

Sæsonudjævning

- Forslag til tiltag

Erhvervs- og Byggestyrelsen

December 2004

Forord

Behovet for sæsonudjævning og øget vinterbyggeri har i flere omgange været adresseret såvel politisk som af sektoren selv. Senest i et idéoplæg udformet af Dansk Byggeri, BAT, Byggematerialeindustrien m.fl., 2003, hvor en række forslag til initiativer blev oplistet. Der blev i henvendelsen efterlyst yderligere økonomiske analyser af problemstillingen, en videnoprustning på området for vinterforanstaltninger, ændringer i de offentlige budgetprocedurer, analyser af ansættelsesformernes betydning for vinterbyggeri mv.

Erhvervs- og Byggestyrelsen har på baggrund af henvendelsen fra sektoren vurderet, at det var nødvendigt at lade en række centrale problemstillinger analysere, før en egentlig stillingtagen til eventuelle initiativer var mulig. Hovedformålet med denne videnoprustning har været at skabe en bedre forståelse af de incitamentsstrukturer, der er afgørende for, hvorvidt aktørerne vælger at bygge i vinterperioden eller ej.

Anbefalingerne i dette notat baserer sig således på analyser udarbejdet af Vinterkonsulenterne, Copenhagen Economics og Erhvervs- og Byggestyrelsen. Derudover har dialogen med branchen bidraget til udformningen og indholdet af notatet.

For en uddybning af konklusionerne og anbefalingerne henvises der til det særskilte analysedokument "Sæsonudjævning - analyser". Såfremt intet andet er angivet, bygger konklusioner og anbefalinger i nærværende dokument på disse analyser.

Sammenfatning

Erhvervs- og Byggestyrelsen har i en omfattende analyse belyst de markante sæsonvariationer i den danske byggebranche og årsagerne hertil. I forlængelse heraf præsenteres hermed forslag til at sætte ind mod sæsonvariationerne på tre områder:

Ansvarsfordelingen mellem bygherre og entreprenør

Ifølge vinterbekendtgørelsen er entreprenøren forpligtet til at videreføre byggeriet om vinteren. Bygherren har dog et væsentligt medansvar, idet han skal angive hvilke – og hvor omfattende – vinterforanstaltninger, der skønnes nødvendige for, at entreprenøren kan leve op til sit ansvar. Bygherren betaler således løbende for entreprenørens forbrug af vinterforanstaltninger.

Ansvarsfordelingen giver ofte anledning til tvister mellem bygherre og entreprenør om behovet for og betalingen af vinterforanstaltninger. Ansvarsforholdet synes ikke at fremme en efterspørgselsbaseret udvikling af ny teknologi og nye metoder på vinterbyggeområdet, eftersom entreprenøren ikke har et økonomisk incitament til at efterspørge nye og billigere metoder. Der stilles derfor forslag til, at vinterbekendtgørelsen revideres med henblik på at lægge det samlede ansvar for videreførelse af byggeriet i vinterperioden hos den udførende part. Udmøntningen af dette forslag drøftes med branchen.

Henstilling om indhentning af vintertilbud

De gennemførte analyser har vist, at en eller flere justeringer af de gældende budgetprocedurer alene vil have en beskedne effekt på opstartstidspunkterne for de større offentlige bygge- og anlægsaktiviteter. Der kan dog spores en tendens til sæsonvariation inden for de mindre bygge- og vedligeholdelsesopgaver. Det anbefales, at det i ministeriernes resultatkontrakter med de statslige bygherrer henstilles, at muligheden for at udnytte eventuelle prisfordele ved vinterbyggeri bliver indarbejdet som et element i den samlede udbudsstrategi. En lignende henstilling vil blive rettet til de kommunale bygherrer, for så vidt angår projekter der finansieres over de (amts-)kommunale driftsbudgetter.

Bedre adgang til viden om vinterbyggeri

Der synes i byggeriet at være ganske grundfæstede forestillinger om, hvad byggeri om vinteren indebærer af risici i form af forøgede byggeomkostninger, reduceret kvalitet, administrativt bøv l mv. Der er imidlertid flere indikationer på, at disse risici kan reduceres gennem anvendelsen af allerede eksisterende teknologi og metoder samt ny viden på området.

