endvidere opmærksom på, at alene regionale og kommunale byggerier med en mindstegrænse på 20 mio. kr. er omfattet af forslaget.

5. Tekniske tilpasninger

Der er foretaget mindre ændringer i lovforslaget af teknisk og sproglig karakter, bl.a. som følge af Justitsministeriets lovtekniske gennemgang.

6. Oversigt over hørte organisationer, myndigheder m.v.

Advokatrådet, Akademisk Arkitektforening, Aalborg Kommune, Advokatsamfundet, Andelsboligforeningernes Fællesrepræsentation, Arkitektforbundet, Banedanmark, BAT-Kartellet, Beredskabsstyrelsen, Beskæftigelsesministeriet, Bips, Boligselskabernes Landsforening, Brancheforeningen for bygningsagkyndige og energikonsulenter, Byfo, Byfornyelse Danmark, Bygherreforeningen i Danmark, Byggecentrum, Byggefagenes Kooperative Landssammenslutning, Byggeriets Evaluerings Center, Byggeskadefonden, Byggeskadefonden vedr. Bygningsfornyelse, Byggesocietetet, Danmarks Tekniske Universitet, Danmark Tekniske Universitet, Institut for byggeri og anlæg, Dansk Byggeri, Dansk Bygningsinspektørforening, Dansk Erhverv, Dansk Standard, Danske Advokater, Danske Arkitektvirksomheder, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Landinspektørforening, DI, DI Byggematerialer, DI Videnrådgiverne, Digital Konvergens, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Domstolsstyrelsen, DSB, Ejendomsforeningen Danmark, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Esbjerg Kommune, Finansministeriet, Foreningen af kommunale beredskabschefer, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Forsikring og Pension, Forsvarets Bygnings- & Etablisementstjeneste, Forsvarsministeriet, Frederiksberg Kommune, FødevarerErhverv, Håndværksrådet, Implementeringsnetværket for Det Digitale Byggeri, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Ingeniørforeningen i Danmark, IT- og Telestyrelsen, Justitsministeriet, Klima- og Energiministeriet, Kommunalteknisk Chefforening, Kommunernes Landsforening, Konkurrencestyrelsen, Konstruktørforeningen, Kulturarvsstyrelsen, Kulturministeriet, Københavns Ejendomme, Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen, Landsbyggefonden, Lejeorganisationen BOSAM, Miljøministeriet, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Natur- og Miljøklagenævnet, Odense Kommune, Organisationen af Selvejende Institutioner, Praktiserende Landinspektørers Forening, Praktiserende Landskabsarkitekters Råd, Realdania, Region Hovedstaden, Region Midtjylland, Region Sjælland, Region Syddanmark, Region Nordjylland, Rigspolitiets Bygningsafdelingen, Rigsrevisionen, SBS Rådgivning A/S, Slots- og Ejendomsstyrelsen, Skatteministeriet, Socialministeriet, Statens Byggeforskningsinstitut, Statsministeriet, Sundhedsstyrelsen, Tekniq, Teknologisk Institut, Transportministeriet, Træbranchens Oplysningsråd, Udenrigsministeriet, Undervisningsministeriet, Universitets- og Bygningsstyrelsen, Vejdirektoratet, VELTEK, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Århus Kommune.

Følgende organisationer, myndigheder m.v. har haft bemærkninger til lovforslaget:

Byggeriets Evaluerings Center
 Byggeskadefonden
 Bygherreforeningen
 Danske ARK
 Dansk Byggeri
 Danske Regioner

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
Esbjerg Kommune
Foreningen for Rådgivende Ingeniører
Frederiksberg Kommune
Kommunernes Landsforening
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Region Nordjylland
Slots- og Ejendomsstyrelsen.