

19. november 2016

EM2016/7

Bilag K



Til Finans- og Skatteudvalget

Dato: 18. november 2016

J.nr.: 01.31.01.05-00123

Finansudvalgets høring over anlægsudvalgets del af FFL17

På vegne af Anlægsudvalget skal jeg takke mange gange for muligheden for at afgive høringssvar over Anlægsudvalgets dele af Finanslovsforslaget for 2017. Det er vigtigt og velkomment, at fagudvalgene på denne vis gives mulighed for at bidrage til Finansudvalgets arbejde med Finanslovsforslaget, således, at dette i højest mulige omfang udtrykker det samlede Inatsisartuts prioritering af Landskassens midler. Anlægsområdet er et væsentligt område i Finanslovsforslaget, og et område, som traditionelt tiltrækker sig meget opmærksomhed. Anlægsudvalget finder det derfor vigtigt at afgive sine bemærkninger til Finanslovsforslaget.

Anlægsudvalget fremsender disse bemærkninger og overvejelser til Finansudvalget med henblik på at Finansudvalget kan medtage disse bemærkninger i udvalgets kommende samrådsspørgsmål og/eller i udvalgets kommende betænkninger over Finanslovsforslaget. Anlægsudvalget ser frem til at erfare nærmere herom.

Anlægsudvalget har generelt kun ret få yderligere bemærkninger til Finanslovsforslaget, idet udvalget med tilfredshed noterer sig, at Finansudvalget i sine spørgsmål og bemærkninger til FFL17 har været meget grundige og stillet en lang række relevante spørgsmål vedr. det offentlige anlægsområde og ikke mindst beredskabsområdet.

Anlægsudvalget tog oprindeligt udgangspunkt i de aktivitets- og formålsområder, som Finansudvalget har angivet som særligt relevante for Anlægsudvalget, idet udvalget dog har vurderet, at samtlige hovedkonti under det tidligere aktivitetsområde 80-89 må siges at være relevante for Anlægsudvalget.

Imidlertid har Anlægsudvalget efter flere nærmere drøftelser af emnet valgt alene at fokusere på et område, som har vidtrækkende konsekvenser for hele vort samfund på både kort, mellemlang, lang og meget lang sigt.

Nedlæggelse af Anlægsområdet indledende bemærkninger

Anlægsudvalget har med betydelig forundring bemærket, at der foreligger overvejelser om nedlæggelse af hvad der tidligere var anlægsområdet i Departementet for Boliger, Byggeri og Infrastruktur, således at opgaverne i fremtiden vil skulle løses af hvert enkelt ressortom-

råde selv. Dele af anlægsområdet har tidligere være udlagt til de enkelte direktorater med en varierende succes til følge.

Omkring anlægsområdets historik

Anlægsafdelingen, som den har været kendt de seneste år, har gennem årtier haft en om-tumlet tilværelse.

Efter nedlæggelsen af GTO og siden Nunatek kom Sanartortitsivik / Grønlands Bygge-væsen. Det var GTO's anlægsdel som fortsatte og man varetog fortsat bygge og anlægsområ-det.

Herefter fortsatte anlægsområdet bl.a. i økonomidirektoratets boligafdeling. Energidelen skulle ud til det Nukissiorfiit, som var under oprettelse.

I 1994 med oprettelsen af A/S Boligselskabet INI¹ overtog INI ved sin stiftelse boliganlæg. INI skulle også varetage støttet boligbyggeri hovedsageligt for kommunerne og på bolig-støtteområdet. Det blev sat som betingelse for at byggeriet kunne modtage støtte, at INI skulle forestå administrationen. Samtidig varetog INI renovering af Selvstyres udlejningsbo-liger, hvilket var en betydelig opgave på daværende tidspunkt. INI skulle også være central aktør i forbindelse erfaringsopsamling og udvikling i forbindelse med boligområdet mv.

I samme periode var Bygge- og Anlægsstyrelsen under opbygning. Imidlertid blev det en noget amputeret Anlægsafdeling, da man i hele eller dele af perioden frem til årtusindeskif-tet havde lagt dele ud til de enkelte direktorater. Boligidirektoratet havde så INI til sine oppa-ver, men de andre havde fuldmægtige til at varetage bygherrerollen.