Det understreger behovet for at sikre, at byggeriets parter har adgang til den nyeste viden om de faktorer, der kan optimere byggeprocessen i forbindelse med vinterbyggeri. Det anbefales derfor, at branchen igangsætter et forsknings/-udregningsarbejde, der målrettes sæsonudjævningsproblematikken. Der kan i den henseende ses et behov for at videnopruste på såvel de tekniske, de økonomiske og de organisatoriske/processuelle områder. Ligeledes konstateres der et behov for, at byggeriets parter arbejder for at indføre vinterbyggeri som en del af grund- og efteruddannelsesforløbene.

1. Udfordringerne ved vinterbyggeri

Sæsonledigheden i byggeriet i Danmark ser ud til at være meget høj, når den sammenholdes med sæsonledigheden i en række sammenlignelige lande. Hvor ledigheden om vinteren i Holland og Norge typisk er fire til seks procentpoint højere end om sommeren, er den tilsvarende difference 12-13 procentpoint i Danmark.

Inden for de forskellige bygge- og anlægsgfag varierer ledighedstallene betragteligt. Sæsonledighed er således et fænomen, der i særlig grad rammer entreprenører, murere og malere, mens el-installatører, glarmestre og vvs-installatører ikke har den samme risiko for at gå ledige i vinterperioden. Det er meget naturligt anlægsarbejdet, der i højere grad ligger stille i vinterperioden, mens nybyggeriet samt reparations- og vedligeholdelsesaktiviteterne ikke udfordres af vinteren i samme grad. Dog er det bemærkelsesværdigt, at reparation og vedligeholdelse har samme sæsonvariation som nybyggeriet. Da reparation og vedligeholdelse udgør over en tredjedel af bygge- og anlægssektorens efterspørgsel, er det derfor ikke nok kun at fokusere på sæsonudjævning inden for nybyggeri men også på reparations- og vedligeholdelsesområdet.

1.1 Effekter af sæsonvariationen

Sæsonledighed er en anseelig udgift for samfundet. Udbetaling af dagpenge, der alene skyldes sæsonvariationen i bygge- og anlægssektoren, skønnes at udgøre ca. 500 millioner kr. om året. Kan sæsonvariationen i Danmark reduceres til niveauet i Norge og Holland, kan der spares ca. 2-300 millioner kr. i dagpengeudbetalinger.

Hertil kommer, at produktiviteten i bygge- og anlægssektoren påvirkes negativt af sæsonudsvingene af flere årsager. For det første betyder sæsonudsvingene, at forudsætningerne for en optimal sammensætning af kapitalapparatet ikke er til stede. Kapitalapparatet tilpasses aktiviteten i højsæsonen, og dermed er der ledig kapacitet i lavsæsonen. Investeringer i kapitalapparat med kort afskrivningstid (eksempelvis produkter med højt teknologisk indhold) bliver mindre attraktive, fordi investeringernes tilbagebetalingsperiode forlænges. For det andet er det forventeligt, at arbejdsgivernes motivation for at investere i medarbejdernes efteruddannelse vil være påvirket af, at medarbejderne hyppigt afskediges om vinteren. Endelig er incitamenterne til at sammensætte produktionsapparatet påvirket af, at arbejdskraften lettere kan tilpasses opgaverne end kapitalen. Det kan betyde, at kapital og arbejdskraft ikke sammensættes optimalt.

Når byggeopgaverne presses sammen i sommerperioden, øges risikoen endvidere for flaskehalse. Manglen på arbejdskraft smitter af på lønstigningerne, der i bygge- og anlægssektoren konsekvent ligger højere end på DA-området i sommerperioden.

Der er således mange grunde til at sætte ind for at dæmpe sæsonvariationen i videst muligt omfang.

