

The logo for Rambøll, featuring the word "RAMBØLL" in a bold, sans-serif font. A stylized blue checkmark is integrated into the letter "O".

RAMBØLL

ComteBureau[•]

Omsorgsboliger og sosiale bofelleskap – hvordan bygge kostnadseffektivt og godt i en tid med høye byggekostnader

Rapport
Rambøll Management Consulting

Rapport

Omsorgsboliger og sosiale bofellesskap – hvordan bygge kostnadseffektivt og godt i en tid med høye byggekostnader

Oppdragsnavn **Omsorgsboliger og sosiale bofellesskap – hvordan bygge kostnadseffektivt og godt i en tid med høye byggekostnader?**
Mottaker **Husbanken**
Dokumenttype **Rapport**
Dato **7.12.2023**
Utført av **Rambøll Management Consulting, Rambøll Norge og Comte Bureau**

Rambøll
Harbitzalléen 5
Postboks 427 Skøyen
0213 Oslo

T +47 22 51 80 00
<https://no.ramboll.com>

Takk til informanter som har bidratt med sin kompetanse og erfaring i forbindelse med oppdraget.

Innholdsfortegnelse

1.	Sammendrag	2
1.1	Hvordan bygge mer kostnadseffektivt?	2
2.	Innledning	4
2.1	Implikasjoner av funn og analyser	5
2.2	Kort om metodisk tilnærming	5
2.3	Byggeprosessen	6
2.4	Leserveiledning	7
3.	Rammebetingelser for et godt byggeprosjekt	9
3.1	Balansen mellom tid, kost og kvalitet	9
3.2	Verdien av god tidlig fase	10
3.3	Brukerbehov	13
4.	Tomt som prisdriver	17
4.1	Erverv av tomt	18
4.2	Kostnader knyttet til lokalisering og utvikling av tomt	22
5.	Areal som prisdriver	25
5.1	Størrelser på boligene og bygg	25
5.2	Bedre utnyttelse av arealet	29
5.3	Vurdering av bruks- og livssykluskostnader	32
6.	Gjennomføringsmodell som prisdriver	33
6.1	Gjennomføringsmodeller	34
6.2	Standardisering	35
6.3	Gjenbruk av kravspesifikasjoner	36
6.4	Å redusere risiko i prosjektene	36
7.	Veien videre	40
7.1	Hvordan legge til rette for flere kostnadseffektive omsorgsboliger fremover?	42

1. Sammendrag

Rambøll Management Consulting, i samarbeid med Rambøll Norge og Comte Bureau, har gjennomført FoU-oppgavet «Omsorgsboliger og sosiale bofellesskap – hvordan bygge kostnadseffektivt og godt i en tid med høye byggekostnader?» for Husbanken i perioden august til november 2023.

Bakgrunnen for oppdraget er økte byggekostnader de siste årene og formålet har vært å fremskaffe kunnskap og vurdere hvilke faktorer som påvirker kostnadene ved oppføring av omsorgsboliger og sosiale bofellesskap. I oppdraget har vi identifisert mulige kostnadsbesparelser og gode eksempler som er utledet i noen anbefalinger for økt kostnadseffektivitet i byggeprosjekter. Disse fremkommer i rapporten. Her peker vi også på noen grep for å få realisert flere kostnadseffektive omsorgsboliger fremover.

Problemstillingene er primært besvart med data fra kvalitative intervjuer med og rundt utbygger i kommunal og privat sektor samt entreprenører og rådgivende ingeniører. Det er også gjennomført dokumentanalyser og to analysemøter med Husbanken.

Gjennom oppdraget har det blitt tydelig at det er vanskelig å gi konkrete anbefalinger som vil egne seg i alle fremtidige prosjekter, da de mest gunstige løsningene vil variere fra prosjekt til prosjekt, og er avhengig av en rekke kontekstuelle faktorer. For eksempel vil prisen på råvarer variere etter tilgangen i verdensmarkedet, dessuten vil tekniske løsninger eller den optimale modellen på gode fellesarealer også være ulike mellom prosjekter – knyttet til tomtevalg og behov hos beboere og ansatte. Det finnes ingen standardmodell eller standardløsning; hvert prosjekt starter med tilnærmet blanke ark og i hvert byggeprosjekt tas det over en million valg og vurderinger av en rekke personer med ulike faglige perspektiver som er involvert på ulike faser i byggeprosessen.

For å kunne svare ut problemstillingene har vi valgt å løfte anbefalingene til et mer generelt nivå, fremfor å peke på konkrete enkeltløsninger – selv om noen av dem også er med. Det gjør rapportens innhold noe mer teoretisk. Å finne kostnadseffektive løsninger er en kontinuerlig oppgave. Hvert byggeprosjekt er unikt, og vi oppfordrer derfor byggherrer og utbyggere til å gjøre sine egne individuelle vurderinger i hvert enkelt tilfelle og benytte funnene til å peke retning på hvilke diskusjoner det er viktig å ta, i et kostnadsperspektiv, når man bygger omsorgsboliger og sosiale bofellesskap.

1.1 Hvordan bygge mer kostnadseffektivt?

For å bygge mer kostnadseffektive omsorgsboliger og sosiale bofellesskap, har vi indentifisert noen områder med potensiale for bedre praksis. Disse beskriver vi nærmere i det følgende.

Kommunene må øke kunnskapen om behovene og skape mer forutsigbarhet

Med erfaring fra tidligere oppdrag, viser det seg at behovet for boliger til omsorg og sosiale formål kommer noe overraskende på for kommunene: Boenhetene trengs raskt, og det er lite tid til å utforske muligheter og barrierer og å forstå beboer og ansattes behov på en god måte.¹ At kommunene har dårlig tid, oppleves også av noen av informantene i dette FoU-oppgavet. Vi erfarer i tillegg at det generelt er mangelfull samhandling mellom fagområdene for utbygging, planutvikling og tjenesteutøvere i kommunene. Dermed øker risikoen for at kommunene ikke

¹ <https://www.baerum.kommune.no/contentassets/0e118a508a27495789989869027f0156/rapport-stimulab-medvirkning-og-samhandling-i-byggeprosjekter-2022.pdf>

klarer å lage en helhetlig og forutsigbar plan for fremtidige boliger. Når det haster å realisere byggeprosjektene, oppstår det sterke insentiver for å nedprioritere kostnadseffektive tiltak og kvalitet i bygget.

Kommuner vil dermed tjene på å styrke lokal behovskartlegging: Hvor mange har behov for bolig fremover i tid? Og hvilke tomter har vi tilgjengelig til et slikt formål? Ny lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet adresserer noen av disse problemstillingene, og kommunene er nå pliktig til å ta boligsosiale hensyn i kommunal planlegging. Eksempelvis skal kommunen ha oversikt over behov for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet.² Det blir samtidig viktig å bruke slik oversikt med tilhørende strategier til å være i forkant med konkrete prosjekter. Når kommunen kan igangsette byggeprosjekter i god tid, kan de også ta seg bedre tid til å utforske muligheter og barrierer, samt å forstå beboer og ansattes behov.

Kommunene må bygge det de har behov for

Den største feilen som blir gjort i byggeprosjekter, er å ikke bygge i henhold til behovet – altså det bygget skal brukes til. Ifølge Ole Jonny Klakegg, forsker på bygg- og miljøteknikk ved NTNU, er dette et område hvor det ofte syndes.³ Gode tidligfasevurderinger vil øke forståelsen og kunnskapen for hva som bør bygges og på hvilken måte. Dette bidrar til å redusere risiko og kompleksitet i prosjektet, noe som igjen påvirker positivt på prisnivået og kvaliteten på bygget. Økt kunnskap om hva inne- og utearealer skal brukes til, reduserer risikoen for å bygge fellesrom som ikke blir brukt eller løsninger som må utbedres rett etter at bygget er realisert.

Kommunene bør gjøre særlig vurderinger knyttet til behovsforståelse, tomt, arealer og gjennomføringsmodell

Gjennom prosjektet har vi identifisert særlig fire prisdrivere som kommuner bør ha særlig oppmerksomhet på i planlegging og gjennomføring av omsorgsboliger og sosiale bofelleskap. Disse fire overordnede prisdriverne er: å sikre en god tidligfase hvor man forstår behovet, gjøre et godt tomtevalg, sikre arealeffektivitet og velge riktig gjennomføringsmodell.

I rapporten vier vi de fire identifiserte prisdriverne særlig oppmerksomhet, både ved å peke på hva som driver opp prisen og mulige kostnadsbesparelser samt beskrive eksempler og anbefalinger.

Anbefalinger oppsummert:



For å bygge mer kostnadseffektivt må:

- ✓ utbygger bygge for riktig behov gjennom å øke forståelse og kunnskap tidlig i byggeprosjektet
- ✓ kommunene gjøre gode vurderinger av behov
- ✓ utbygger være bevisst fire overordnede prisdrivere: behov, tomt, arealeffektivitet og gjennomføringsmodell.

² Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet, 2022. (LOV-2022-12-20-121). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2022-12-20-121>

³ Internt foredrag av Ole Jonny Klakegg, 10.10.23, i forbindelse med FoU-oppdraget.

2. Innledning

Pandemi og krig har påvirket det globale prisnivået på råvarer de siste årene, og nasjonalt har i tillegg en svak norsk krone gjort det dyrere å importere fra utlandet. Dette har påvirket byggekostnader hvor både betong- og stålpriser har økt betraktelig,⁴ noe som også påvirker prisnivået på realisering av omsorgsboliger og sosiale bofelleskap i kommunesektoren.

Behovet for omsorgsboliger og sosiale bofelleskap forventes å øke fremover: I løpet av de neste 20 årene antar man at antall eldre over 80 år dobler seg og omsorgsboliger er et av virkemidlene for å sørge for en god bosituasjon for denne befolkningsgruppen.⁵ Dessuten gjøres det en innsats, blant annet fra Husbanken, for å få flere personer med utviklingshemming til å eie egen bolig. Kommunenes mål om å ha nok tilpassede boliger blir vanskeligere å nå når byggekostnadene øker og forventes å være på et høyere prisnivå også fremover.⁶

FoU-oppgavet «Omsorgsboliger og sosiale bofelleskap – hvordan bygge kostnadseffektivt og godt i en tid med høye byggekostnader?» ble gjennomført for Husbanken høsten 2023 og formålet var å fremskaffe kunnskap og vurdere hvilke faktorer som påvirker kostnadene ved oppføring av omsorgsboliger og sosiale bofelleskap.

I tråd med Husbankens bestilling har Rambøll undersøkt følgende problemstillinger:

- Hva er prisdriverne i omsorgsboliger og sosiale bofelleskap?
 - Herunder vurdere:
 - Forhold knyttet til lokalt boligmarkedet og tilgang på tomter
 - Kostnader til prosjektering og oppføring
 - Behov hos brukergruppene
 - Reguleringer og krav
- Hvordan er byggekostnadene for omsorgsboliger sammenlignet med private byggeprosjekter som omsorg+ og seniorboliger? Er det valg/grep som er tatt i utforming og bygg av disse som kan være overførbare til omsorgsboliger og eventuelt andre offentlige sosiale bofelleskap?
- Hvilke muligheter finnes for å redusere byggekostnader, og samtidig opprettholde god boligkvalitet, også av betydning for smittevern og andre helsemessige forhold?
- Hvordan virker kravspesifikasjonene knyttet til investeringstilskuddet for omsorgsboliger inn på mulighetene for å bygge kostnadseffektivt?
- Hva er eksempler på kostnadseffektive valg tatt i byggeprosessen som bidrar til å redusere bokostnader/ driftskostnader/ vedlikeholdskostnader i tiden etter bygget er tatt i bruk?
- I hvilken grad det finnes standardiserte løsninger som kan bidra til å holde kostnadsnivået nede?

⁴ UNIONs Boligutviklingsundersøkelse, 2023. Tilgjengelig på: <https://m2.union.no/resources/UNIONs-Boligutviklingsundersokelse-Varen-2023.pdf>

⁵ <https://www.ssb.no/helse/helsetjenester/artikler/sykehjem-og-hjemmetjenesten-i-norge>

⁶ https://blogg.prognosesenteret.no/historisk-hoeje-byggekostnader-vil-dempe-byggeaktiviteten?utm_source=Boligkanalen&utm_medium=external-link

- Hvilken betydning har Husbankens virkemidler for hvorvidt prosjektene igangsettes i en tid med økte byggekostnader?

Husbanken ba også om følgende i FoU-oppgavet: At det frembringes gode eksempler fra et utvalg relevante byggeprosjekter, definert til å være omsorgsboliger og sosiale bofellesskap, herunder et ønske om at det vises en bredde i prosjektenes sentralitet, målgrupper og initiativtakere. I tillegg skulle oppdraget gi anbefalinger på hvordan det kan legges til rette for flere kostnadseffektive omsorgsboliger i tiden fremover.

Byggherre og utbygger i kommunesektoren er ansett som den primære målgruppen for FoU-oppgavets konklusjoner, i tillegg til rådgivere og saksbehandlere i Husbanken.

2.1 Implikasjoner av funn og analyser

Gjennom prosjektperioden har det blitt tydelig at problemstillingene for oppdraget vanskelig kan besvares med løsninger som vil egne seg i alle fremtidige prosjekter. I stedet vil de mest gunstige løsningene variere fra prosjekt til prosjekt. Det finnes sjeldent to streker under et svar når det gjelder kostnadseffektive valg i byggeprosjekter da prisen på råvarer, valg av tekniske løsninger eller den optimale modellen på gode fellesarealer vil variere fra prosjekt til prosjekt. Det finnes ingen standardmodell eller standardløsning; hvert prosjekt starter med tilnærmet blanke ark og i hvert byggeprosjekt tas det over en million valg og vurderinger av en rekke personer med ulike faglige perspektiver som er involvert på ulike faser i byggeprosessen.

Enkelte av oppdragets skisserte problemstillinger blir i mindre grad omtalt i denne rapporten. Rundt sammenligningen med private konsepter som omsorg+ og seniorboliger har vi gjennom prosjektperioden sett hvordan denne typen prosjekter grunnleggende skiller seg fra bygging av omsorgsboliger og sosiale bofellesskap i kommunal regi. Først og fremst kjennetegnes de private prosjektene med at de har et vesentlig høyere antall boenheter. Dette gjør at det blir andre tomter som er aktuelle for disse prosjektene, og en annen type aktører blir involvert i byggeprosessen. I tillegg trenger ikke disse prosjektene følge Husbanken sine krav til investeringstilskudd for omsorgsboliger. Dermed deler denne typen private prosjekter heller grunnleggende trekk med større utbyggingsprosjekter i det ordinære markedet.

Smittevern blir heller ikke omtalt videre i rapporten. Dette er ikke noe informantene har lagt vekt på som noe de jobber aktivt med, og heller ikke trukket frem som en betydelig prisdriver i prosjektene. Ansatte i kommunene fremhever at smittevern er et mer aktuelt tema når det bygges sykehjem.

I rapporten oppsummerer vi mulige kostnadsbesparelser og et knippe eksempler fra kommunesektoren som enkeltpersoner i kommunene og i private bedrifter selv vurderer har bidratt til å redusere prisene i omsorgsboliger og sosiale bofellesskap. Vi gir også anbefalinger om hvordan kommuner kan oppnå mer kostnadseffektive byggeprosjekter, basert på de kvalitative intervjuene gjennomført i oppdraget. Det er likevel viktig at kommunene gjør lokale vurderinger i hvert enkelt tilfelle og vi anbefaler at konklusjoner i rapporten brukes veiledende og ikke som endelige, varige tiltak.

2.2 Kort om metodisk tilnærming

Kartleggingen bygger primært på semistrukturerte intervjuer hvor vi har forhåndsdefinerte spørsmål, men som også gir rom for å følge opp temaer som de som intervjues er særlig opptatt av. Valg av informanter har skjedd i form av snøballmetoden. Dette er en metode der nettverk og intervjuede informanter blir spurt om å anbefale andre informanter som kan ha god innsikt i de aktuelle problemstillingene. Snøballmetoden er fleksibel, og egner seg godt til å svare på

problemstillinger der utvalget av informanter ikke er gitt på forhånd.⁷ De første informantene fikk vi anbefalt fra internt i Rambøll og Comte Bureau, samt fra Husbanken.