Konsolidering og samling af anlægsområdet

Omkring årtusindeskiftet kom der et Anlægsområde igen, som imidlertid ikke havde hver-ken boligerne, lufthavnene eller energien. Boligområdet blev således hvor det var hos INI, men kommunerne var ikke længere tvunget til at benytte INI. I samme periode skete en nedgang i det kommunale boligbyggeri. I perioden prøvede Selvstyret at opbygge en an-lægsafdeling full scale med vedligehold og byggeri og anlæg.

Omkring 2002-3 arbejdedes for at INI's anlægsafdeling skulle til Nuuk for at holde bedre kontakt mellem rådgiver og bygherre. Dette skete imidlertid ikke. Som konsekvens af at INI ikke havde flyttet anlægsafdelingen hjemtog Hjemmestyret året efter boliganlæg, bortset fra enkelte opgaver. I samme periode skete der en nedgang i boligrenoveringer.

Denne nye anlægsafdeling i hjemmestyret skulle således være næsten alt omfavnende inkl. eksempelvis lufthavne, men uden eks energi. Lufthavne afleveredes senere til Mitteqarfiit efter et lille eventyr i Paamiut. Det gik ikke voldsomt godt i hjemmestyrets anlægsafdeling og i 2006/2007 flyttedes INIs anlægsafdeling endeligt til Nuuk og kom under genopbyggelse, nu kaldet teknisk afdeling. Idet det ikke gik godt i hjemmestyret fik INIs tekniske afdeling

¹ Landstingsforordning nr. 12 af 28. oktober 1993 om Etablering af et boligselskab

overdraget flere og flere opgaver. Først boligområdet og siden i 2009 overdragedes alt byggeri.

Styringen af byggeri højnes men der er stadig samspilsproblemer

Styringen af byggeopgaverne gik nu bedre, men opgaverne havde ikke nogen særlig forbindelse til INI's øvrige opgaver. Opgaverne var endt der, fordi der var nogle personer som kunne løse dem. Man kan med en metafor kategorisere den daværende teknisk afdeling som et faderløst barn med en moder = INI som ikke havde det store kendskab til hvad det betød at have en sådan portefølje. Overtagelsen kom ikke af en formaliseret beslutning, men af nød, og der var ikke formelt ejerskab til overdragelsen.

I 2011 omdannedes INI's tekniske afdeling på ejerens foranledning (Formandens departement) til et decideret datterselskab. Dette gav nogle udfordringer internt i henholdsvis INI og INI Byggeteknik og virksomhederne imellem. Tilsvarende var der heller ikke sikkerhed for processen i relation til samspil mellem Formandens departement som ejer og Departementet for Byggeri og Boliger som ressortdepartement.

Moderselskab havde ikke et dybere kendskab til datterselskabets aktiviteter og hvad det omfattede, dette samtidig med at datterselskabet ekspanderede. INI Byggeteknik administrerede på toppen hele 7,5 % af Grønlands bruttonationalprodukt og dermed mere end moderselskabet og der var et stort afløb i Anlægs- og Renoveringsfonden samtidig med at der skete tiltag til forbedring af byggeriet.

I 2013 blev INI Byggeteknik fusioneret tilbage til INI. Herefter blev afdelingen nu rykket rundt igen. Denne gang til selvstyret. Selvstyrerammerne viste sig hurtigt at være uhenigtsmæssige hvor forskellige områder løbende er blevet fordelt ud og definitivt nu, hvor afdelingen søges nedlagt. Ved en optælling nås omkring 15 større eller mindre flytninger siden GTO - en under hver andet år. På baggrund af ovenstående bør udfordringerne på byggeområdet ikke være en overraskelse.

Opsummering af historik

Opsamlende må det kunne konkluderes, at der bør oprettes et dedikeret organ som kan sikre at bygge- og anlægsopgaverne foregår på en betryggende vis og at der sker en passende udvikling på området i forhold til det arktiske klima og den grønlandske infrastruktur. Det bør i samme anledning overvejes hvorvidt ejerskab til offentlige ejendommene bør opsamles i et sådant organ og ikke som for nuværende hvor boligområdet er præget af et tilfældigt midlertidigt ejerskab og løbende organisatoriske ændringer.

Det er videre helt centralt for den bedst mulige kompetente varetagelse af området, at dette organ ikke bør være umiddelbart underlagt eller i en anden form tilknyttet det kommunalpolitiske eller landspolitiske system. Dette afskærer naturligvis ikke, at der kan kommunikeres politiske tanker og visioner på området.