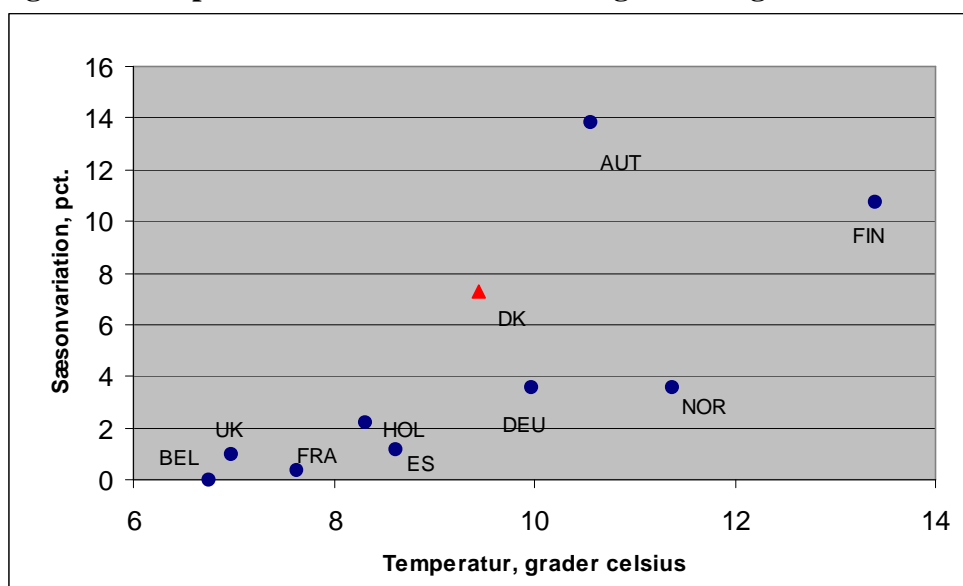
1.2 Årsager til sæsonvariationer

For at forstå de bagvedliggende årsager til sæsonvariationer har det været nødvendigt at undersøge en række faktorer. Nedenfor gennemgås de forhold, som er blevet analyseret med henblik på deres betydning for de sæsonbestemte variationer.

Klimaforholdene

Sammenholdes temperaturudsvingene med størrelsen af sæsonledighed kan det konstateres, at sæsonledigheden i Danmark er højere, end det er tilfældet i lande med tilsvarende udsving i temperaturen.

Figur 1.1 Temperaturforskel mellem vinter og den øvrige del af året



Værdierne repræsenterer den gennemsnitlige temperatur i 2.-4. kvartal fratrukket den gennemsnitlige temperatur i 1. kvartal. Kilde: World Meteorological Organization, 1998.

Fugt er ligeledes et af de gennemgående problemer i vinterbyggeriet. Hvis temperaturerne veksler mellem frost og tøj i løbet af døgnet, øges risikoen for, at fugt bliver indbygget, hvilket senere kan føre til skader på bygningerne. Kombineret med de dagligt svingende temperaturer udgør fugt om vinteren et større problem for byggeriet i Danmark end i f.eks. Sverige, hvor temperaturen ofte ligger konstant under nul i vinterperioden. I Holland er niveauet af nedbør dog sammenligneligt med det danske, mens sæsonledigheden er væsentligt lavere. Det tyder på, at generne ved fugt kan reduceres.

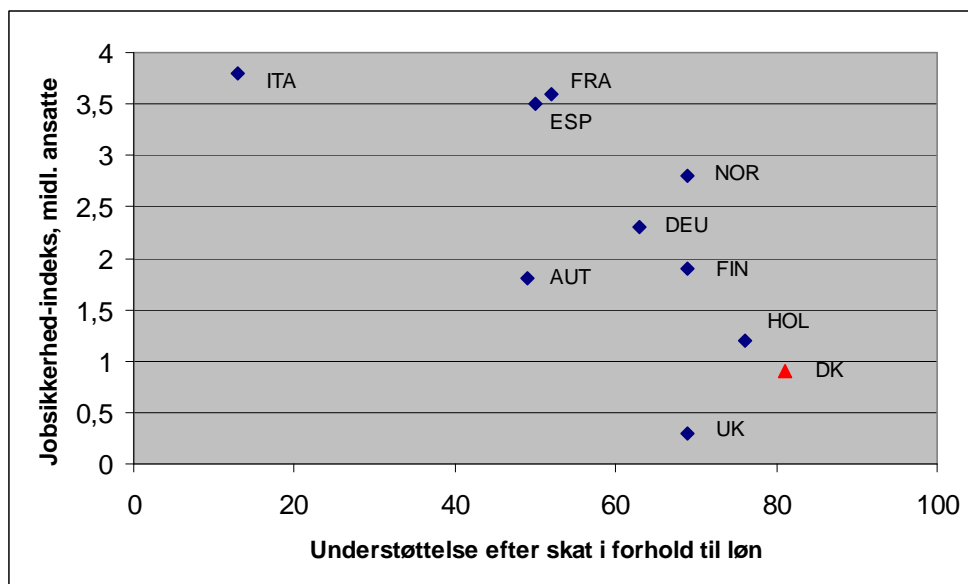
Således kan de større udsving i ledigheden i Danmark *ikke alene* forklares ud fra, at vejret giver et dårligere udgangspunkt for at bygge om vinteren i Danmark end i andre lande.