Snøballmetoden kan gi homogene informantutvalg, derfor har vi tilstrebet å samtidig ha en bredde i utvalget for å få ulike perspektiver på problemstillingen. Det er gjennomført intervjuer med 28 personer innenfor følgende områder: kommunale byggherrer, entreprenører, private og kommunale utbyggere, foreldrerepresentanter, rådgivende ingeniører, forskere, kommunale helse- og omsorgstjenester, rådgivere i Husbanken og Statsbygg. I intervjuene har vi vektlagt å undersøke hva informantene erfarer som særlige kostnadsdrivere og hvor de mener mulighetsrommet for økt kostnadseffektivitet ligger.

De kommunalt ansatte informantene fordeler seg slik på standard for klassifisering^{8;9} av kommuner etter innbyggertall og sentralitetsindeks:

Sentralitetsklasse	Informanter	Kommunestørrelse	Informanter
Nivå 1 og 2: Mest sentrale kommuner	5	Nivå 1 og 2: 20 000- innbyggere	7
Nivå 3 og 4: Mellomsentrale kommuner	6	Nivå 3 og 4: 5000-19 999 innbyggere	6
Nivå 5 og 6: Minst sentrale	2	Nivå 5 og 6: 0-4999 innbyggere	0

Et sentralt element i FoU-en var å identifisere gode eksempler på kostnadseffektive omsorgsboliger og sosiale bofellesskap. Det finnes lite tilgjengelig dokumentasjon og for å finne et tilstrekkelig antall eksempler har vi måtte lete flere steder: Vi har spurt dem vi har intervjuet, etterspurt i Husbanken og blant ingeniører og arkitekter i Rambøll. Blant de kommunene som er valgt som eksempelkommuner er det få av dem som opplever at hele byggeprosessen har vært forbilledlig. Vi har derfor valgt å belyse deler av prosessen i de tilfellene hvor kommunene opplever å ha fått til noe bra. Vi har også valgt å anonymisere de eksemplene som ikke har vært fullt så bra, men hvor det er lærdom å hente.

Gjennom oppdraget har vi innhentet et rikt og mangesidig datagrunnlag og dette er bearbeidet blant annet i to analysemøter med Husbanken for å definere hva som er viktig å presentere i rapporten.

FoU-oppgaven er løst av et tverrfaglig team bestående av ressurser med bakgrunn innen samfunnsvitenskap (Rambøll Management Consulting), byggingeniør, siviløkonom (Rambøll Norge) og arkitekt (Comte Bureau).

2.3 Byggeprosessen

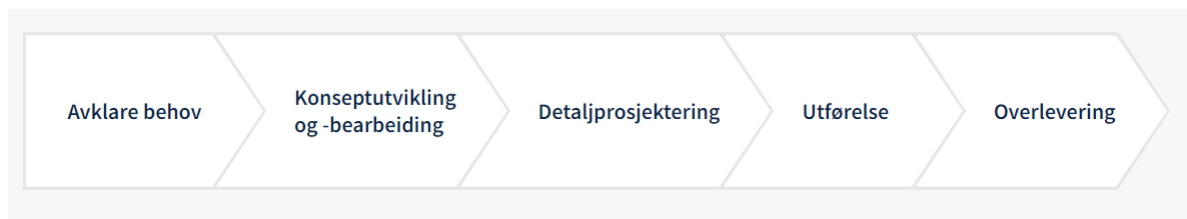
I FoU-oppgaven har vi konsentrert oss primært om byggeprosessen og legge til grunn Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sin fasemodell i veiledning for offentlige anskaffelser, oppsummert i figur 2-1:

⁷ Parker & Scott, 2019. «Snowball sampling». DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/>

⁸ SSB.no, 2023. «Standard for klassifisering av kommuner etter innbyggertall». URL: <https://www.ssb.no/statbank/table/07459/tableViewLayout1/>

⁹ SSB.no, 2023. «Sentralitetsindeksen». URL: <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/artikler/sentralitetsindeksen>

Figur 2-1 Byggeprosessen



Kilde: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sin fasemodell i veiledning for offentlige anskaffelser, tilgjengelig på: <https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen>

I oppdraget har vi i tillegg valgt å undersøke valg av tomt og driften som kommer etter overlevering, for å kunne vurdere totalkostnadene.

Hver byggeprosess krever sin skreddersøm; Valg av utforming og materialer må tilpasses de rammebetingelsene og den konteksten bygget realiseres innenfor. Gjennom intervjuer med kommunale og private utbyggere og entreprenører, har vi likevel identifisert at det er særlig fire områder hvor kostnadene både kan øke, men også reduseres. Rapporten er strukturert rundt disse områdene:

- **Brukerbehov** i bygget, herunder sikre et bygg som ivaretar et godt bomiljø og legger til rette for gode tjenester
- **Tomten** bygget skal stå på
- **Arealer** i bygget
- **Gjennomføringsmodell** for byggeprosjektet

Brukerbehov inngår i neste kapittel, som en del av rammebetingelsene for et godt byggeprosjekt. De tre andre prisdriverne er viet hvert sitt kapittel.

2.4 Leserveiledning

Rapportstrukturen følger den tenkte kronologien i et byggeprosjekt, men vi vet at rekkefølgen mellom byggeprosjekter kan variere, for eksempel når kommunen velger tomt.

I **kapittel 3** vil vi trekke frem rammebetingelsen for et godt byggeprosjekt, herunder noen anerkjente prinsipper for gjennomføring av byggeprosesser, peke på planprosessen som også er et viktig styringsverktøy for å oversikt og retning i kommunens arbeid. I dette kapittelet vil vi også peke på hvor viktig det er med en god tidligfase og det å forstå behovene til de som skal benytte bygget, herunder beboere og ansatte. Dette kapittelet svarer til byggeprosessens første steg: avklare behov.

I **kapittel 4** ser vi nærmere på kostnader knyttet til tomt, herunder vurderinger kommunene må gjøre knyttet til lokalisering og pris på tomt, infrastruktur og grunnforhold. Dette kapittelet svarer til byggeprosessens første og andre steg: avklare behov og utvikle konsept. Tomt vil også være en kostandsdriver i både detaljprosjektering og utførsel.

Areal som prisdriver er sentralt i **kapittel 5**, hvor vi ser på grep og vurderinger kommuner må tenke på, for å bygge i tråd med behovene. Dette kapittelet svarer til byggeprosessens andre steg: utvikle konsept.

I **kapittel 6** vurderer vi gjennomføringsmodeller og prosessen knyttet til anbud. Dette kapittelet svarer til byggeprosessens tredje og fjerde steg: detaljprosjektering og utførelse, men det å invitere inn byggutfører tidligere kan gi gevinster.

I **kapittel 7** viser vi til sammenhengen mellom de identifiserte prisdriverne og anbefalinger for veien videre: Hvordan legge til rette for flere kostnadseffektive omsorgsboliger i årene fremover?

3. Rammebetingelser for et godt byggeprosjekt



Anbefalinger oppsummert:

For å bygge mer kostnadseffektivt bør kommunene:

- ✓ benytte planstrategien aktivt til å synliggjøre behovene for omsorgsboliger og sosiale bofelleskap
- ✓ sette av tid til gode tidligfaser
- ✓ bruke tid på å forstå behovet
- ✓ sammen med utbygger sikre at kunnskap og forståelse ivaretas av alle parter gjennom hele byggeprosjektet
- ✓ vurdere samlokalisering og driftsmodellen til omsorgstjenesten
- ✓ hensynta prinsippene om normalisering og integrering
- ✓ utforske muligheter innen velferdsteknologi

Kostnaden på byggeprosjekter avhenger både av eksterne rammebetingelser, slik som råvarepriser i markedet og nasjonale og internasjonale krav, samt hvordan hvert enkelt byggeprosjekt gjennomføres. Det er vanskelig på kommunalt nivå å gjøre noe med de eksterne forholdene, og kostnadsreducerende tiltak vil primært søkes innenfor interne påvirkbare forhold.

I dette kapitlet vil vi trekke frem noen anerkjente prinsipper for gjennomføring av byggeprosjekter som ligger som interne rammebetingelser i et hvert byggeprosjekt, og deretter mer spesifikt på brukerbehov i omsorgsboliger og sosiale bofelleskap.

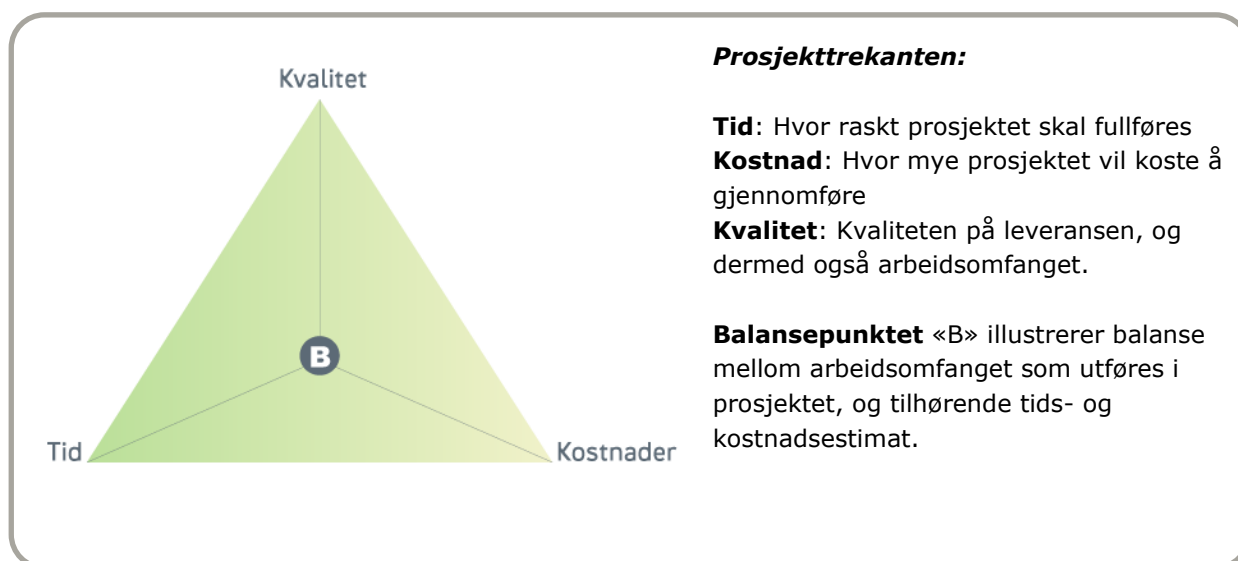
3.1 Balansen mellom tid, kost og kvalitet

Visuelt fremstår byggeprosessen i figur 2-1 trinnvis og enkel, men i praksis er den langt mer kompleks. De største kostnadene ligger i den såkalte utførelsesfasen, hvor selve bygget blir realisert med grunnarbeid, fundamentering, tekniske anlegg, gulv, vegger og tak, men valg tatt i de tidligere fasene vil i stor grad påvirke hvor kostbar utførelsen blir. Mangelfulle avklaringer om hva bygget skal brukes til, eller urealistiske forventninger til alt bygget skal løse, vil begge være kilder til at prosjektkostnadene stiger. Manglende rutiner for å ivareta beboerperspektivene og tjenestenes behov, vil også kunne gjøre bygget dyrere enn nødvendig, for eksempel ved at arealer må bygges om i etterkant av overlevering av bygget.

Prosjekttrekanten, figur 3-1, er en enkel visualisering av tre grunnleggende begrensninger i ethvert prosjekt, også byggeprosjekter, hvor hver side – kvalitet, tid og kostnader – representerer en av begrensningene. Utfordringen ligger i å finne balansen som gir et vellykket prosjekt.¹⁰

¹⁰ <https://www.prosjektbloggen.no/hva-er-prosjekttrekanten>

Figur 3-1 Prosjekttrekanten



Kilde: Prosjektbloggen, Metier, tilgjengelig på: <https://www.prosjektbloggen.no/hva-er-prosjekttrekanten>

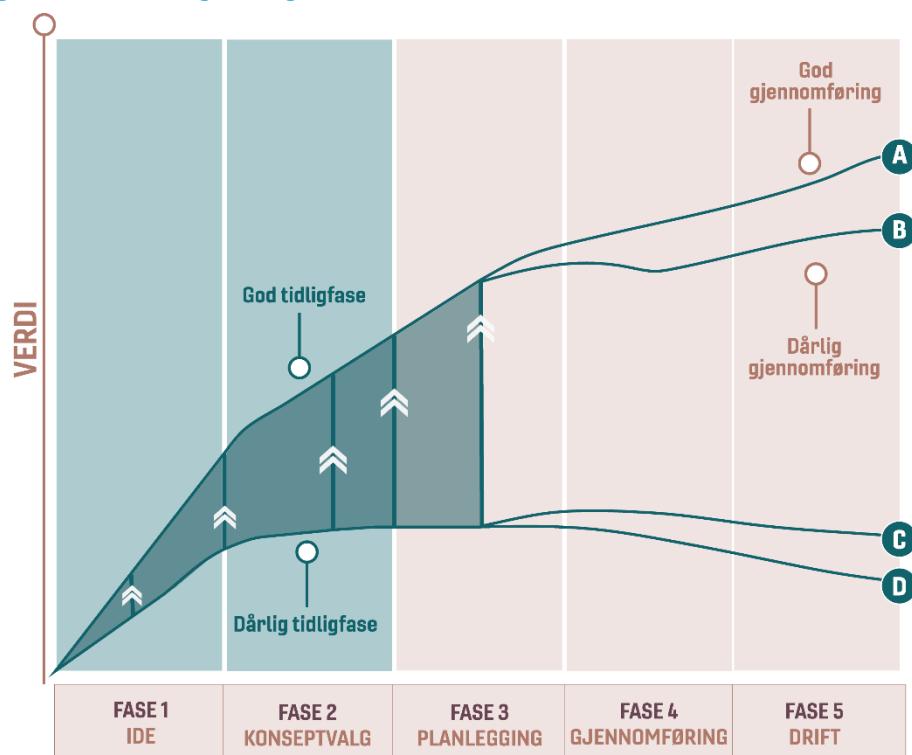
Kostnadseffektive tiltak kan påvirke både kvalitet og tiden det tar å få realisert bygget. Utfordringen ligger i å redusere kostnadene på en slik måte at det ikke går utover kvalitet. Når det gjelder tidsaspektet er det en tydelig sammenheng mellom tiden man har til rådighet og hvor dyrt prosjektet blir. Kortere prosjekterings- og byggetid vil kunne føre til høyere prosjektkostnader. Dermed er det mye å hente på å være ute i god tid, kjenne behovene sine tidlig og planlegge deretter.

3.2 Verdien av god tidlig fase

Desto lengre byggeprosjektet er kommet, jo dyrere blir det å gjøre endringer. Endringene koster derimot svært lite i starten av byggeprosjektet, men det er også på dette tidspunktet utbygger har minst kunnskap og forståelse for hva bygget skal bli. Å øke forståelsen og kunnskapen så tidlig som mulig, i det man definerer som tidligfase, er derfor et avgjørende grep for å sikre seg byggeprosjekter med høyest mulig verdi og som evner å holde totale kostnader så lave som mulig. Akkurat hva som ligger i begrepet verdi vil variere fordi det er knyttet opp mot behovet det enkelte prosjekt skal møte.¹¹ På tvers av byggeprosjekter vurderer vi gode bygg for brukerne som sentralt i dette behovet, og når det gjelder omsorgsboliger og sosiale bofelleskap vil særlig verdien for beboere og ansatte være sentral.

¹¹ Metier, 2022. "Hvordan kan du sikre verdioptimalisering fra prosjektets begynnelse?" <https://www.prosjektbloggen.no/sikre-verdiotimalisering-fra-tidligfase>

Figur 3-2 Verdien av god tidligfase



Kilde: <https://www.prosjektbloggen.no/verdien-av-god-tidligfase>

I tråd med anerkjent prosjektmotodikk vurderes verdien av en god tidligfase å ha høyere betydning for sluttresultatet enn hvorvidt gjennomføringen av selve byggingen gjøres godt eller dårlig.¹² Illustrert ved figur 3-2: Dersom tidligfasen er god (øverste linje i fase 1 og 2), men gjennomføringen er dårlig (B), vil bygget ha en høyere verdi for sluttbruker enn dersom gjennomføringen er god (C), men tidligfasen er dårlig (nederste linje i fase 1 og 2).