Det er således anlægsudvalgets principielle vurdering, at den konkrete gennemførelse af anlægsprojekter og prioriteringen af vedligehold ikke er en politisk opgave, men en fagdi-

sciplin, som kræver særlige tekniske og formelle kompetencer. Anlægsudvalget anser derfor, at der i forbindelse med den nuværende omkalfratering på anlægsområdet også bør overvejes mere holistiske og centralistiske organisatoriske modeller til varetagelse af samfundsmæssige anlægs og byggeopgaver. Udvalget har i den givne situation svært ved at se de umiddelbare fordele ved en tilbagevenden til fortidens silomodeller. Dette ikke mindst set i lyset af de blandede erfaringer, der er blevet høstet på bygge- og anlægsområdet.

Spørgsmål af relevans for nærværende problemstilling

Tidligere behandling af spørgsmålet om anlægsopgavernes placering

I den forbindelse har Anlægsudvalget noteret sig følgende i Naalakkersuisuts besvarelse af Finans- og Skatteudvalgets spørgsmål til FFL2017 af 12. oktober 2016, side 14:

3.12. Afsnit 4.3.3, Anlægssektorplaner, side 120

Hvornår forventes den rullende sektorplanlægning implementeret?

Svar: *En forudsætning for implementering af den rullende sektorplanlægning er, at Selvstyrets sektorplaner foreligger. De skal så sammenholdes med den kommunale planlægning. Det vil kunne ses i Landsplanredegørelse for 2016, at lidt flere departementer er nået lidt længere med deres sektorplaner, men at der er et stykke vej til at alle er i mål.*

Landsplanredegørelsen 2015 og de tværoffentlige seminarer, der har været afholdt siden 2014, har øget forståelsen for fælles koordinering, prioritering og samarbejde. Det kan ikke, her i 2016, påstås at den rullende sektorplanlægning er implementeret. Der er fremdrift, om end ikke i det ønskede omfang. Naalakkersuisut vil derfor opprioritere udarbejdelsen af sektorplaner. I landsplanredegørelsen for 2017 der igen blive gjort status, her forventes en betydelig fremdrift.

Fremtidig koordinering??

Ovenstående giver udvalget anledning til at fremkomme med følgende betragtning:

Hvorledes forventes det, at man kan implementere rullende sektorplaner, med fælles koordinering, prioritering og samarbejde når den administrativt koordinerende enhed søges nedlagt.

Udvalget anser denne problemstilling som værende et kardinalspørgsmål i forhold til den konkrete og fremtidige implementering af sektorplaner. Anlægsudvalget har under de givne omstændigheder vanskeligt ved at forestille sig, at der eksisterer mere operationelle administrative modeller end den nuværende til sikring af fremdrift i sektorplanerne.

Anlægsudvalget har ligeledes af de tidligere tekstanmærkninger til aktivitetsområder 80-89 Anlægs- og renoveringsområdet, nr. 9 bemærket følgende passage i afsnit 4:

”Boligerne opføres ud fra et koncept for standarder for kollegier, som sikrer en tilstrækkelig erfaringsopsamling og billiggør byggeriet, samt bidrager til hurtigere at kunne udbygge kollegiekapaciteten.”

Risiko for fragmenterede faglige miljøer

Henset til, at det må forventes, at der skal anvendes højtuddannet og specialiseret arbejdskraft til løsning af opgaverne med planlægning og projektering af anlægsopgaver og henset til, at omsætningshastigheden for højtuddannet arbejdskraft efter de mest positive skøn ligger omkring to år, hvorledes forventes det så, at der overhovedet kan ske nogen form for erfaringsopsamling for den medarbejder, der sidder isoleret og uden noget fagligt miljø skal håndtere disse opgaver? Anlægsudvalget ser med bekymring på dette potentielle videns- og erfaringstab på bygge og anlægsområdet. Tilsvarende ser Anlægsudvalget med bekymring på de bygninger, der forfalder om ørene på os, medens de nøglemedarbejdere der kender bygninger og faciliteter flyttes rundt og måske helt forlader arbejdsområdet.