Arbejdsmarkedsforhold

De danske arbejdsmarkedsforhold kan, sammenlignet med forholdene i andre lande, karakteriseres som forholdsvis fleksible. Som figur 1.2 illustrerer, har arbejdsgiveren i Danmark således relativt let ved at afskedige medarbejderne, hvilket giver en lav jobsikkerhed for de ansatte. Som 'kompensation' for den

lavere jobsikkerhed kan der i samme figur spores en tendens til, at arbejdsgiveren får en procentmæssig større andel af lønnen i understøttelse. Niveaue af understøttelse i forhold til lønnen er højest i Danmark.

Figur 1.2. Jobsikkerhed og ledighedsunderstøttelse



Kilde: Copenhagen Economics, 2004, baseret på OECD's jobsikkerhedsindeks.

Et fleksibelt arbejdsmarked, hvor bl.a. omkostninger forbundet med at afskedige medarbejdere er begrænsede, kan isoleret set give arbejdsgiveren incitament til at justere antallet af medarbejdere efter ordrebogens størrelse. Det kan være en del af forklaringen på, at et relativt stort antal håndværkere går ledige i vinterperioden i Danmark.

Der kan argumenteres for, at ændrede arbejdsmarkedsforhold, som længere opsigelsesvarsler, flere G-dage, lavere understøttelse mv., ville øge virksomhedernes incitament til at opretholde en større aktivitet om vinteren og til fx at sænke priserne på vinterbyggeri eller på anden måde udvide forretningsaktiviteterne.

Sådanne ændringer vil imidlertid på afgørende vis bryde med den fleksible danske arbejdsmarkedsmodel, som i andre henseender har mange fordele. Det må således forventes, at justeringer på dette område kan få en negativ betydning for bl.a. virksomhedernes fleksibilitet, og dermed for niveauet af den strukturelle ledighed i branchen. En sådan problemstilling er kendt fra en række europæiske lande, hvor restriktive afskedigelsesregler reducerer virksomhedernes fleksibilitet og dermed deres incitament til nyansættelser.

Højere pris for vinterbyggeri

Byggeri i vinterperioden opfattes generelt i branchen som dyrere bl.a. på grund af de omkostninger, der er forbundet med udførelsen af vinterforanstaltninger. Byggeri om vinteren antages således at fordyre et byggeri med to til fire procent. Opfattelsen af, at byggeriet er dyrere om vinteren, vurderes at være en vigtig årsag til, at bygherrenes efterspørgsel falder om vinteren.

Der kan argumenteres for, at en lavere efterspørgsel efter byggeri i vinterperioden til en vis grad burde afspejle sig i lavere priser om vinteren. Dette kan imidlertid ikke konstateres. Forklaringen herpå vurderes bl.a. at kunne findes i de lempelige ansættelsesforhold i Danmark, der som tidligere beskrevet gør det let for virksomhederne at justere antallet af medarbejdere efter omfanget af opgaver. Dertil kommer, at materialeudgifterne, som udgør ca. 60 pct. af byggeriets pris, ikke følger sæsonudsvingene, men ligger på samme niveau sommer som vinter.