Formålet med en god tidligfase er å identifisere det beste konseptet for å løse problemstillingene som er definert. «Valg av riktig konsept fordrer utredning av marked, behov, muligheter og lønnsomhet i levetiden. Vanlige fallgruver er at for mange behov blir ukritisk implementert.»¹³ En felle som kommuner kan gå i, er å lage for mange lokale krav til bygget. Når listen er lang, øker prisen i byggeprosjektet. Samtidig øker risikoen for at mange av kravene ikke blir oppfylt i ferdig byggeprosjekt.

Derfor vil en behovsanalyse være viktig for å:¹⁴

- ✓ Oppnå en systematisk kartlegging av behovene
- ✓ Knytte behovene til virksomhetens formål
- ✓ Identifisere det prosjektutløsende behovet: Hvorfor bygges dette bygget?
- ✓ Utfordre behovet som blir identifisert og unngå at prosjektet vokser seg unødig stort

¹² <https://www.prosjektbloggen.no/verdien-av-god-tidligfase>

¹³ <https://www.prosjektbloggen.no/verdien-av-god-tidligfase>

¹⁴ <https://www.prosjektbloggen.no/verdien-av-god-tidligfase>

For kommunene er det viktig å huske at kostnaden for det arbeidet som gjøres i tidligfasen er en svært liten andel av kostnaden for det ferdige prosjektet. Den potensielle verdien som tilføres prosjektet for hver investert krone i denne fasen er imidlertid høyt.

Ved å ha dialog med den som kjenner brukerbehovene gjennom hele byggeprosjektet, kan kommunen i større grad unngå å bygge feil bygg. Nyttestyring (også kalt gevinstrealisering) er en metode som kan ivareta behovene til brukere og samfunnet gjennom byggeprosjektet.¹⁵

En endring i tankesettet rundt det å bygge offentlige bygg må på plass for å kunne redusere prosjektkostnadene, ifølge Beste og Klakegg (2022), særlig knyttet til å prioritere å sette av tid til gode samtaler om tiltak for det spesifikke prosjektet.¹⁶

Byggets utforming og beboers behov for bistand

I tidligfase er det viktig å være bevisst helheten, inkludert at boligene også skal være et godt sted å bo. For byggherre handler driftskostnader først og fremst om forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) av bygget. Men i kommunale formålsbygg vil lønnskostnader til tjenestene være det mest kostnadsdrivende for det kommunale budsjettet.

Kommunens utgifter til omsorgstjenesten var 150 milliarder kroner i 2022, noe som utgjør omtrent en fjerdedel av kommunens samlede utgifter, ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB).¹⁷ Her inngår lønnskostnader til døgnbemanning i sykehjem, omsorgstjenester i omsorgsboliger og sosiale bofellesskap inkludert hjemmetjenesten. Omsorgsboliger er et rimeligere alternativ til sykehjem: I snitt koster det i overkant av én million per sykehjemsplass pr år, mens prisen er omtrent 600 000 kroner i året for å bemanne én omsorgsbolig.¹⁸ Det tar dermed ikke så mange år med drift av et bygg før helsetjenestenes driftskostnader overgår investeringskostnaden på selve bygget. Det vil i mange tilfeller være mer lønnsomt for kommunalbudsjettene å rive et dårlig utformet bygg til pleie- og omsorg, enn å forsøke å utbedre bygget eller fortsette å levere tjenester i bygget.¹⁹ Å ta gode valg tidlig i byggeprosjektene, er derfor viktig for å holde totalkostnadene nede.

Å planlegge frem i tid er også viktig, men ikke like enkelt. Hvordan vil behovene være om 30-40 år? Hvordan vil kommunen organisere og levere sine helse- og omsorgstjenester fremover i tid? Det er det ingen som egentlig vet. Framskrivninger sier noe om forventede behov. Samtidig, som en ansatt i en kommune påpeker: «Kommuneøkonomien og politiske prioriteringer gjør at man ikke klarer å tenke langsiktig». Likevel er det en nasjonal forventning, gjennom investeringstilskuddet, om at kommunene vet hva byggene skal brukes til de neste tiårene: Omsorgsboligene skal nemlig bygges for en bestemt målgruppe og benyttes til denne målgruppen i 30 år.

Videre er det en sammenheng mellom beboeres bistandsbehov og kravene det stiller til bygget. Bistandsbehovet for de som bor i omsorgsboligene og de sosiale bofellesskapene vil variere etter hvor mange i kommunen som har behov for omsorgstjenester, samt presset på institusjonsplasser og sykehjem. I perioder med stor etterspørsel øker sannsynligheten for at beboere i omsorgsboliger har større pleiebehov. Dersom en eller flere beboere i stor grad er

¹⁵ <https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262021752/1248+Nyttestyring.pdf/2b3dfaef-2531-49a5-a862-b9964d22c3bc>

¹⁶ Beste, Teresa og Ole Jonny Klakegg 2022. «Strategic change towards cost-efficient public construction projects», tilgjengelig på: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0263786322000588?via%3Dihub>

¹⁷ <https://www.ssb.no/helse/helsetjenester/artikler/sykehjem-og-hjemmetjenesten-i-norge>

¹⁸ Tallene er basert på tidligere gjennomførte oppdrag i kommunesektoren, men er sannsynligvis noe høyere mtp lønnsvekst og prisøkning de siste to årene

¹⁹ Et eksempel er Majorstutunet bo- og behandlingssenter i Oslo som ble besluttet revet 18 år etter at det ble bygget, for å bygge nytt sykehjem på samme tomten

sengeliggende, utløser dette kravet om at bygget har rømning og redningsmuligheter i samsvar med risikoklasse 6 for brannvern. Dette krever blant annet økt brannsikkerhetstiltak som brannskille i bygget og mulighet til å kunne føre beboer i en seng fra en del av bygget til en annen del av bygget ved eventuell brann.²⁰

Utbygger må sikre kunnskap og forståelse gjennom hele byggeperioden

Det finnes en rekke eksempler hvor de konklusjonene som ble tatt tidlig i byggeprosjektet, og enighetene man trodde man hadde, ikke er å finne i det endelige byggeprosjektet.

De økonomiske prioriteringene i selve byggeprosjektet blir i de fleste tilfeller prioritert, og utfører (entreprenør) vil ofte søke etter og velge rimeligste tilgjengelige løsning. Ganske sent i byggeprosjektene kan det i dialog mellom byggherre og entreprenør skje endringer i utforming av bygget, uten at tjenesteutøvere som kjenner beboerbehovene blir konsultert. Hver ekstra kvadratmeter koster, dermed kan det være mye å spare i byggeprosjektet ved å bygge mindre.

Selve bygget kan bli rimeligere ved å for eksempel sette inn smalere dører eller kutte noen kvadratmeter eller tekniske løsninger på badet, men bokkvaliteten blir redusert og det totale kostnadsbildet kan bli høyere: Dårlige løsninger vil i ytterste fall kreve flere ansatte for å kunne gi forsvarlige omsorgstjenester eller løsningene må utbedres etter at boligene er tatt i bruk – dette øker det totale kostnadsbildet. Dessuten vil slike valg ofte gå imot kravene til investeringstilskuddet. Derfor er det viktig at kommunen sammen med utbygger finner en måte å sikre kunnskap og forståelse gjennom hele byggeperioden.

3.3 Brukerbehov

Kommuner har nylig fått et tydeligere, lovpålagt krav til kommunalt planverk, som legger til grunn bedre oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for personer med utviklingshemming og andre vanskeligstilte på boligmarkedet.²¹ Dette skal inn i kommunens planstrategi. Planarbeidet vil være et viktig bidrag til å gjøre kommunene mer forberedt i forkant av at behovene oppstår.

For å jobbe godt med den kommunale planleggingen og ta de hensynene som trengs for at vi får bygget boligene som trengs – for personer med funksjonsnedsettelse og andre – er det viktig at kommunen inkluderer og lytter til de som kjenner brukerbehovene. Alle planprosesser skal inkludere brukermedvirkning. For å sikre at kommunen planlegger for omsorgsboliger og sosiale bofelleskap i tråd med brukerbehovene, vil det å sikre perspektivene fra blant annet ansatte, interessegrupper, brukerråd, fremtidige beboere og naboer være sentralt. Fordi planstrategien legger føringer for alle de underliggende planene til kommunen på boligområdet, bør disse perspektivene inn i kommunens planstrategi. Innspillene kan for eksempel omhandle kunnskap om eksisterende boligsituasjon for personer med nedsatt funksjonsevne i kommunen, og tilbakemeldinger på planstrategiens prioriteringer og planer i kommende kommunestyreperiode.

Videre vil det være viktig at brukerbehovene ivaretas i hvert enkelt byggeprosjekt og inngår som en sentral innsikt i å forstå byggeprosjektets første fase: brukerbehov.

I FoU-oppgaven er kostnadsbesparende tiltak i omsorgsboliger og sosiale bofelleskap et sentralt tema og i resten av kapittelet vil vi derfor vie plass til noen elementer som kan vurderes når man undersøker brukerbehov (byggeprosjektets første fase) og utvikler konsept (byggeprosjektets andre fase). Det gjelder særlig knyttet til organisering av helsetjenestene, herunder:

²⁰ <https://www.dibk.no/regelverk/byggteknisk-forskrift-tek17/11/i/11-2>

²¹ <https://www.husbanken.no/person/boliger-til-personer-med-utviklingshemming/kommunal-planlegging/plansystemet/>

- Samlokalisering med andre tjenesteytere
- Rimeligere driftsmodeller for omsorgstjenestene
- Bruk av velferdsteknologi

Temaene gjennomgås i det følgende.

Samlokalisering sammen med tjenesteytere

Flere av kommunene peker på at å plassere omsorgsboliger og sosiale bofellesskap i nærheten av eksisterende heldøgns omsorgstilbud, slik som sykehjem og personalbaser er en kostnadsbesparelse for tjenestene. Det gir kortere reisetid for omsorgstjenestene når beboerne har behov for pleie eller oppfølging. Nærheten til apotek, legekontor og helsehus blir også trukket frem som et viktig grep for å redusere reisetid til tjenester som beboerne ofte bruker.

På samme tid kan det å plassere for mange omsorgsboliger og helsetjenester i umiddelbar nærhet av hverandre utfordre prinsippene om normalisering og integrering. I tråd med Husbankens veileder for utforming av omsorgsplasser, fremheves det at:

«Prinsippene om normalisering og integrering skal bli tatt hensyn til ved lokalisering og planlegging. Boenhetene skal ikke ha institusjonsliknende preg, og disse bør bli plassert i ordinære og gode bomiljøer. Det er en forutsetning at ulike beboergrupper ikke blir samlokalisert på en uheldig måte.»²²

Flere av kommunene uttrykker en viss frustrasjon i møte med Husbankens krav til normalisering og integrering, særlig at det er satt tak på seks til åtte enheter per prosjekt. For eksempel har presskommuner med økende behov for omsorgsboliger og samtidig liten tilgang på tomter som passer formålet, fått nei fra Husbanken om å utvide med nye byggetrinn på samme tomten som det eksisterer omsorgsboliger.

Tidligere forskning har konkludert med at store bofellesskap kan legge bedre til rette for sosialt nettverk og redusere ensomhet,²³ men dette er også motbevist i andre forskningsprosjekter: Det kan nemlig tyde på at flere opplever ensomhet når det bor mange sammen.²⁴

Det er utenfor rammene av dette FoU-oppgavet å anbefale hva som er «riktig» antall boenheter som balanserer hensyn til kost og kvalitet. Vi registrerer likevel at det er en pågående diskusjon om hvor mange enheter kommunene bør bygge i nærheten av hverandre, og hvor nærmere ulike byggeprosjekter for omsorgsboliger og sosiale bofellesskap kan være hverandre.

Problemstillingen er likevel svært relevant både for kostnadene til tjenestene og bygget, herunder tomt (kapittel 4) og arealer (kapittel 5). For kommunene er det en viktig avveining å ta: Skal man spre omsorgsboligene utover større avstander og dermed risikere å måtte ha flere ansatte i hjemmetjenestene for å kunne gi tilbud til alle, eller kan man samlokalisere mer, for å spare tid i tjenestene. Slik en ansatt i en kommune påpeker: «Vi har alle et ønske om at beboergruppen skal vært 100 prosent integrert i samfunnet, men så er det samtidig ønske om stordriftsfordeler.»

Driftsmodeller for omsorgstjenestene

Ansatte i kommunale helsetjenester snakker ofte om «omsorgstrappen»: Altså ulike nivå av tjenester i kommunen. F.eks. vil sykehjemsplass være på toppen av omsorgstrappen fordi den er

²² <https://www.husbanken.no/kommune/lan-og-tilskudd/investeringstilskudd/veileder/presisering-ovrigt-vilkar/utforming-av-omsorgsplasser-for-heldogns-helse--og-omsorgstjenester/>

²³ <https://kudos.dfo.no/documents/11296/files/11362.pdf>

²⁴ <https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/handle/11250/2366198>

omfattende og derav dyr. Lengre ned i trappa finner man omsorgsboliger som et rimeligere alternativ, mens hjemmetjenester i eget hjem i prinsippet skal være et mindre omfattende og rimeligere tilbud enn omsorgsboliger. Et sentralt mål for kommunene vil være å plassere tjenestemottaker så langt ned på omsorgstrapp som mulig og samtidig gi forsvarlige tjenester.

For kommunene kan det å finne nye, rimeligere driftsmodeller, være en måte å øke kostnadsbesparelsene på. Et eksempel er såkalte trygghetsboliger. Disse er tenkt å være et steg ned på omsorgstrappen, mellom tjenester i ordinære hjem og omsorgsboliger.

Det finnes også andre måter å løse driften av tjenestene for å sikre at beboere får et godt bomiljø, se boks 3-1.

Boks 3-1 Eksempel bydel Nordre Aker i Oslo kommune

Aktivt bomiljø gjennom samlokalisering med studenter

Omsorgsboligene i Pastor Fangensvei 22, i bydel Nordre Aker i Oslo, er samlokalisert med studentboliger. I tillegg har de en strukturert tilnærming til å få inn frivillige. Sammen med studentene arrangerer disse ulike aktiviteter for beboerne for å skape et aktivt miljø, noe som øker trivselen uten store kostnader for bydelen.

Studentene, får bo i hver sin leilighet, med nesten halvert husleie, mot at de tilbringer 30 timer i måneden sammen med de eldre. Studentenes bidrag skaper et mer variert aktivitetstilbudet for beboerne i Pastor Fangensvei 22, uten å belaste budsjettene til omsorgstjenestene.



Pastor Fangensvei 22 i Oslo

Foto: Karl Andreas Kjelstrup, Nordre Aker Budstikke

Bruk av velferdsteknologi

Velferdsteknologi kan være viktige supplement til omsorgstjenestene for eksempel ved å varsle når beboerne trenger hjelp. Anskaffelse og bruk av velferdsteknologi er en avveining kommunen må ta sett opp mot den etiske siden ved overvåking av beboere samt behovene for forvaltning, drift og vedlikehold av teknologien. Hvilke muligheter beboerne har til å operere teknologiske hjelpemidler har også innvirkning på hvorvidt det er en god idé å investere i løsningene. Som eksempel har enkelte kommuner erfart at omsorgsboliger leveres med for avanserte porttelefoner som beboere ikke klarer å operere.