Tidligere bemærkninger fra Finansudvalget på anlægsområdet

Anlægsudvalget har i samme forbindelse bemærket, at Finansudvalget den 3. november 2007 anførte således i sin betænkning til 2. behandlingen af FFL2008:

”80-89 Anlægs- og renoveringsområdet

Landsstyret har i finanslovsforslaget fremhævet, at de offentlige bygge- og anlægsprojekter skal gennemføres i et tempo, der svarer til bygge- og anlægssektorens kapacitet m.h.p. at undgå, at økonomien overophedes. Imidlertid er det klart, at den allerede høje aktivitet indenfor byggeriet er med til at presse kvadratmeterpriserne op i Nuuk. Dertil kommer mangel på bygningsarbejdere.

Finansudvalget finder, at der er behov for en anderledes og mere dynamisk tilgang til problemstillingen, end der hidtil har været vilje til. En sådan tilgang må nødvendigvis omfatte følgende 4 tiltag:

1. Etablering af en Bygge- og anlægsstyrelse

Anlægsopgaven bør lægges ind under én samlet bygge- og anlægsstyrelse. Anlægsopgaven er teknisk og juridisk kompliceret, og henset til vanskelighederne med at rekruttere fagfolk på området er det usandsynligt, at kommunerne alene vil være i stand til at løfte denne opgave, selv efter kommunesammenlægningen. Der er derfor meget mere fornuft i at samle de folk, der kender til anlægsområdet, på et sted, og så lade dem varetage det offentlige byggeri, uden at det skal koordineres på tværs af direktorater og kommuner. Etableringen af en sådan styrelse vil forudsætte en forøget anvendelse af rammebevillinger.

2. Højere krav til kvaliteten i byggeriet og byggerådgivningen

Finansudvalget anser, at Grønlands Hjemmestyre bør stille højere faglige krav til bygningsrådgiverne, der står for udformning og tilsyn med det offentlige byggeri. Frem for individuelt designede løsninger anser Udvalget, at der i

langt højere grad bør fokuseres på modul- og standard-byggerier, som er billigere, og som ikke fører til så mange fejl i byggefasen.

Grønlands Hjemmestyre har endnu ikke fået oversat AP 95 "Fælles betingelser for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed i Grønland". Dette giver i sagens natur grønlandsktalende mestre en urimelig ulempe, når de ønsker at byde ind på offentlige entrepriser. Derudover medfører den manglende oversættelse af hovedregelsættet på byggeområdet naturligvis en potentiel og fordyrende fejlkilde.

3. Omvendt udbud

Ved omvendt udbud afsætter udbyder en økonomisk ramme, som udgør den maksimale udgift for et projekt, suppleret med nogle overordnede kvalitative beskrivelser af indholdet i byggeopgaven. De, der byder på entreprisen, må så anstrenge sig for at levere mest muligt indenfor den fastsatte ramme. Anvendelse af omvendt udbud ville give mulighed for at presse byggepriserne ned. Det må derudover anses, at en samlet bygge- og anlægsstyrelse ville være særdeles velegnet til at løfte en sådan udbudsforretning.

4. Nedbringelse af materialeomkostninger

Finansudvalget er bekendt med, at materialepriserne særligt indenfor VVS og el ligger på et for højt niveau. Problemet er, at der indenfor disse to områder opereres med danske listepreiser, og at der med meget stor sandsynlighed sker en "sort" (d.v.s. ulovlig) koordinering af priserne indenfor branchen i Danmark. Angiveligt kan man uden videre spare 20 % på materialerne ved at købe dem i f.eks. Sverige frem for i Danmark. De svenske materialer lever efter det oplyste fuldt ud op til Grønlandske materialestandarder. Dette gælder ikke for materialer fra f.eks. Canada og USA. Der bør fastsættes krav om, at det øvrige skandinaviske marked afsøges for billigere materialer ved udbud af større entrepriser. "

Anlægsudvalget tilslutter sig principielt det daværende Finansudvalgs anførte betragtninger. Anlægsudvalget vurderer endvidere, at de fremførte bemærkninger og betragtninger synes, at udgøre et egnet grundlag for en etablering af en administrativ rationel ramme for forvaltningen af offentlige bygge og anlægsopgaver.

Anlægsudvalget vil ligeledes benytte lejligheden i sammenhæng med ovenstående til at fremkomme med følgende betragtninger om mulige organisatoriske modeller til varetagelse af offentlige ejendommers forvaltning.