Opfattelsen af en merpris for vinterbyggeri (2-4 procent) indikerer, at viden om mulighederne for at reducere priserne gennem indførelsen af ny teknologi og nye metoder er utilstrækkelig. Potentielle gevinster ved at bruge fx totalinddækning er således ikke synlige for hverken entreprenør eller bygherre. Det resulterer tilsyneladende i tilbud, der ikke tager højde for de muligheder, der burde være for at reducere omkostningerne ved vinterbyggeri.

Vinterrelaterede kvalitetsproblemer

Der hersker i branchen en generel opfattelse af, at vintre byggeri leder til flere fejl og mangler bl.a. som konsekvens af en øget risiko for fugtproblemer. Selvom der eksisterer værktøjer og metoder, som fx totalinddækning, der reducerer en sådan risiko markant, vurderes løsningerne ofte som for dyre af både entreprenøren og bygherren.

Som det er tilfældet for prisforholdene, er risikoen for fejl – eller en manglende viden om mulighederne for at gardere sig mod fejl – en barriere for at øge byggeriet i vinterperioden.

Uhensigtsmæssig ansvarsfordeling

Vinterbyggeprocessen leder ofte til tvister mellem entreprenøren og bygherren. Årsagen hertil vurderes bl.a. at ligge i den nuværende aftalemodel, hvor bygherren løbende betaler for forbruget af vinterforanstaltninger. Det giver bygherren usikkerhed om den samlede pris for byggeriet, og entreprenøren har intet direkte incitament til at være kosteffektiv i forbruget af disse. Samtidigt medfører ansvarsfordelingen erfaringsmæssigt en række tvister mellem bygherre og entreprenør om behovet for og betalingen af vinterforanstaltninger. Vinterbyggeri bliver derfor af mange bygherrer betragtet som 'bøvlet'.

Aftaleforholdene ser desuden ud til at bremse en efterspørgselsbaseret udvikling af ny teknologi og nye metoder på vinterbyggeområdet. Såfremt entreprenøren, der formodes at være den part, der har den største viden om vinterforanstaltninger, ikke har et økonomisk incitament til at efterspørge nye og/eller billigere produkter, vil udviklingen af vinterforanstaltninger også hæmmes.

Den offentlige budgetprocedure

Der argumenteres ofte for, at den offentlige efterspørgsel efter byggeri falder om vinteren som resultat af en uhensigtsmæssig budgetprocedure.

Det offentlige og offentligt støttede byggeri udgør ca. 20 procent af den samlede byggeaktivitet, og vil derfor i givet fald kun kunne forklare en mindre del af sæsonudsvingene.

Dertil kommer, at de gennemførte analyser ikke giver belæg for, at budgetproceduren skulle påvirke den offentlige efterspørgsel efter byggeri om vinteren i en negativ retning. Hvad angår de kommunale og statslige bygge- og anlægsopgaver, er der en jævn fordeling af udbudene over året, mens tilsagnene til det støttede byggeri falder typisk i december, januar og februar. Set i lyset af, at denne type projekter i gennemsnit først opstartes fem til syv måneder efter tilsagnet er givet, og at projekterne som regel har en varighed på mere end seks måneder, er der ikke fundet belæg for at fremføre, at aktiviteterne i det støttede byggeri konsekvent ligger i sommerperioden.

Der spores dog en tendens til sæsonvariation i de mindre bygge- og renoveringsopgaver, der formodentligt primært finansieres over de (amts-) kommunale driftsbudgetter¹. Disse opgaver omfatter bl.a. den løbende reparation og vedligeholdelse af offentlige bygninger og anlæg. Opgaverne indebærer dog ofte aktiviteter, der rent fysisk ikke lader sig udføre om vinteren som fx vedligeholdelse af veje, rørledninger, udvendige facader mv.

Planlægningen og igangsættelsen af offentlige bygge- og anlægsopgaver er påvirket af en række faktorer, som fx fristen for byggeriets ibrugtagning. I den henseende er det dog ikke muligt at eftervise en direkte sammenhæng mellem den offentlige budgetprocedure og den lavere byggeaktivitet om vinteren.