4. Tomt som prisdriver

Anbefalinger oppsummert:

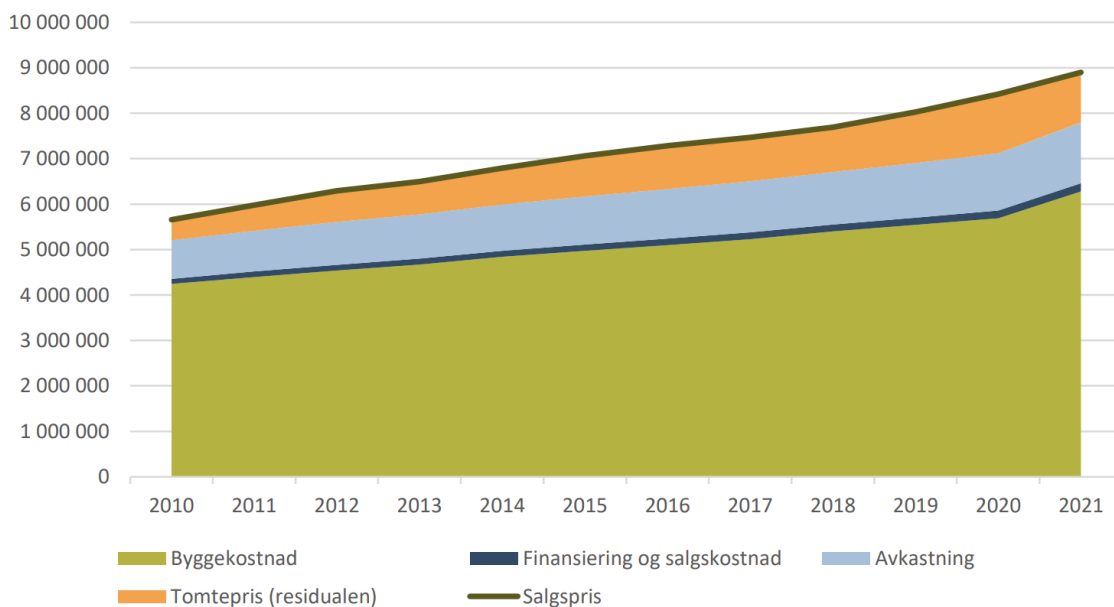


For å bygge mer kostnadseffektivt bør kommunene:

- ✓ Etterstrebe bruk av eksisterende, kommunale tomter
- ✓ Vurdere valg av tomtekostnader opp mot beboere og tjenestenes behov for lokasjon
- ✓ Vurdere utbyggingsavtaler eller å kjøpe enheter i private byggeprosjekter

Tomt er en betydelig variabel kostnad og en avgjørende faktor som påvirker prisene ved bygging av omsorgsboliger og sosiale bofellesskap. En tidligere utredning av sammenhenger mellom priser og kostnader i bygging av eneboliger i Norge, finner at kostnadene knyttet til tomt i snitt utgjorde rundt 10 % av den totale prosjektkostnaden (se figur 4-1).²⁵ Utredningen viser også en utvikling over tid der tomtekostnadene stadig utgjør en større del av de totale kostnadene i byggeprosjektet, blant annet som følge av stadig økende tomtepriser.

Figur 4-1 Utvikling i kalkylepostene for bygging av en gjennomsnittlig enebolig på 250 kvm i Norge



Dette prosjektet forstår kostnadene knyttet til tomt som et resultat av to prisdrivende faktorer. For det første utgjør tomtekjøpet eller ervervet av tomt en betydelig kostnad for kommunale utbyggere. Deretter vil valg av tomt også ha stor betydning for kostnader knyttet til nødvendige investeringer i teknisk infrastruktur og grunnarbeid, samt for driftskostnadene. Å ha et bevisst

²⁵ Benedictow m.fl. 2022. Utredning om tomteprisfastsettelse og sammenhenger mellom priser og kostnader i boligbygging. SØA-rapport 34:2022

forhold til grep og valg knyttet til disse faktorene vil derfor kunne påvirke byggeprosjektets kostnadseffektivitet gjennom livssyklusen.

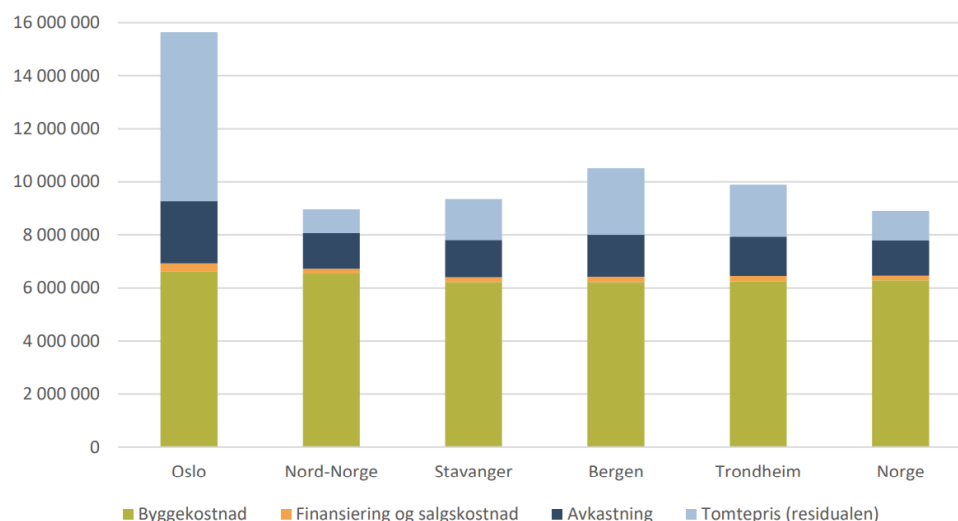
4.1 Erverv av tomt

Erverv av tomter fremheves som en av de mest vesentlige og kostnadsdrivende faktorene i byggingen av omsorgsboliger og sosiale bofellesskap. Kostnadene forbundet med kjøp av tomter kan utgjøre en betydelig andel av de totale utgiftene i byggeprosjekter spesielt i byer og tettbebygde strøk. Data fra kilder som SSB, SØA og Norsk prisbok viser at tomteprisen i gjennomsnitt utgjør så mye som en femtedel av den totale kostnaden ved bygging av eneboliger i Norge.

Tomtepris avhenger av sentralitet og etterspørsel

I områder der etterspørselen etter eiendom er høy, mens tilbudet er begrenset, resulterer dette ofte i økende og høye tomtepriser. Dette er spesielt tydelig i Oslo kommune, hvor data viser at tomteprisen i gjennomsnitt utgjør mer enn 40 prosent av den totale kostnaden (figur 4-2). I mindre sentrale områder, utgjør prisen på tomten derimot en mindre andel av de totale kostnadene.

Figur 4-2 Fordeling av kalkyleposter og tomteprisen for bygging av enebolig i Norge, etter utvalgte kommuner og regioner



Kilde: SSB, SØA (SAFE) og Norsk prisbok.

Betydning av timing i markedet ved tomtekjøp

En betydelig utfordring knyttet til ervervelse av tomt er at mange kommuner opplever at behovet for omsorgsboliger oppstår plutselig. Når dette behovet melder seg, oppdager byggherren at de ikke har egnede tomter tilgjengelige. Dette tvinger dem til å gå ut på det åpne markedet for å skaffe egnede tomter. Prisen som utbyggere må betale for å sikre seg slike eiendommer varierer derimot betydelig.

Utviklingen av tomtepriser i norske kommuner følger prisendringene og de økonomiske konjunktorene i det norske boligmarkedet.²⁶ Det norske boligmarkedet har hatt kraftig prisvekst over en 20-års periode, men har også innimellom vært preget av kortvarige prisfall, som for eksempel i 2017 og under nedstengningen av Norge i mars 2020.

²⁶ Benedictow m.fl. 2022. Utredning om tomteprisfastsettelse og sammenhenger mellom priser og kostnader i boligbygging. SØA-rapport 34:2022

Derfor blir det å treffe riktig tidspunkt for kjøp av tomt ekstra viktig. Kommuner som ikke disponerer, administrerer, eller selv utvikler tomter etter en langsiktig plan, og som ikke utnytter muligheten til å erverve tomter i perioder med økonomisk nedgang, risikerer å måtte kjøpe tomter når prisene er høyest. Med ny lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet, der kommunene i større grad må ha oversikt over fremtidig behov som grunnlag for planarbeid, kan dette problemet reduseres fremover.²

Potensial for å redusere kostnader knyttet til tomtekjøp

Kostnader knyttet til tomteanskaffelse kan utgjøre en betydelig økonomisk belastning i enhver byggeprosess. Videre er tomtekjøp preget av en betydelig grad av usikkerhet, som er knyttet til faktorer som etterspørsel og timing i markedet. Mange av informantene i vårt prosjekt, som spenner fra kommunale utbyggere til rådgivende ingeniører og rådgivere fra Husbanken, løfter betydningen av å identifisere muligheter for å redusere kostnadene og usikkerheten i byggeprosjektene ved å implementere tiltak som reduserer tomtekjøpskostnadene. Flere grep har blitt identifisert:

Etterstrebe bruk av eksisterende kommunale tomter

Et åpenbart grep for å redusere kostnadene knyttet til tomt, som flere av kommunene løfter frem, er å etterstrebe bruk av eksisterende kommunale tomter i omsorgsboligprosjekter. Statistikk innhentet i følge med Husbankens investeringstilskudd, viser at mange av de mest kostnadseffektive prosjektene, der prisen per boenhet er lavest, finnes der kommunen har unngått kostnader knyttet til tomtekjøp.

Flere parter fremhever fordelene ved å ha tilgjengelige tomter for omsorgsboligprosjekter: For kommunen innebærer det en betydelig besparelse, da de slipper kostnadene forbundet med å kjøpe nye tomter. I tillegg kan kommunen inkludere tomten som en del av anbudskonkurransen for entreprenøroppdrag, noe som gir entreprenørene muligheten til å begynne planleggingen og prosjekteringen allerede i tilbudsfasen. Dette reduserer risikoen for entreprenørene og har potensial til å redusere kostnader for kommunene gjennom lavere risikopåslag. Som en kommune forteller:

«Kommunen hadde en tomt som vi tok med i konkurransen. Da kunne entreprenørene komme inn og undersøke tomten. Det ga forutsigbarhet for entreprenørene, de visste hvor de skulle bygge allerede da de jobbet med anbudet. Entreprenøren som vant konkurransen fikk en kjempestart på sitt prosjekt, og det ble billigere for oss.»

Samtidig er det en utfordring at mange kommuner ofte mangler passende tomter for omsorgsboligprosjekter. Dette kan skyldes flere faktorer. For det første at de ikke har en tilstrekkelig reserve av tilgjengelige tomter. For det andre at de eksisterende tomtealternativene er mindre hensiktsmessige for omsorgsboliger for eksempel på grunn av uegnet beliggenhet for omsorgstjenester eller utfordrende grunnforhold på tomten.

«Kommunene mangler som regel egnede tomter. De har generelt få tomter, og sliter også ofte med at tomtene de har er uheldige.» - Rådgiver, Husbanken

En effektiv strategi er å etablere en langsiktig plan for erverv, utvikling og omregulering for å maksimere utnyttelsen av tomter for omsorgsboliger i kommunen. Dette vil resultere i opprettelsen av en reserve av potensielle tomter som kan brukes til kommende utbyggingsprosjekter. En slik tomtereserve vil i stor grad redusere behovet for å foreta

individuelle tomtekjøp for hvert enkelt prosjekt. Samtidig gir det kommunene muligheten til å unngå kostbare tomtekjøp når eiendomsmarkedet er på et høydepunkt.

Et tett og godt samarbeid mellom kommunal areal- og planmyndighet og helsetjenestene kan være et viktig grep for å etablere en langsiktig plan. Veilederen om kommuneplanens arealdel, fra Kommunal- og distriktsdepartementet, anbefaler å avdekke kommunale arealbehov, herunder til omsorgsbolig, og gi innspill knyttet til dette for konkrete eiendommer/tomter ved rullering av kommuneplanens arealdel.²⁷

Høy utnyttelsesgrad på eksisterende tomter

Flere av kommunene vi har snakket med, peker på at høy utnyttelsesgrad av eksisterende tomter kan være et effektivt grep for å redusere kostnadene. Dette gjelder både fordi kommunen kan unngå kostnadene knyttet til kjøp av nye tomter, men også fordi det kan føre til kortere planleggings- og godkjenningsprosesser og bedre utnyttelsen av eksisterende infrastruktur. Slik kan også utviklingskostnadene til tomten reduseres, som redegjøres for nærmere i kapittel 5.2.

Ettersom det er opp til kommunen å fastsette lovlig grad av utnytting for tomter innenfor sine grenser, er dette også et virkemiddel som effektivt kan tas i bruk for å redusere tomtekostnader. Grad av utnyttelse for kommunale tomter skal angis i reguleringsplan for byggeområder, men kan også angis i kommuneplanens arealdel og kommunedelplan.

Et eventuelt ønske om høy utnyttelsesgrad må likevel balanseres mot gjeldende lov, krav og regelverk. Byggteknisk forskrift stadfester at utnyttelsesgraden skal baseres på hvordan utnyttelsen innvirker på området og omgivelse. Slik må blant annet infrastruktur, universell utforming, friluftsliv, jordvern, naboer og bevaring av natur tas med i betraktning.

Høyere utnyttelsesgrad kan gi grunnlag for flere boenheter. Slik kan også store grunn- og fundamenteringskostnader deles på flere, slik at kvadratmeterprisen reduseres. Likevel må kommunene være oppmerksomme på at Husbankens krav til normalisering kan komme i konflikt med høyt antall boenheter i prosjekter med kun omsorgsboliger. Prosjekter som inkluderer boliger som skal selges i det ordinære markedet, eller der kommunen kjøper seg inn i private byggeprosjekter, kan derimot ha mange boenheter, uten å bryte med normaliseringsprinsippet, noe som gir flere boenheter å fordele tomtekostnadene på.

Innkjøp i private byggeprosjekter

En stadig økende trend blant kommuner er å vurdere muligheten for å engasjere seg i private byggeprosjekter som en strategisk tilnærming for å effektivisere anskaffelsen av omsorgsboliger. Dette innebærer for eksempel at kommunen kan anskaffe et visst antall leiligheter i et pågående privat byggeprosjekt, som deretter blir konvertert til omsorgsboliger. Disse kan enten selges videre til redusert/fastsatt pris, eller disponeres av kommunene gjennom utleieavtaler.

²⁷ KDD. 2022. Kommuneplanens arealdel. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommuneplanens-arealdel/id2904677/>

Boks 4-1 Eksempel fra Aurskog-Høland kommune***Normaliserende beliggenhet til rimeligere pris gjennom innkjøp i planlagt prosjekt***

Aurskog-Høland kommune hadde allerede sett seg ut en mulig tomt da Husbanken ga de råd om å kontakte utbygger av boligprosjektet Sentrumshagen, rett ved Aurskog senter. Totalt er det 350-400 leiligheter og rekkehus i prosjektet, og leilighetene er dermed lokalisert midt i et stort, ordinært bomiljø.

Med en pris på rundt brutto 4 millioner per boenhet havnet prisen under hva kommunen hadde sett for seg om de skulle bygge selv. Beboerne får i tillegg et godt miljø med selveierleiligheter som utbygger selv beskriver som ordinære med mindre tilpasninger.



Sentrumshagen. Foto: Bakke

Flere kommuner fremhever en rekke fordeler ved å møte behovet for omsorgsboliger gjennom å engasjere seg i private byggeprosjekter, slik som eksempelet i boks 4-1. For det første, vil en slik tilnærming frigjøre midler som ellers ville blitt brukt på å anskaffe egnede tomter. For det andre, gir kjøp av private byggeprosjekter kommunene en forutsigbar kostnad og slipper de potensielle kostnadsoverskridelsene og risikoen som normalt er knyttet til utbyggingsprosjekt. Dette gir økonomisk forutsigbarhet og klarhet i budsjetteringen av kostnader til omsorgsboliger. For det tredje, kan integreringen av omsorgsboliger som en del i et større boligprosjekt gi økt normalisering, og betydelige fordeler for beboere og tjenestekvaliteten.

«Ved å kjøpe andeler i et privat prosjekt, har vi redusert kostnadene betydelig. Det er mye billigere enn å bygge boligene selv, og vi bruker ikke egen tomt. Vi opplever at det å kjøpe inn i eksisterende prosjekt også er mer normaliserende.» - Kommunal utbygger.