Om organisering og varetagelse af den offentlige bygningsmasse

Omkring bygningsmasse, bemærker Anlægsudvalget, at der i andre lande såsom Danmark, Norge og Færøerne er samlende organisationer, der i forskellig form varetager såvel bygherrefunktion, finansiering, vedligehold og administration af offentlige bygninger og Infrastruktur. Eksempelvis er der i Danmark Bygningsstyrelsen og Freia Ejendomme A/S, i Norge Statsbygg og endelig på Færøerne er der Landsverk.

Som eksempel på hvad disse organisationer udfører, kan fra Landsverks værdiprogram "Landsverk bygger landet" tage en del af Landsverks Mission:

Landsverk bygger, vedligeholder og administrerer offentlige bygninger og Infrastruktur anlæg på Færøerne. Landsverk udarbejder langsigtede planer og sikrer professionelle og objektive løsninger. Vi skaber bæredygtige løsninger og blivende værdier i den offentlige infrastruktur og bygninger.²

Udvalget har i den forbindelse stillet sig selv spørgsmålet, hvorfor der i Grønland ikke er en administrativ som vel politisk drift hen i mod at oprette en udførende og koordinerede organisation til at varetage opgaver som eksempelvis beskrevet i Landsverks mission.

Om samdrift

Anlægsudvalget vurderer som tidligere nævnt i lighed med Finansudvalget i 2007, at samdrift bør kunne hæve kompetenceniveauet og effektiviteten samt sikre en bedre udførelse og bevaring af bygninger og anlæg. Det bør i den forbindelse overvejes at lade Selvstyrets boliger, skoler, institutioner og administrationsbygninger i porteføljen. Ansvar for disse ligger i dag i spredt orden og resultaterne af denne situation afspejles i vedligeholdelsestilstanden af Selvstyrets boligejendomme, KNRs tidligere bygning i Nuuk eller sågar Selvstyrets repræsentationsbygning.

En mulig fremtidig grønlandsk model for varetagelse af offentligt byggeri

Flere af opgaverne ville kunne løses i en organisation svarende til Landsverk. Denne organisation kunne i fremtiden være Illuut A/S, som allerede er i gang med dele af opgaverne.

Fremtidens opgaver for et ny organiseret Illuut A/S kunne være:

- Byggeherrefunktion ved nyopførelse og renovering
- Ejerrolle (evt. på nogle ejendomme ikke selve ejerskabet, men påtage sig rollen for Selvstyret og eller andre)
- Planlagt vedligehold og reinvestering
- Finansiering gennem finanslov og ekstern finansiering. Herunder udarbejdelse af investeringsplaner mv.
- Projektudvikling og afhændelse af bygninger, som ikke længere tjener noget formål for Selvstyret
- Facilitys Management for Selvstyret
- Opsamling og videregivelse af viden

Indtægter til at afholde udgifter til servicering af lån, vedligehold og reinvestering, kunne være udleje af bygninger til Grønlands Selvstyre og dets institutioner.

Udover den normale drift kunne Illuut A/S sikre udvikling og erfaringsopsamling på bygningsområdet. Eksempelvis kunne man tage fokus på at sikre bæredygtige løsninger og retningslinjer indenfor byggeri og vedligehold således at værdier sikres og der sikres brugervenlige løsninger.

² Bureau for Inatsisartuts egen oversættelse. <http://www.landsverk.fo/Default.aspx?pageid=19722>

Således agter Anlægsudvalget i det kommende år at undersøge mulighederne nærmere og i den forbindelse besøge såvel Landsverk som Bygningsstyrelsen og Freja Ejendomme eller tilsvarende.

Afrunding og konklusion

Det følger som et naturligt præg af Landstingslov om Landsting og Landstyre at formanden for Naalakkersuisut frit kan vælge organiseringen og sammensætningen af ressortområder. Det er ikke anlægsudvalgets ærinde med nærværende skrivelse, at sætte denne rettighed under debat. Derimod ønsker udvalget blot at opfordre Finansudvalget til også at have øje for de mulige teknisk- administrative udfordringer, Naalakkersuisuts nuværende strategi for anlægsområdet kan medføre. Anlægsudvalget ser med bekymring på de signaler, der indtil nu er udmeldt fra Naalakkersuisuts side hvad angår den fremtidige organisering af anlægsområdet.

Med venlig hilsen

Kalistat Lund
Formand for Anlægsudvalget