1.3 Rammerne for tiltag

Som det fremgår af ovenstående, kan klimaforholdene i Danmark næppe alene forklare de høje sæsonudsving i byggeriet. De markante danske sæsonudsving skyldes formentlig flere forhold, hvor særligt arbejdsmarkedsforholdene, ansvarsfordelingen og videnniveauet vurderes at være afgørende.

På den baggrund kan der peges på to kategorier af virkemidler, der kan bidrage til at øge vinterbyggeriet.

1. Regulering, der tvinger aktørerne til at handle anderledes end de ønsker

Det er sjældent ønskværdigt at anvende regulering, som tvinger aktørerne til at handle anderledes, men det kan være nødvendigt, hvis markedet er låst fast i uhensigtsmæssige handlemønstre.

Der har tidligere været fremsat forslag om at indføre en obligatorisk vinterbyggefond, der pålægger sektorens aktører at betale en afgift ved sommerbyggeri, mens vinterbyggeri skulle udløse en tilsvarende støtte². Forslaget faldt dog på en manglende politisk opbakning. Et andet forslag har været, at de offentlige bygherrer og det støttede byggeri skulle tvinges til at udføre en vis

¹ Driftsbudgettet udgør typisk ca. 20 pct. af det samlede (amts-) kommunale bygge- og anlægsbudget, hvoraf de resterende 80 pct. udgøres af anlægsbudgettet.

² Sæsonudjævning og vinterbyggeri, By- og Boligministeriet, 1998

procentdel af deres byggeri som vinterbyggeri. Særligt sidstnævnte forslag tvinger i princippet bygherrerne til at se bort fra markedskræfterne og dermed i sidste ende fra den pris, de kan forhandle deres byggeri til.

Såfremt en sådan regulering ville have en effekt på ledigheden, kunne det offentlige spare penge på dagpengeområdet. Det er dog tænkeligt, at de øgede omkostninger ved denne tvang vil overstige dagpengebesparelserne. Endvidere risikerer man med anvendelsen af tvang at skabe et brud med de grundlæggende markedsbaserede konkurrencestrukturer i branchen, hvilket kan få uheldige konsekvenser for udviklingen af bl.a. ny teknologi.

2. Regulering, der sigter mod at forbedre markedets funktion

Den anden kategori af tiltag sigter mod at få markedet til at fungere mere optimalt gennem udviklingen af incitament, der fremmer bygherrernes tilskyndelse til at bygge om vinteren. Der kan her være tale om at korrigere markedsfejl eller dokumentere og formidle ny viden til aktørerne.

Det er her målsætningen, at udviklingen af incitamentsstrukturerne fører til en øget markedsbaseret efterspørgsel efter bygge- og anlægsaktiviteter i vinterhalvåret.

Det overordnede formål med anbefalingerne i nærværende dokument er at udvikle rammebetingelser, der giver det bedste udgangspunkt for en stigende markedsbaseret efterspørgsel efter byggeri om vinteren. Det er således hensigten at formulere økonomisk bæredygtige tiltag, der er uafhængige af finansiel støtte. Sådanne tiltag vil på sigt vise sig mest levedygtige, idet de vil blive implementeret som en naturlig del af parternes interesser og handlemåde.

Det må dog samtidigt slås fast, at vintervejret også i en overskuelig fremtid vil være en faktor, der har væsentlig betydning for sæsonfordelingen af aktiviteterne i dansk byggeri. Det er ikke muligt at løse samtlige problemer, som knytter sig til byggeri om vinteren – dertil vurderes bl.a. omkostningerne forbundet hermed at være for høje. Ambitionen må derfor være, at bringe de danske sæsonudsving ned på et niveau, der ligger på linie med niveauet i andre nordeuropæiske lande. Et realistisk mål kan være et sæsonudsving på fire til seks pct., som det er tilfældet i Holland og Norge.

2. Forslag til tiltag

Det er Erhvervs- og Byggestyrelsens vurdering, at det er muligt at stimulere den markedsbaserede efterspørgsel efter vinterbyggeri gennem en indsats på følgende områder:

1. Ansvarsfordelingen mellem bygherre og entreprenør
2. Den offentlige budgetprocedure
3. Bedre adgang til viden om vinterbyggeri

2.1 Ansvarsfordelingen mellem bygherre og entreprenør

Ansvarsfordelingen ved byggeri i vintermånederne er primært reguleret gennem vinterbekendtgørelsen³. Ifølge bekendtgørelsen er entreprenøren forpligtet til – og har dermed ansvaret for – at videreføre byggeriet om vinteren.