Flere kommuner trekker frem muligheten for å benytte seg av denne type innkjøp i årene fremover. Flere nevner grepet gjennomført av Asker kommune, som har vedtatt et forutsigbarhetsvedtak for utbyggingsavtaler, jf. boks 4-2.

Vedtaket spesifiserer at kommunen har fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene i private byggeprosjekter til markedspris. Dette fremheves som et fornuftig grep for kommuner som opplever det krevende å finne rimelige og egnede tomter til utbygging.

Boks 4-2 Eksempel fra Asker kommune og Bærum kommune

Bruk av utbyggingsavtaler

Asker og Bærum er eksempler på kommuner som har inngått utbyggingsavtaler der det er regulert at kommunen skal ha fortrinnsrett til kjøp av en andel av boliger i byggeprosjekt til bruk som omsorgsboliger.

Slike bestemmelser kan innarbeides både i forhold til kjøp, men også som mulighet for "tilvisningsrett". Dette er en rett til å bestemme hvilke leietakere som skal kunne benytte en viss andel av leiligheter i et privat utleieprosjekt.



Bilde: Atriumgården omsorgsbolig, tatt av Bærum kommune

4.2 Kostnader knyttet til lokalisering og utvikling av tomt

Kostnader knyttet til lokalisering og utvikling av en tomt utgjør en vesentlig kostnad for omsorgsboliger og sosiale bofellesskap. På den ene siden vil det å gjøre tomten byggeklar

involvere varierende grad av investeringer i grunnarbeid og nødvendig teknisk infrastruktur. På den andre siden, og som også kapittel 4 drøfter, vil lokalisering av tomten ha stor påvirkning på kostnadene knyttet til drift av tjenestene. I tillegg: Lokalisering og egnethet av tomt gir en betydelig mulighet for å redusere kostnadene i byggeprosjektet.

Investering i infrastruktur

Utvikling av tomter til bygging av omsorgsboliger og sosiale bofellesskap krever investeringer i nødvendig teknisk og sosial infrastruktur. Teknisk infrastruktur innebærer blant annet utbygging og tilknytning til vannforsyning, veier, avløp og strøm/fiber.

Kostnader knyttet til grunnforhold

Tomtens kvaliteter spiller en avgjørende rolle når det kommer til totalkostnadene knyttet til utbygging. Tomtens beliggenhet og topografi påvirker byggekostnadene. En flat tomt med enkel tilgang til nødvendig infrastruktur vil vanligvis være rimeligere å utvikle enn en kupert tomt i avsidesliggende områder. Kvaliteter, som jordkvalitet og andre grunnforhold, kan påvirke behovet for tiltak eller spesielle byggeteknikker.

Noen ganger kreves det betydelige tiltak for å muliggjøre byggingen på ei tomt. Dette kan være alt fra sprenging, opprydning av forurensende masser og behov for grunnstabiliseringstiltak, pæledriving og spunting til håndtering av forekomster av kvikkleiere og eventuelle utskifting av masser.

Tilgjengelige tomter varierer stort i egnethet, og en stor del av de enkle og lett tilgjengelige tomtene er allerede utnyttet og bygget ut.²⁸ Dette etterlater ofte avsidesliggende og utfordrende tomter, som kan være krevende å utvikle. Enten fordi de krever store investeringer i nødvendig infrastruktur, eller fordi de inkluderer områder med kompliserte geologiske forhold som øker risikoen og kostnadene ved prosjektet.

Kostnader knyttet til lokasjon

Lokalisering av tomten vil i tillegg ha stor betydning for i hvilken grad kommunen trenger å bygge ut arealer til andre, nødvendige tjenestetilbud som beboerne trenger, slik som lege, apotek, helsehus mv. Som nevnt har valg av lokasjon også betydning for kostnadene knyttet til drift av tjenester som personalbaser, muligheten for fellesbruk av personale, samt nærhet til sentrale fasiliteter som storkjøkken og vaskeri. Disse elementene kan enten bidra til å effektivisere driften og redusere kostnadene, eller skape unødvendige ekstraavgifter avhengig av hvor tomtene er plassert.

Analyser av tomtevalg i forhold til drift, grunnforhold og teknisk infrastruktur

Flere av våre informanter fremhever at smarte valg av tomt i forhold til nødvendige investeringer i teknisk infrastruktur og grunnarbeid er et område der kommunene kan oppnå store kostnadsbesparelser. Det bør være en målsetting for kommunene at de unngår å bygge på tomter som er lite egnede, og dette krever gode analyser knyttet til valg av tomt for omsorgsboligene.

Mange kommuner er i dag for sent ute med å gjøre analyser av tomtevalg i forhold til drift og behovet for investeringer i teknisk infrastruktur og grunnarbeid. Ofte gjøres valget av tomten på bakgrunn av praktiske hensyn, og uten nødvendig forståelse av hvilke investeringer tomten vil ha behov for og hvordan beliggenheten påvirker driften. Dersom dette er tilfelle, risikerer kommunene å velge tomter som krever store, kostnadskrevende investeringer og fordyrer drift, til fordel for mer egnede tomter. Som to av informantene forteller under:

²⁸ Benedictow m.fl. 2022. Utredning om tomteprisfastsettelse og sammenhenger mellom priser og kostnader i boligbygging. SØA-rapport 34:2022

«Tomtevalg er helt avgjørende. De fleste greie tomtene er allerede bebygd. Da gjenstår mye areal med kvikkleire og utfordrende grunn. Det koster mye. At kommunene gjør en skikkelig kartlegging av arealer forut for prosjektet er avgjørende for å redusere kostnader, og risiko for entreprenørene.» - Entreprenør

«Vi har omsorgsboligene i nærheten av omsorgssenteret. Det var en vurdering vi tok. Tomten hadde nærhet til hovedfartsåre, det ga kostnadsbesparelser med tanke på personell. Det ga også mulighet til å bruke eksisterende personalbase» - Kommunal utbygger

Gjennomføring av grundige analyser ved *valg* av tomt kan derfor innebære store kostnadsbesparelser for kommunene. Informantene trekker frem at dette eksempelvis kan løses gjennom konseptvalgutredninger ved tomtevalg, som blant annet Trondheim kommune har erfaring med,²⁹ eller ved å involvere entreprenør tidlig i prosessen gjennom samspillsfaser. Tett og godt samarbeid mellom planmyndighet og utbyggerfunksjon i kommunene kan også bidra til å lette slike vurderinger.

²⁹ Trondheim kommune. Arbeidsnotat – Konseptvalgutredning museum for kunst of form – Tomteanalyse. Hentet fra: <https://www.trondheim.kommune.no/contentassets/8fca5f819506420286074070e78b758f/arbeidsnotat-tomte vurderinger-1.pdf>

5. Areal som prisdriver

Anbefalinger oppsummert:



For å bygge mer kostnadseffektivt bør kommunene:

- ✓ Vurdere størrelsen på boliger, fellesarealer og bygget opp mot beboere og tjenestenes behov
- ✓ Vurdere ambisjoner om fleksibilitet i bygget opp mot faktiske og antatte behov
- ✓ Involver entreprenør og rådgivende ingeniører i konseptfase for å finne mer kostnadseffektive løsninger

Totalt areal per beboer er en viktig kostnadsdriver. For å oppnå et kostnadseffektivt byggeprosjekt må utbygger evne å holde arealbruken nede, samtidig må arealeffektiviteten ses opp mot beboeres behov for gode boliger. Nevnte FDVU-kostnader henger også direkte sammen med antall kvadratmeter og det forsterker derfor behovet for å holde arealet nede i ethvert prosjekt.

Flere av informantene i oppdraget påpeker at entreprenørene som regel er godt kjent hvordan å bygge rimelig og samtidig imøtekomme dagens regler og krav til oppføring av boliger. Våre funn knytter seg derimot mer til utnyttelsen av arealet. I kapittelet vil vi se nærmere på vurderinger knyttet til fellesarealer, antall enheter og fleksible løsninger der det er hensiktsmessig.

5.1 Størrelser på boligene og bygg

Husbankens krav til ulike former for omsorgsboliger og sosiale bofellesskap krever fellesarealer med ulike funksjoner, avhengig av om det er kategorisert som selvstendige omsorgsboliger, bofellesskap eller bokollektiv. Dette kan eksempelvis være krav om felles kjøkken, fellesareal for samvær og aktiviteter eller utearealer.

For å tilfredsstille krav til normalisering og integrering, anbefales det som nevnt å ikke ha flere enn 6-8 enheter per bogrups. Om byggeprosjektet har kun en bogrups, blir det dermed få enheter å fordele kostnadene tilknyttet fellesarealene på. Krav til utearealer i kombinasjon med krav til innvendige fellesareal gir en betydelig kostnad per boenhet.

Gjennom intervjuene trekkes det frem at kravene til fellesarealene er høye, samtidig varierer det i hvor stor grad disse arealene egentlig benyttes. En entreprenør fraråder å dimensjonere etter maksbehovet i omsorgsboliger fordi det øker prisen per boenhet – det gir ikke noen særlig verdi dersom arealet ikke blir brukt.

På en annen side har de ulike fellesareal grunnleggende funksjoner som det er vanskelig å komme bort fra. En kommunal prosjektleder forklarer hvordan universelt utformede fellesarealer nødvendigvis vil kreve plass, og generelt har mye areal som ikke brukes kontra ordinære boligprosjekter. Krav til felles kjøkken, personalrom og sosiale soner vil i tillegg gi faste ekstrakostnader i forhold til ordinære boligprosjekt. Utearealer stiller på sin side krav til ekstra egnet areal på tomten, men vil ha varierende grad av bruk gjennom året.

Viktigheten av behovsforståelse

Fellesarealer, og areal for øvrig, er en sentral kostnadsdriver. Likevel, når man vurderer å knipe ned på areal, er det viktig å nøye vurdere de behov som ligger til grunn for omsorgsboligen. Når noen informanter som nevnt trekker frem fellesarealer med lite brukstid, er det andre informanter som vektlegger viktigheten fellesarealene har for trivselen til beboerne. En rapport fra Sintef fra 2014 fremhever også hvordan beboerne i omsorgsboliger trives best i omsorgsboliger med fellesarealer og et organisert sosialt tilbud.³⁰

I stedet for arealkrav fremstår selve behovet/funksjonen som den faktoren byggherre bør styre etter når det skal tas beslutninger rundt arealbruk. En entreprenør forteller hvordan de, i samarbeid med rådgivende ingeniør, reduserte uteareal i et prosjekt. Da det var lite plass til uteareal på tomten i det aktuelle prosjektet, fikk de i stedet godkjent takterrasse med glasstak som kunne åpnes. Dette var mer arealeffektivt, og bedre tilpasset den aktuelle tomten. Samtidig ga det økt funksjonalitet for beboerne. Entreprenøren anslår at terrassen med glasstak brukes større deler av året også utenfor de varmeste sommermånedene. For kommunen vil kostnadene til fellesfunksjoner- og arealer måtte veies opp mot verdien de gir for å imøtekomme behovet til dem som skal bo der og benytte bygget.

«Jeg tenker hva er verdi i byggene våre, det er at de fungerer for brukerne. Det må fungere for dem. Alt annet er sekundært» - Professor, NTNU

Høyere antall boliger kan gi lavere kvadratmeterpris, men vil ikke alltid være ønskelig

Flere informanter, på tvers av informantgruppene, anser nevnte krav for investeringstilskudd tilknyttet antall boenheter som en spesielt stor kostnadsdriver. Årsaken er at faste kostnader, blant annet fellesarealer, må fordeles utover et mindre antall enheter. Flere andre informanter trekker også frem hvordan det i deres kalkyler har eller hadde blitt mer kostnadseffektivt med et større antall enheter. Enkelte kommuner vurderer at det er uaktuelt for dem å iverksette omsorgsboligprosjekter på under 10-12 enheter.

En kommunalt ansatt i helsetjenestene erfarte at et noe høyere antall boenheter dessuten kunne gi bedre miljø for beboerne. Dette begrunnes med større aktivitet i fellesarealene og en større sannsynlighet for at hver enkelt beboer finner noen vedkommende trives med.

«Hvis vi blir pålagt å bare har seks enheter sier vi nei. Man får flere venner når man er 10, eller 5+5. Beboerne får flere å være med» - ansatte i helsetjenesten i kommune

En kommunalsjef i en annen kommune opplever en manglende forståelse for kommunens perspektiv, og fremhever hvordan bomiljøet påvirkes av antall beboere er høyst kontekstavhengig.

«Da vi tenkte å bygge 13 enheter ville vi ha noen beboere som ikke krever så mye oppfølging, men ønsker nærhet til personalbase. Det liker ikke Husbanken like godt, de vil ha normalisering. Vi bygger ikke dårlig for å lage det dårlig for innbyggerne. Vi vil nettopp at de skal kunne leve så fritt som mulig» - Prosjektleder i kommune

På den andre siden forstår vi at Husbanken er kjent med denne problemstillingen og tilhørende argumenter. Som nevnt i kapittel 3.3 kan et høyere antall enheter komme i konflikt med prinsippet for normalisering, og det vil være nødvendig med prosjektspesifikke vurderinger avhengig av beboergruppen for å se om et høyere antall beboere egentlig er ønskelig. Vi er også

³⁰ Sintef, 2014. Omsorgsboliger bygd i regi av boligbyggelag - Kartlegging og erfaringer. Hentet fra: <https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/handle/11250/2365060>

kjent med at Husbanken utviser skjønn rundt vurderingen av hva som er et passende antall boenheter i ulike prosjekt. Vi kan derfor ikke konkludere med hva som er den helhetlig beste løsningen på tvers av prosjekter. En mulighet er likevel innkjøp i eksisterende prosjekter der kommunene kan dra nytte av noen av de samme synergiene for lavere enhetskostnader, også omtalt i kapittel 4.1.

Fleksible løsninger der dette er hensiktsmessig

Fleksible løsninger kan sikre høyere utnyttelse av bygget i fremtiden, og dermed økt verdi. Begrepet fleksibilitet har blitt anvendt bredt av informantene i intervjuene, men det finnes her flere inndelinger. En hensiktsmessig inndeling kan være å skille på fleksibilitet, generalitet og elastisitet.³¹

Fleksibilitet handler om byggets evne til å få en annen funksjon gjennom å forandre egenskapene i bygget, eksempelvis gjennom å flytte vegger med minimale kostnader.

Generalitet handler også om byggets evne til å endre funksjon, men uten at det må gjøres inngrep i konstruksjonen.

Elastisitet handler om muligheten for mindre eller større kapasitet etter behov.

Flere informanter ønsker seg egenskaper innen alle tre for å sikre høyest mulig utnyttelsesgrad. Gode fleksible løsninger kan gi denne ønskede påvirkningen, og det kan gi en sikkerhet om at bygget blir brukt i fremtiden.

«Jeg tror det er byggene som helhet som bør standardiseres. Og det må skje på en sånn måte at det passer fremtidens bruksform. Vi har ikke råd til å bygge boliger som ikke er fleksible nok» - Professor, NTNU

På en annen side er fleksible løsninger i seg selv kostbare. Flere av prosjektene vi har snakket med har fleksible løsninger i bygget som i mindre grad blir brukt. Å prosjektere et bygg for generalitet, slik en del kommuner ønsker, kan også gi mindre rom for beboertilpassede løsninger. Dette fordi disse gjerne blir spesifikke for beboergruppen, og dermed kan komme i konflikt med ønskede funksjoner hos andre grupper. Økt generalitet ved bygget kan i et slikt eksempel gi større nytte for kommunen, men mindre nytte for beboergruppen. Det må derfor ligge en kost-nyttevurdering i bunn for beslutninger rundt fleksibilitet i bygget, og nytteverdien må ses opp mot de ulike aktørgruppene.

³¹ Hatling og Samset, 2018. Fleksibilitet i byggeprosjekter: Hva koster det – hva er nytten? Hentet fra: <https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262021752/2018-1+Fleksibilitet+i+bygg.pdf/732f7e67-a922-41a4-9a93-be8a79c497ed?version=1.0>

Boks 5-1 Erfaringer fra Lørenskog kommune

Arealeffektivitet og bokvalitet gjennom samlokalisering med barnehage

Lørenskog kommune har bygget 30 omsorgsboliger i Løkenåsveien 47. Disse er samlokalisert med Løkenåsen barnehage, der utearealer med terrasse er plassert over lokalene til barnehagen.

I førsteetasje har bygget et kjøkken som kan benyttes av barnehagen og av beboere i omsorgsboligen. Her er det en skyvevegg som sikrer høy grad av fleksibilitet for bruk av kjøkkenet. Barna kan f.eks. lage mat sammen med beboerne, men den sosiale sonen har også mulighet for å være adskilt barnehagen. Kjøkkenet kan for øvrig bookes av andre i kommunen ved behov.

I tillegg til å spare arealet til terrassene, deler omsorgsboligene og barnehagen tekniske løsninger. Dermed kreves mindre bruksareal til teknisk rom og ventilasjon, og en større del av arealet er verdiskapende for barna og beboerne. Kommunen forteller samtidig om gode erfaringer med den arealeffektive samlokaliseringen av barn og eldre, der de blant annet bruker flere av fellesarealene sammen.



Løkenåsveien 47, Lørenskog
Foto: Lørenskog kommune

Vi erfarer at ønsket om fleksible bygg ofte handler om at man ikke vet hva som vil være fremtidige behov. Men uten en klar plan for hva fleksibilitet, generalitet og elastisitet i bygget skal brukes til og hvilke behov de skal svare ut, er risikoen stor for at man bruker unødvendig kostnader på en fleksibilitet det ikke er behov for.

Hva som er de faktiske behovene, er vanskelig å forutse. Dette er en utfordring som trekkes frem som sentral i flere studier på fleksibilitet i bygg.³² Vi viser derfor til anbefaling i kapittel 3.2. om å øke behovsforståelsen tidlig i prosjektet. For fleksible løsninger bør dette inkludere kostnadsanslag fra utførende parter på de fleksible løsningene, samt brukerrepresentasjon å høre om de fleksible løsningene vil bli benyttet, og i hvilken grad det er behov for spesialtilpasning for gruppen.

I tillegg vil vi anbefale å dra på befaring eller opprette annen form for erfaringsutveksling med andre kommuner. Dette er nyttig for å høre erfaringer rundt den opplevde verdien til fleksible løsninger, men også viktig for en riktig forståelse av behovet. Dermed er dette en anbefaling som også gjelder for riktig forståelse av behovet når det gjelder løsninger tilknyttet byggets areal. Spesielt mindre kommuner, der prosjekterfaringen med fleksible løsninger ofte er mindre og det går lengre tid mellom hvert prosjekt, kan dra spesielt stor nytte av dette.

5.2 Bedre utnyttelse av arealet

Tekniske løsninger og arkitektoniske utforming kan være prisdrivere og flere informanter mener det kan gjøres grep for å utnytte arealene bedre enn de ofte gjøres i dag. I betjente omsorgsboliger og sosiale bofellesskap er det krav til at eksempelvis ventilasjon dimensjoneres etter arbeidstilsynets krav til ventilasjon på arbeidsplass, noe som fordrer større ventilasjonsløsninger.³³ En entreprenør trekker det frem som ekstra kostnadsdrivende å legge tekniske rom og ventilasjon i arealer som ellers kunne vært bruksrom.

En annen entreprenør trekker frem at en del prosjekter for tidlig blir tegnet ferdig av byggherre og arkitekt, men uten entreprenør. Informanten mener at dette kan resultere i en geometri på bygget som ikke gir maksimalt bruksareal sett opp mot materialkostnadene. Et eksempel som trekkes frem her er buede yttervegger. Ved valg av den type løsninger blir det derfor en avveining rundt den arkitektoniske utformingen ved bygget, og å utnytte byggematerialene for størst mulig bruksareal. Samtidig kan eksempelvis buede vegger ha påvirkninger for utearealet i form av mindre åpent uteareal.

På en annen side er den arkitektoniske utformingen et viktig element for å støtte prinsippet om normalisering og unngå et institusjonslignende preg på boligene.³⁴ I 2020 undersøkte Arbeidsforskningsinstituttet AFI kommuners arbeid med å sikre arkitektonisk kvalitet i bygg og uteområder. Kartleggingen viser at en sentral utfordring er fragmenterte fagmiljøer og manglende samarbeid i kommunene, blant annet mellom planavdeling og byggesaksavdeling, helse- og omsorgstjenester og byggesaksavdeling i kommuner. Utbyggere får for stort spillerom, hevder AFI, slik at de økonomiske prioriteringene setter til side arkitektonisk kvalitet.³⁵

En entreprenør forslår å i størst mulig grad ha bruksareal til tekniske rom og ventilasjon på taket. Det øker bruksarealet i resten av bygget, er samtidig lettere å bygge, og dermed mer kostnadseffektivt. For å løse utfordringen med geometri på bygget, som ikke gir maksimalt bruksareal, foreslås det i intervjuene å bygge med størst mulig bruk av kvadratisk utforming på bygget:

³² Se for eksempel Hatling og Samset, 2018. «Fleksibilitet i Byggeprosjekter: Hva koster det – hva er nytten?» og Arge, 2003. «Generalitet, fleksibilitet og elastisitet i kontorbygninger: Hvilke typer tilpasningsdyktighet bør norske byggherrer velge, og hva velger de?»

³³ Arbeidstilsynet, Ukjent publiseringsdato. «Ventilasjon på arbeidsplassen». Hentet fra: <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/inneklima/ventilasjon/>

³⁴ Husbanken, 2023. «Veileder for lokalisering og utforming av omsorgsbygg». Hentet fra: <https://nedlasting.husbanken.no/Filer/8f7.pdf>

³⁵ Andersen mfl., 2020. Erfaringer med å sikre arkitektonisk kvalitet gjennom planlegging Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/87c08113be524b0eb36010ba30f2ecf9/afi_fou_2020_04_arkitektonisk_kvalitet_planlegging.pdf

«Alt dreier seg om bruksareal. Et dekke koster ofte det det koster. Det er en grei oversikt. Det som er komplisert er derimot hvor mye ytterveggen koster for bruksarealet du får. Vi deler alle kostnader på bruksareal, og da ser du at for eksempel mindre yttervegg gir mindre kostnader. Sirkel og bue er dyre å bygge» - Entreprenør

Videre finnes det løsninger for å imøtekomme brannsikkerhetskrav i risikoklasse 6 i omsorgsboliger og sosiale bofellesskap. En brannrådgiver forteller de med fordel kan involveres tidlig i prosjektet:

«Her er det mulig å for eksempel bygge to bygningskropper og ha en svalgang imellom for å kunne frakte seng fra en del til en annen ved eventuell brann. For å få til slike muligheter må brannrådgiver inn tidlig å se på muligheter med arkitekt» - Brannrådgiver

Byggeprosjekter lykkes i større grad med gode løsninger og kostnadseffektive tiltak når man evner å samle kunnskapen fra flere aktører tidlig i prosjektet, altså ved å ha en god tidligfase. En mer arealeffektiv geometri kan eksempelvis komme gjennom å involvere entreprenør i prosjekteringen av bygget, og med det få kostnadsperspektivet knyttet tidlig opp til de forskjellige mulige utformingene på prosjektet. På samme måte vil en tidlig dialog mellom arkitekt, entreprenør, Husbanken og kommune kunne gi klarhet i hvordan løsninger rundt teknikk og ventilasjon kan maksimere bruksarealet. I tillegg gir det anledning til å finne en riktig balanse der også hensynet til arkitektonisk kvalitet ivaretas, slik at bygget også tilfredsstiller prinsippet for normalisering og reguleringen av byggehøyde på tomt.

Med en god tidligfase lyktes Stjørdal kommune med å bygge et godt funksjonelt omsorgsbygg til en god pris. Se mer i boks 5-2.

Boks 5-2 Erfaringer fra Stjørdal kommune

Arealeffektivitet og lav kvadratmeterpris gjennom tidlig samhandling

Stjørdal kommune har bygget et helsehus med en rekke dyre funksjoner tilsvarende sykehus, blant annet tilrettelegging for ambulanse. Likevel har prosjektet en kvadratmeterpris på under halvparten av hva et sykehus ofte har, og prosjektet viser hvordan bygg med funksjon høyt på omsorgstrappen fortsatt kan bygges kostnadseffektivt.

Prosjektet ble gjennomført etter en samspillsmodell, og kostnaden havnet under målpris. Entreprenøren forteller at et suksesskriterium har vært å tenke mest mulig kvadratisk utforming fra start av. På den måten har man fått størst mulig bruksareal for materialene som er brukt.

Dette krevde tidlig involvering av både håndverkere, rådgivende ingeniør, arkitekt, entreprenør og brukerperspektiv fra start av. Stjørdal har hatt gode erfaringer med denne gjennomføringsmodellen, og har benyttet den også i senere kommunale prosjekter.



Stjørdal helsehus. Foto: PKA Arkitekter

5.3 Vurdering av bruks- og livssyklus-kostnader

En vurdering av kostnader knyttet til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) av eiendommene bør ivaretas når man planlegger for nye omsorgsboliger og sosiale bofelleskap. En utfordring i dag er at det ikke gjøres systematiske evalueringer av slike løsninger, dermed er det vanskelig å vite hvor lang levetid tekniske løsninger har og hvor omfattende vedlikeholdet blir.

Det finnes en rekke eksempler på tekniske løsninger som man har trodd var gode, men som må utbedres innen kort tid. For eksempel ble omsorgsboliger levert med fjernkontroller som døråpner i stedet for nøkler, men det viste seg at fjernkontrollene ikke tålte kulde. Her måtte kommunen bytte ut adgangssystemet med nøkkeltast, slik at beboere kunne komme seg inn i bygget også i vinterhalvåret. Det finnes i tillegg eksempel på automatiske persienner som kjører seg fast i løpet av de første driftsårene: Dette påvirker igjen innetemperaturen og kostnader til kjøling eller utbedring av solskjerming. En av kommunene har benyttet solceller på taket på omsorgsboligene. Hele taket er dekket på en slik måte at det blir vanskelig å utføre service på solcellene.

Flere av kommunene trekker frem at hev-senk-løsninger på kjøkken og toalett og vask på bad er kostnadskrevende løsninger, og mange er usikre på hvor mye disse egentlig er i bruk. Dørterskler med automatisk hev-senk-funksjon kan være gode branntekniske løsninger. Samtidig erfarer noen at også disse kan ha store driftskostnader.

Et verktøy for å vurdere livssyklus-kostnader i bygget er LCC-analyser (Life Cycle Cost). LCC er definert som summen av investeringskostnad og alle kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling i bruksfasen av bygget – fratrukket restverdien ved avhending. Ifølge DFØ bør man regne et sted mellom 600-800 kr per m², per år, for forvaltning, drift og vedlikehold.³⁶ En rådgivende ingeniør påpeker at det per i dag er sjeldent bransjen blir bedt om å lage LCC-analyser, dette på tross av at «Alle offentlige byggeiere og byggherrer er pålagt å vurdere Livssyklus-kostnader (LCC) ved anskaffelser».³⁷

Formålet med å benytte LCC-analyser i offentlige anskaffelser er primært for å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger. Av de vi har snakket med blir ikke LCC-analysene fremmet som et verktøy til å finne mer kostnadseffektive løsninger; Mange av de kostnadseffektive valgene tas allerede i stor grad i dag. LCC-analyser kan heller ikke avsløre om tekniske løsninger vil fungere om vinteren eller om porttelefonen er for avansert for beboergruppen, da må det andre analyser til.

Mangelen på evalueringer av tidligere prosjekter og eksisterende bygg, gjør at bransjen ikke har oppdatert kunnskap om hva som fungerer godt, også etter at byggene har stått i noen år. For å sikre gode valg fremover, både i et økonomisk, men også bærekraftsperspektiv, bør man på et nasjonalt nivå vurdere om det kan stimuleres til flere evalueringer av byggeprosjekter og legge til rette for en mer systematisk kunnskapsinnhenting. Formålet må være å sikre at bransjen kan lære av hva som fungerer, også etter at byggene har stått i noen år.

³⁶ <https://anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/bygg-anlegg-og-eiendom-bae/livssyklus-kostnader/hva-er-lcc-bygg-og-anlegg>

³⁷ Jf. Anskaffelsesloven § 5, tilgjengelig på: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>

6. Gjennomføringsmodell som prisdriver



Anbefalinger oppsummert:

For å bygge mer kostnadseffektivt bør kommunene:

- ✓ Vurdere entreprise-modell opp mot valg av tomt samt byggherre-kompetanse og kapasitet i kommunen
- ✓ Holde lokale krav til et minimum og gjenbruke kravspesifikasjon fra andre kommuner
- ✓ Redusere risiko i prosjektene

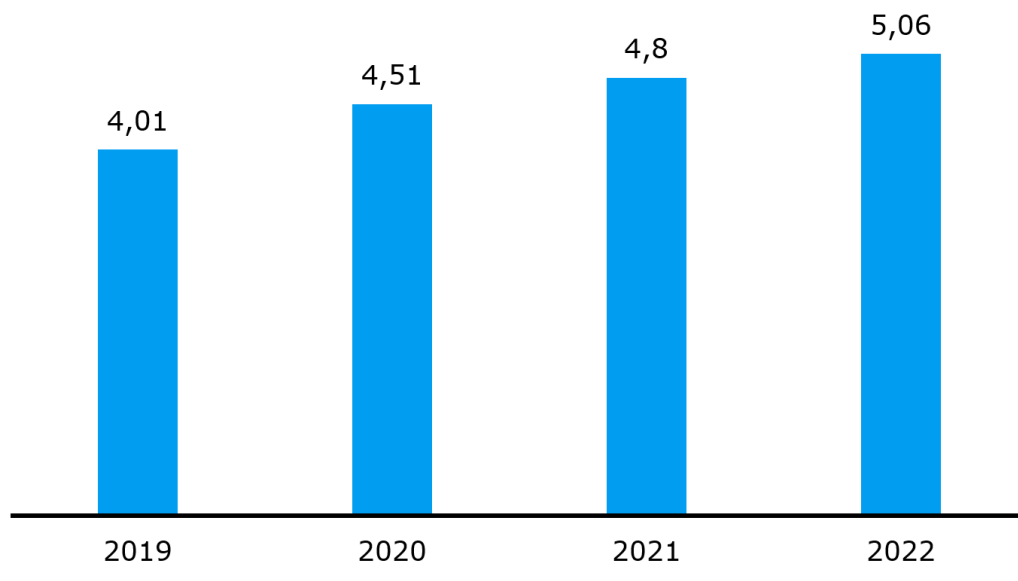
Byggekostnadene utgjør som oftest den største delen av investeringskostnaden for boligprosjekter, se eksempelvis figur 4-2. Den vil derfor ha stor påvirkning i vurderingen av hvordan behov for omsorgsbolig eller sosialt bofellesskap skal løses. I en totalpris delt i tomt, byggekostnad og fortjeneste kan byggekostnaden betraktes som den minst variable kostnaden, men datainnsamlingen har funnet flere punkter der byggherre kan unngå unødvendige kostnader eller gjøre kost-nytte-vurderinger for å vurdere om pris i noen tilfeller kan trumfe verdi basert på behovet.

Å fremskaffe kommunale formålsbygg er tidkrevende, spesielt for byggherrer og entreprenører med liten erfaring rundt bygging av omsorgsboliger og sosiale bofellesskap. Når hvert prosjekt må drøfte en rekke elementer og søke de beste løsningene innen tid, kost og kvalitet, er dette særlig krevende hvis kommunen ikke har bygget på mange år. Særlig for mindre kommuner, med mindre anskaffelseskompetanse og mer uerfaren byggherreorganisasjon, kan det å prosjektere nye byggeprosjekter kreve mye tid. De vil heller ikke ha garanti for at denne lange tiden resulterer i høy verdi eller lavere kostnad.

En kommune vi intervjuet hadde fått en i utgangspunktet rimelig entreprisekost, men opplevde i ettertid at kvaliteten på bygget ikke var god nok. Dette ga økte kostnader tilknyttet reklamasjon på bygget, og lavere verdi enn forventet i form av dårligere kvalitet. Ifølge kommunen var det manglende erfaring hos entreprenøren som ga et bygg av lav kvalitet. Likevel peker dette på den manglende balanse mellom verdi for byggherre og samtidig ønske om lave kostnader. Løsningen må kunne møte behovet på en god måte, selv om kostnader har stort fokus.

De siste årene har gjennomsnittlig byggekostnad per omsorgsbolig økt fra om lag 4 millioner i 2019 til 5 millioner i 2022, jf. figur 6-1. Prisen er etter all sannsynlighet enda høyere i 2023.

Figur 6-1 Gjennomsnittlig byggekostnad per omsorgsbolig (boenhet), millioner kroner



Kilde: Husbanken

I dette kapittelet gir vi en enkel forklaring av de vanligste gjennomføringsmodellene, etterfulgt av tre forslag og diskusjonspunkter knyttet opp til disse modellene.

6.1 Gjennomføringsmodeller

De tradisjonelt sett to mest vanlige gjennomføringsmodellene i norsk byggesektor i dag er totalentreprise og utførelsesentreprise.³⁸ Det finnes ulike varianter av begge, men en sentral forskjell er hvor ansvaret for prosjekteringen ligger. I en **totalentreprise** spesifiserer byggherre mindre, typisk funksjonskrav, mens entreprenøren står for både prosjektering og utføringen. Det gir mindre risiko for, og krever mindre kompetanse hos, byggherren. I tillegg har byggherren en pris å forholde seg til tidligere i prosjektet. I en **utførelsesentreprise** har derimot byggherre ansvar for prosjekteringen, mens entreprenør står for selve utførelsen. Det gir større risiko for byggherren, og krever mer kompetanse for å utarbeide gode spesifikasjoner. Det kan være spesielt krevende jo større grad av innovasjon som ønskes i prosjektet fordi disse må detaljspesifiseres tidlig.³⁹

Vi har ikke intervjuet noen aktører om gjennomføring av prosjekter med utførelsesentreprise som gjennomføringsmodell, og en rapport fra NIBIO erfarer at dette er vanligst for store og komplekse byggeprosjekter.³⁸ Flere informanter fraråder å velge dette som gjennomføringsmodell for bygging av omsorgsboliger og sosiale bofellesskap. En fraråder den eksempelvis på generell basis uansett byggherres kompetanse, mens en entreprenør mener små kommuner hvert fall ikke skal bruke utførelsesentreprise. Å bruke denne gjennomføringsmodellen går i tillegg mot flere av de mer generelle anbefalingene vi har innhentet gjennom intervjuene om å ikke detaljspesifisere for mye før entreprenør involveres. Dette fordi kompetanse og eventuelt bedre eller rimeligere løsninger som entreprenøren sitter med ikke vil bli diskutert i en slik gjennomføringsmodell.

³⁸ NIBIO, 2020. Lavutslippmaterialer i bygg – muligheter og barrierer. Hentet fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/72688a1ce00a423bb97ae6ca8bd286fa/nibio_rapport_2020_6_20-08.06.2020-publ..pdf og

Byggordboka, 2018. Entrepriseformer. Hentet fra: <https://www.byggordboka.no/artikkel/les/entrepriseformer>

³⁹ DFØ, 2022. Byggeprosessen. Hentet fra: <https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen/konseptutvikling-og-bearbeiding-i-bygg-og-anlegg/valg-av-gjennomforingsmodell-i-bae-prosjekter>

Samspillentreprise er en modell der ansvaret for prosjekteringen ikke legges på én av partene, men fordeles gjennom involvering av utførende aktører tidlig i prosjektet. Det er også vanlig å involvere grupper som brukere og drift i denne fasen. Generelt vil dette være positivt for prosjekter med ønske om unike eller innovative trekk fordi disse ønskene kan adresseres med praktiske løsninger i samråd tidlig.

Flere av våre informanter, spesielt entreprenører, er positive til denne modellen. En forsker forklarer at entreprenørene gjerne stiller seg positive til modellen fordi den ofte gir høy kvalitet på løsningene, men påpeker at det ikke nødvendigvis gir lavest pris. Samtidig kan bruk av samspill som modell føre til lang tidsbruk i innledende faser gjennom stor møtevirksomhet, og fordrer at samspillsgruppen evner å skape et godt samarbeidsklima.³⁹ DFØ skiller på to varianter av samspillsentrepriser. Den ene kalles for **samspill til totalentreprise**, der det samarbeides om utvikling av prosjektet til et forprosjekt med målpris, for så å skrive kontrakt på totalentreprise. Den andre kalles **samspill med incitament**, hvor den innledende prosessen er lik, men det utførende arbeidet leveres til timepris der under-/overskridelse av målprisen fordeles mellom partene.

6.2 Standardisering

Flere informanter har foreslått standardiserte løsninger som noe de ønsker mer av, men informantgruppen er splittet i dette synet. Spesielt er det kommunene som i større grad ønsker seg standardiserte løsninger, mens utførende aktører i større grad advarer mot dette. Informantene opplever også at innhold og utformingen av boligene til en viss grad allerede er standardisert for eksempel når det gjelder badetrom.

Det er et spørsmål om hvor store deler av løsningene som kan standardiseres, og hvordan disse løsningene skal forvaltes. Entreprenører og rådgivende ingeniører vi har snakket med fraråder å standardisere ned på materialvalg. Her er det variasjoner over tid i markedets tilbud og etterspørsel som påvirker hvilke materialer det vil være mest kostnadseffektive å benytte. Å utforme standardiserte løsninger med spesifikke materialer trenger derfor ikke nødvendigvis gi noen kostnadsbesparelse.

Mer generelt kan vi si at ulike prosjekter ofte ha noe unikt ved seg. Beboergruppe, behov og tomt er eksempelvis faktorer som er forskjellig fra prosjekt til prosjekt, noe som kan forde fleksibilitet rundt valg av løsning for å finne den beste balansen mellom kostnad og nytte. En entreprenør trekker samtidig frem at standardiserte løsninger kan stagnere innovasjonstakten, og at man dermed går glipp av gevinstene som ligger i nye teknologiske løsninger og prosesser.

«For det første finnes det ikke to like prosjekt. Det er ulike brukere, ulik tomt og kommunene er forskjellige, det er ny organisasjon hver gang. Det gjør at det aldri er helt likt. Og det må man hensynta når man tenker standardisering. Andre punkt er at verden går så fort fremover. Du har hele tiden optimaliseringsmuligheter, om man standardiserer noe går verden videre uten deg.» - Entreprenør

En forsker vi har intervjuet åpner for økt grad av standardisering, men trekker frem utfordringen med å få standardiserte løsninger som gir verdi i hvert prosjekt. Om det derimot er tilfelle, der det er stor sikkerhet rundt at den standardiserte løsningen gir høy verdi og er kostnadseffektiv, kan det være det riktige i stedet for større grad av samspill.

«Det kan godt hende at det er riktig å sette ned et enhetsbasert opplegg for å få ned enhetsprisene. Hvis man tenker at dette er et veldig enkelt prosjekt, da kan det hende at

man kan sette opp noe standardisert. Så er det hvordan unngå at det blir for mange endringer» - Professor, NTNU

6.3 Gjenbruk av kravspesifikasjoner

På samme tid forstår vi at det vil være nyttig, spesielt for mindre kommuner, å ha referanser man kan lene seg på. Vi anbefaler derfor at kommunene ser på kravspesifikasjoner til prosjekter med likhetstrekk med det aktuelle prosjektet de sitter med. Flere informanter trekker frem at uerfarne kommuner gjerne gjør feil om de gjør hele forprosjektet alene.

For kommuner med mindre erfaring foreslår en entreprenør eksempelvis å gjennomføre en pris og designkonkurranse (totalentreprise med løsningsforslag), der kravspesifikasjonene er basert på tidligere prosjekter.⁴⁰ Entreprenøren påpeker her viktigheten av å bruke generelle spesifikasjoner inn i konkurransen, og referere til andre prosjekter. Fordelen som trekkes frem med denne måten å gjennomføre konkurranser på er at byggherre til fritt til å velge leverandøren som man mener har det beste løsningsforslaget.

Vi vil likevel være varsomme med å anbefale denne typen konkurranser konkret. Pris- og designkonkurranser innebærer at alle tilbydere bruker mye ressurser på å detaljere sine løsningsforslag, og en rapport fra Vista analyse konkluderer med at konkurransekostnadene er vesentlig høyere enn i andre offentlige anskaffelser.⁴¹ I et samfunnsøkonomisk perspektiv kan dette være mindre lønnsomt, og om det blir en utbredt praksis blant kommunale byggherrer tilsier ikke det en lavere pris i prosjektene på lang sikt. De anbefaler derfor, i likhet med vår informant, å være mer generell i spesifikasjonene og kun etterspørre overordnede løsningskonsepter som senere spesifiseres mer. For flere kommuner kan det spares mye tid gjennom å hente disse spesifikasjonene fra andre prosjekter, og i mange tilfeller gi et godt utgangspunkt for god kvalitet ved bygget. Dette er noe som kan gjøres på tvers av ulike former for konkurranser og gjennomføringsmodeller.

Å hente spesifikasjonene fra andre prosjekter, for så å inngå en dialog med entreprenør, vil derimot være vanskeligere i en utførelsesentreprise. Der har byggherre selv ansvaret for å detaljprosjekterte ferdig bygget.⁴²

6.4 Å redusere risiko i prosjektene

Kostnader tilknyttet manglende erfaringsoverføring og læring omhandler kostnader til tendensen der hvert prosjekt blir unikt. Dette innebærer nye løsninger rundt utforming og materialvalg, men også andre faktorer. Informantene i vårt utvalg trekker blant annet frem nye utførende aktører og ny byggherreorganisasjonen med individuelle krav i hvert prosjekt, som kostnadskrevende.

I bygge-, anleggs og eiendomsnæringen generelt er det lite praksis for gjentakende samarbeid mellom aktører fra prosjekt til prosjekt, blant annet på grunn av eksisterende praksis og anskaffelsesregler.⁴³

⁴⁰ NTNU, 2022. Kontrakt- og gjennomføringsstrategi. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/7527ae2325c14dd498a2935f15463b48/kontrakt-og-gjennomforingsstrategi.pdf>

⁴¹ Vista analyse, 2019. «Kartlegging av konkurransekostnader i utvalgte plan- og designkonkurranser om prosjektoppdrag i byggenæringen».

Hentet fra: https://afag.no/_Resources/Persistent/6f65fc57ac713600885b6f31bbba06a621724ae4/VA-rapport%202019-10%20Kartlegging%20av%20konkurransekostnader.pdf

⁴² DFØ, 2022. «Byggeprosessen – utførelsesentreprise». Hentet fra:

<https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen/konseptutvikling-og-bearbeiding-i-bygg-og-anlegg/valg-av-gjennomforingsmodell-i-bae-prosjekter/utforelsesentreprise>

⁴³ Kvålshagen mfl., 2021. Gjentakende samarbeid i utbyggingsprosjekter: Skaper det verdi og i så fall hvilke verdier og hvordan? Hentet fra:

https://prosjektnorge.no/wp-content/uploads/2021/02/Sluttrapport-Gjentakende_arbeid_final.pdf

Gjennom intervjuene har vi kommet over flere eksempler på økte kostnader eller tidskrevende rettelser som med stor sannsynlighet kunne vært unngått om de samme aktørene var involvert sammen i et nytt prosjekt. Spesielt de kommunale informantene uttrykker at de opplever stor grad av læring i løpet av prosjektene. Entreprenørene, som har større prosjekterfaring spesielt sett opp mot mindre kommuner, legger mindre vekt på dette. Samtidig kan representantene for entreprenørene vi har intervjuet regnes som spesielt erfarne, og svarene deres kan derfor være farget av dette. En av informantene hadde derimot lite kjennskap til Husbanken sine krav tilknyttet investeringstilskudd, og hadde derfor sent i prosjektet blitt nødt til å gjøre justeringer.

«Det som har vært litt stressende med investeringstilskuddet er at det må være byggestart innen det årete tilskuddet blir gitt. Dermed kan det bli for stor risiko» - Utbygger

En spørreundersøkelse fra Bygg21 antyder at to av tre opplever risikoen i byggeprosjekter som høyere enn det som ble avtalt.⁴⁴ Den opplevde risikoen entreprenører ser i prosjekter kan resultere i at de baker inn risikopremie i entreprisekostnaden. I en slik risikovurdering er prosjektet, kunden, vederlagsmodell og kontraktsvilkår blant de viktigste elementene.⁴⁵ Eksempelvis forteller en informant som representerer utbygger at de ser lite risiko ved de tekniske løsningene i det aktuelle prosjektet. Det inntrykket de hadde fra før, og fortsatt har, er derimot at lang tidsbruk og kostnader som følge av byråkrati og uventede krav gjør at de kan være skeptiske til å la kommuner komme inn i sine prosjekter. Vi har derimot snakket med enkelte kommuner med en utstrakt praksis for å kjøpe seg inn i eksisterende prosjekter, og som etter en tid har fått gode rutiner for dette. Dermed klarer de også å lage prosesser med mindre risiko for entreprenøren. En rapport fra Samfunnsøkonomisk Analyse (2022) på boligfeltet trekker frem usikkerheten rundt reguleringsprosesser som en betydelig faktor i vurderingen entreprenør gjør rundt risikopremie i entreprisekosten. Dette knytter seg både til usikkerhet for at reguleringsprosessen trekker ut, og usikkerhet rundt utfallet av prosessen.

Samfunnsøkonomisk Analyse påpeker i sin rapport at enklere vurdering av utfallet av reguleringsprosesser trolig kan betydelig redusere usikkerheten. I forlengelsen av dette vil i et slikt tilfelle også risikopremien i entreprisekostnaden reduseres.⁴⁶

Bygg21 foreslår på sin side å gjennomføre felles usikkerhetsstyring med alle relevante parter. De anbefaler i tillegg å benytte standardkontrakter utarbeidet av Standard Norge. Denne anbefalingen gjelder spesielt mellom offentlige byggherrer og hovedentreprenør da disse partene trekkes frem blant de med størst problemer med konflikter i byggenæringen som følge av avvik fra standardkontraktene. Slike avvik kan føre til feilprising av risiko begge veier,⁴⁴ og bred bruk av standardkontrakter kan derfor samlet sett gi mindre opplevd risiko tilknyttet denne typen prosjekter.

De omtalte samspillmodellene kan i tillegg redusere risikoen i prosjektene gjennom fordeling av risiko, og ofte noe lengre tidsbruk. Ved siden av fordeling av risikoen prosjekteringen, blir prosessen delt opp i steg for steg, noe som sikrer at løsningene partene sammen har utarbeidet ikke må rettes i etterkant. Eksempelvis kan Husbanken være involvert i samspillet, og prosjektet vil dermed være sikret at løsningene og planene som utarbeides vil møte kravene til den ønskede støtten fra Husbanken.

⁴⁴ Bygg21, 2019. «Samhandling i byggeprosjekter». Hentet fra: <https://bygg21.no/rapporter-og-veiledere/samhandling-i-byggeprosjekter/>

⁴⁵ Marstrand.no, 2022. Vederlagsmodeller og risiko i en usikker tid. Hentet fra: <https://marstrand.no/artikler/vederlagsmodeller-og-risiko-i-en-usikker-tid/>

⁴⁶ Samfunnsøkonomisk analyse, 2022. Utredning om tomteprisfastsettelse og sammenhenger mellom priser og kostnader i boligbygging. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/b84e8453f33444eb85bc3344108483fa/utredning-om-tomteprisfastsettelse-og-sammenhenger-mellom-priser-og-kostnader-i-boligbygging_rapport-34-2022-soa.pdf

Boks 6-1 Erfaringer fra Stavanger kommune

Forutsigbar og gjentakende prosess for rimeligere prosjekt

Stavanger utvikling KF har bygget 11 *omsorgsboliger* på Tjensvoll. Kommunen tildelte boligene, og eier og driver personalbasen, mens boligene er organisert som borettslag.

Entreprenøren forteller hvordan foreldregruppen hadde en rolle i de større overordnede trekkene fra starten av, og at dette reduserte risikoen for feil i prosjektet. En representant fra foreldregruppen forteller at dette samtidig har ført til høy kvalitet for beboerne.

Denne organiseringen er nå døpt *Stavangermodellen*, og Stavanger utvikling bygger nå et nytt prosjekt etter samme modell. Dermed tar de med seg erfaring fra prosjektorganisasjonen videre i neste prosjekt.



Solborg terrasse. Foto: Stavanger utvikling

En rapport fra Kvålshaugen mfl. (2021)⁴³ konkluderer med at gjentakende samarbeid blant annet kan gi positive påvirkninger som lavere administrasjonskostnader, høyere tillit, effektiv prosjektgjennomføring og innovasjon. Samtidig er ikke dette rett frem med dagens anskaffelsesregler. I stedet vil vi anbefale at kommunene, i den grad det er mulig, organiserer seg i team som fremmer større overføringsverdi.

Å bygge kompetanse og erfaring gjelder spesielt rundt anskaffelsen og tidligfasen, der beslutningene med størst betydning for prosjektet tas. Dette vil i de fleste tilfeller likevel være lettest i store kommuner der det bygges flere prosjekter samtidig eller etter hverandre. Prosjektene til Stavanger utvikling KF i boks 6-1 er et godt eksempel på hvordan kommunen tester ut en modell, for så å høste gevinster gjennom erfaringen som ble opparbeidet i første prosjekt.

I mindre kommuner kan det som nevnt gå lengre tid mellom hvert prosjekt. Å involvere Husbanken så tidlig som mulig vil i disse tilfellene ha en erfaringsoverførende funksjon ved at Husbanken kan komme med både erfaring og informasjon om krav til tilskudd tidlig i prosessen. En kommune forklarer eksempelvis hvordan de i etterkant ser at de måtte gjøre endringer på bakgrunn av for sen involvering.

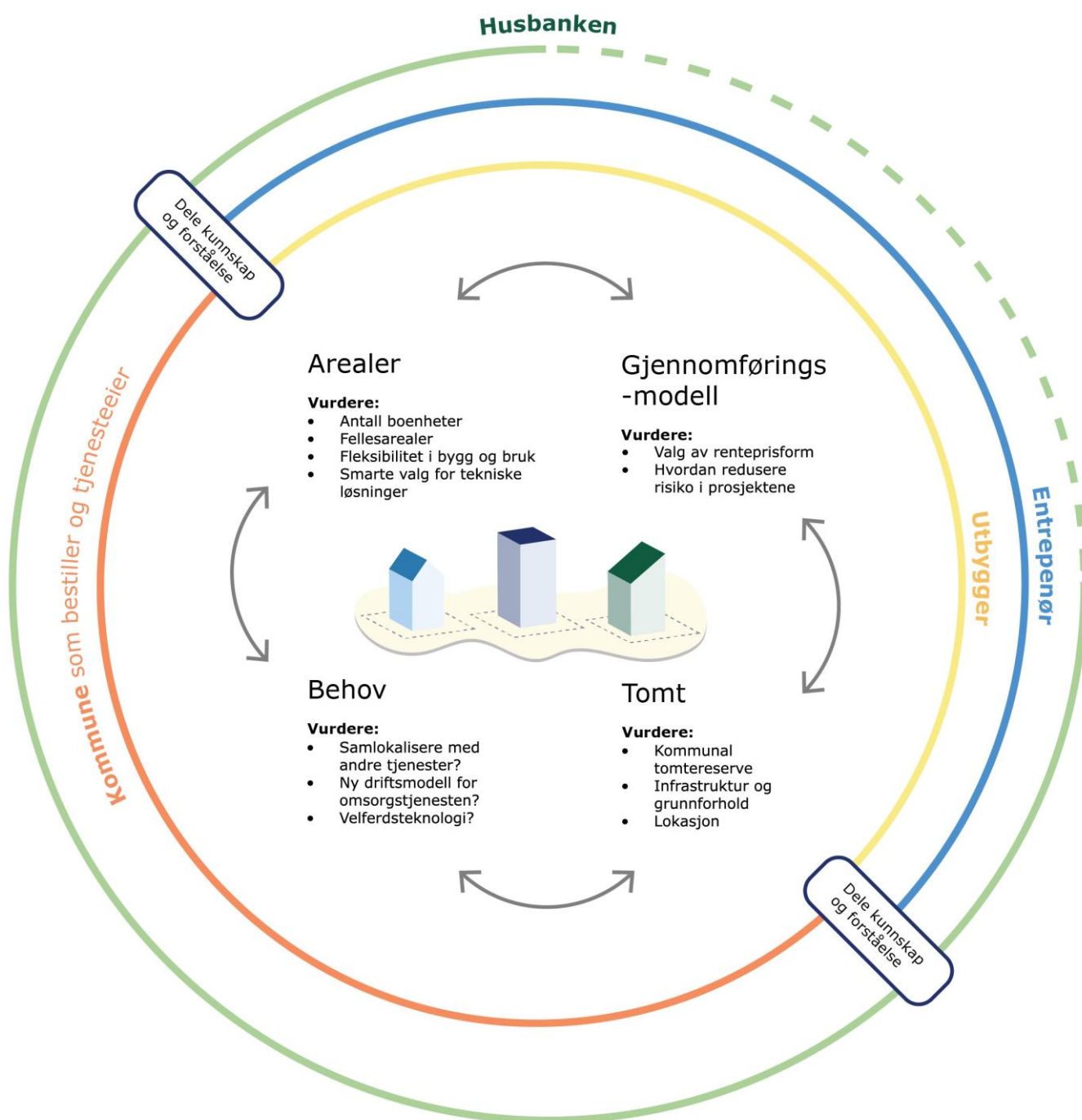
«Vi hadde laget en plan før Husbanken kom inn i bildet. Det første vi startet å tegne på var uten Husbanken. [...] Vi gjorde mye. Hadde vi involvert Husbanken før hadde vi kanskje unngått noen feller» – Prosjektleder i kommune

7. Veien videre

Hvordan å sikre mange nok og gode nok omsorgsboliger og sosiale bofellesskap i årene fremover, er noe kommunene er opptatt av. I rapporten har vi valgt å fremheve hvor viktig det er at kommunene må legge til rette for en **god tidligfase** i byggeprosjektene, hvor de som kjenner behovene (tjenesten) og de som skal bygge bygget (entreprenører og rådgivende ingeniører) får gi faglige innspill.

Vi har valgt å fremheve fire prisdrivere: behovsforståelse, tomt, areal og gjennomføringsmodell. Men disse påvirker hverandre og kan ikke ses på hver for seg. For eksempel vil valg av tomt ha betydning for driftskostnadene: Hvor langt blir det for tjenestene å reise til boligene? Tomtevalg har også betydning for gjennomføringsmodell: Dersom tomten er godt tilrettelagt og konseptet for bygget er kjent og realistisk – at man har klart å redusere risikoen i byggeprosjektet – kan det å velge totalentreprise være det rimeligste og beste valget. Figur 7-1 er en måte å se på hvordan de ulike elementene påvirker hverandre.

Figur 7-1 Sammenheng mellom identifiserte prisdrivere



I midten av illustrasjonen, figur 7-1, ligger de fire prisdriverne, herunder sentrale spørsmål og avveininger som kommunene bør ta i hvert enkelt prosjekt:

- ✓ **Behov:** Vurdere samlokalisering og alternative driftsmodeller i byggene opp mot prinsippet om normalisering og gode bomiljøer
- ✓ **Tomt:** Ha oversikt over tomtereseven sin og etterstreber å benytte kommunale tomter i byggeprosjektene

- ✓ **Arealer:** Gjøre gode vurderinger knyttet til arealeffektivitet og antall boenheter, uten at det går på bekostning av bokvalitet og muligheten til å gi gode tjenester
- ✓ **Gjennomføringsmodell:** Velge riktig gjennomføringsmodell for byggeprosjektet

Kommunen vil særlig ha en viktig rolle i å forstå behovene og gjøre vurderinger knyttet til lokalisering og organisering av omsorgstjenester. Videre vil behovene påvirke hvor bygget bør ligge (valg av tomt) samt hvordan boliger og fellesarealer bør utformes.

Utbygger og entreprenør vil særlig være sentral i gjennomføringsmodellene, som bør velges ut fra hvilken type tomt som skal benyttes og hvilke typer bygg som skal realiseres. **Husbankens** rolle strekker seg både fra å bistå kommuner med å forstå behovene for omsorgsboliger og sosiale bofellesskap, og er samtidig en nasjonal forvalter av tilskuddsmidler til kommunale formålsbygg, men har samtidig lite innflytelse på gjennomføringsmodeller.

7.1 Hvordan legge til rette for flere kostnadseffektive omsorgsboliger fremover?

Kommuners planlegging av og gjennomføring av byggeprosjekter påvirkes av eksterne faktorer, herunder juss, økonomi og det sosiale, politiske og digital utvikling. Avhengig av den globale markedsituasjonen kan betong være det rimeligste materialvalget i en periode, noen måneder senere kan det være trevarer som koster minst. Nasjonale og internasjonale krav, også fra EU, påvirker utforming og tekniske løsninger i bygg. Kravene er i kontinuerlig endring for å imøtekomme nye behov, barrierer og muligheter. For eksempel gjør kravene det mer rasjonelt å bygge nytt fremfor å gjenbruke eksisterende bygg per i dag – selv om det i et helhetlig bærekraftperspektiv koster langt mer i utslipp å bygge nytt.

I dag er det ingen som eier eller har ansvar for hele verdikjeden i byggebransjen – dette demper incitamentet og reduserer muligheten for å effektivisere prosessen. Det mangler også arenaer for å innovere og finne nye løsninger, noe også rammene for tilskudd opprettholder. Husbanken deltar stykkevis inn i deler av byggeprosjektene i kommunene, og her kan man vurdere en tettere påkobling gjennom hele prosjektene. Midler til oppfølging av Eldreboligprogrammet⁴⁷ kan inngå som en styrket innsats fra Husbanken med å bidra til at flere kan bo lengre hjemme, og at kommunene kan bygge omsorgsboligene de trenger fremover, på en god og kostnadseffektiv måte.

Ofte blir omsorgsboliger langt dyrere enn ordinære boliger. Antageligvis ligger en del av svaret i minimumskravene til byggene: De tekniske kravene samsvarer med å skulle bygge små sykehus, og krever mer av ventilasjon og brannsikring i bygget.⁴⁸ Dette på samme tid som omsorgsboligene skal være normalisert og integrert i ordinære bomiljøer. For kommuner kan det være tidsbesparende å integrere omsorgsboliger i lokale byggeprosjekter, men for utbygger vil økte krav til tekniske løsninger gjøre prosessen mer kompleks og dermed dyrere. Likevel, det er kommuner som erfarer at det ikke trenger å bli så veldig mye dyrere: I Aurskog Høland kommune estimerer vår kontakt med at det blir om lag 100 000 kroner mer per bolig, fordi badet måtte økes noe, og bygget måtte tegnes om til å kunne svare ut brannsikkerhetstiltak risikoklasse 6. Her bør det nevnes at på det tidspunktet rapporten skrives, er ikke byggeprosjektet ferdig realisert.

⁴⁷ I forslag til statsbudsjettet til Helse- og omsorgsdepartementet 2023-2024 er det satt av 3 mill. kroner til Husbanken for oppfølging av Eldreboligprogrammet, tilgjengelig på:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/db237eb54f064a88834d8bc0afed4702/no/pdfs/prp202320240001hoddddpdfs.pdf> s190

⁴⁸ I Husbankens Veileder for lokalisering og utforming av omsorgsbygg, kapittel 5, datert mars 2023, står det at minimumsmålene er Krav fra Arbeidstilsynet om helseinstitusjoner og risikoklasse 6 for branntekniske krav

Omsorgsbolig defineres som en ordinær utleiebolig og tjenesten her ytes på lik linje som i vanlig hjem, fremhever Stasforvalteren.⁴⁹ Samtidig er omsorgsboliger også definert som en arbeidsplass, ifølge Arbeidstilsynet.⁵⁰ Dermed økes kravene til ventilasjon, som også gjør at byggene koster mer. Her vil vi anbefale å utforske muligheten for å bygge omsorgsboligene mer i tråd med ordinære krav i byggeteknisk forskrift (TEK17) – og samtidig ivareta at omsorgsboligen er et godt hjem og har gode arbeidsforhold for hjemmetjenesten. En slik løsning er derimot ikke opp til én part alene, men fordrer et samarbeid mellom blant andre Arbeidstilsynet, brukere, tjenestene og Husbanken.

Investeringskuddets betydning for realisering av byggeprosjekter

I oppdraget er vi i tillegg bedt om å se hvordan kravspesifikasjonene knyttet til investeringskuddet for omsorgsboliger spiller inn på mulighetene for å bygge kostnadseffektivt. I de fleste tilfeller blir investeringskuddet av kommunene ansett som avgjørende for å ha råd til å bygge boliger til omsorgsformål. Tilbakemeldinger handler i stor grad om at det er begrensninger knyttet til hvor mange som kan få tilskudd og at søknadsprosessen kan ta lang tid, noe som igjen kan tvinge kommunen til å måtte sette byggeprosjektet på hold.

En særlig utfordring flere trekker frem for å få investeringskudd, er at boligene må låses til en bestemt målgruppe de neste 30 årene. Hva hvis behovet er stort nå, men ikke om 20 år? Enkelte informanter nevner en slik bekymring: De tror ikke behovet for omsorgsboliger og sosiale bofellesskap vil være like stort i fremtiden. Spesielt for små kommuner kan behovet variere mye.

Enkelte kommuner ønsker større fleksibilitet til å organisere beboerne slik de selv mener er hensiktsmessig. På den andre siden er det kommuner som ikke opplever dette som problematisk, og heller har forståelse for kravene.

Merverdiavgiftskompensasjon for omsorgsboliger og sosiale bofellesskap

Kommunale omsorgsboliger og sosiale bofellesskap omfattes av ordningen for merverdiavgiftskompensasjon. Fra 2017 ble borettslag og eierseksjonssameier på nærmere bestemte vilkår omfattet av kompensasjonsloven, i de tilfellene hvor botilbudet er en del av heldøgns helse- og omsorgstilbud i kommunenes lovpålagte tjenestetilbud. Dette innebærer at utbygger kan få kompensasjon på merverdiavgift for kostnader til oppføring og drift av boliger, men boligene må da være særskilt tilrettelagt for heldøgns helse- og omsorgstjenester, inkludert tilknyttet til egen personalbase med 24 timers alarmsystem/beredskap ved borettslag og eierseksjonssameier.⁵¹

Dersom det ikke er et kommunalt prosjekt, trenger ikke søknaden å gå gjennom kommunen. Private borettslag og sameier som møter kriteriene kan også søke.

⁴⁹ <https://www.statsforvalteren.no/portal/Helse-omsorg-og-sosialtjenester/Omsorgstjenester/>

⁵⁰ <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/byggesak/veiledning-til-dokumentasjonskrav-ved-soknad-om-arbeidstilsynets-samtykke/krav-til-fysisk-arbeidsmiljo/>

⁵¹ Skatteetaten.no. <https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/uttalelser/prinsipputtalelser/omsorgsboliger--forstaelsen-av-lov-om-kompensasjon-av-merverdiavgift-for-kommuner-fylkeskommuner-mv--2-bokstav-c-jf--4-tredje-ledd/>



Anbefalinger oppsummert:

For å legge til rette for flere kostnadseffektive omsorgsboliger i tiden fremover:

- ✓ Må den statlige dialogen bidra til økt kunnskapsdeling og sikre mulighetsrommet til å bygge i tråd med behovene
- ✓ Bør Husbanken vurdere mulighetene for å bygge et fagmiljø som kan være tettere på hele byggeprosessen i kommunene, både for å sikre brukerbehov og å bidra i en kunnskapsrolle
- ✓ Bør statlige aktører undersøke mulighetene i å justere på kravene til omsorgsboliger, særlig knyttet til kravene som følger av at det er en arbeidsplass



RAMBOLL

ComteBureau