Bygherren har dog et væsentligt medansvar, idet han i udbudsmaterialet skal angive hvilke – og hvor omfattende – vinterforanstaltninger, der skønnes nødvendige for, at entreprenøren kan leve op til sit ansvar. Såfremt bygherren vælger en totalentreprise, overgår denne opgave til totalentreprenøren, der således alene har ansvaret for at videreføre byggeriet.

Bekendtgørelsen indeholder ingen regler om betaling af vinterforanstaltninger. Prisfastsættelsen må afklares i de indledende forhandlinger mellem bygherren og entreprenøren. Hvor omfanget af vinterforanstaltninger ikke kan fastlægges og prisfastsættes på forhånd, anbefales det i vinterbekendtgørelsen, at der i vintertilbudslisten angives enhedspriser på grundlag af det skønnede forbrug af vinterforanstaltninger. Disse variable foranstaltninger igangsættes efterfølgende efter vurderet behov, foretaget af entreprenøren i samarbejde med bygherrens tilsyn.

Baggrunden for de nuværende regler

Den nuværende vinterbekendtgørelse er et resultat af en revidering af den foregående vinterordning⁴. Arbejdsgruppen⁵, der stod bag revideringen, overvejede dengang, om en generel afskaffelse af regler for vinterbyggeri ville være fordelagtig.

Arbejdsgruppen valgte dog at bibeholde bekendtgørelsen, men med den væsentlige ændring, at entreprenøren overtog ansvaret for at føre byggeriet videre om vinteren fra bygherren. Herudover blev ulempegrænsen for byggeri om vinteren nuanceret. Begrundelsen for ikke at fjerne reglerne var, at et mere

³ Rammene for vinterbyggeri defineres i øvrigt af de overenskomstmæssige aftaler, de udføres forbehold samt eventuelle lokalaftaler. For en nærmere gennemgang af disse henvises til www.vinterkonsulenterne.dk

⁴ Bekendtgørelse nr. 551 af 11. november, 1981.

⁵ Arbejdsgruppen var sammensat af repræsentanter fra Entreprenørforeningen, Håndværksrådet, KL, BL, Boligministeriet m.fl. Arbejdsgruppens redegørelse om sæsonudjævning og vinterbyggeri blev offentliggjort i 1988.

effektivt regelsæt kunne bidrage aktivt til en større sæsonudjævning – bl.a. gennem en klarere ansvarsfordeling mellem entreprenør og bygherre.

Efter næsten et årti med den reviderede vinterbekendtgørelse må det konstateres, at den ønskede effekt ikke er opnået.

Vinterbekendtgørelsen giver et uklart ansvarsforhold

De nuværende aftaler omkring vinterforanstaltninger giver anledning til mistillid og konflikt i en række byggesager. En tilbagevendende problemstilling er, at bygherren, den projekterende og den udførende hverken afsætter de fornødne ressourcer til foranstaltninger eller får aftalt de nødvendige procedurer for opstilling af disse. Der er med andre ord sjældent entydige aftaler mellem parterne omkring forbruget af vinterforanstaltninger, hvilket fører til diskussioner omkring nødvendigheden af – og den deraf følgende afregning for – foranstaltningerne.

Et gennemgående problem for mange bygherrer er, at de ikke er i besiddelse af den fornødne ekspertise til at kunne vurdere arten og ressourceforbruget af vinterforanstaltninger i udbuddet. Til trods for at en rådgiver ofte vejleder bygherrerne omkring dette, hersker der en udpræget tendens til, at omfanget af – og dermed udgifterne til – vinterforanstaltninger sættes meget lavt med henblik på at reducere den samlede byggesum.

Aftaleformen, hvor bygherren løbende betaler for forbruget af vinterforanstaltninger, giver ikke entreprenøren incitament til at kosteffektivisere forbruget af vinterforanstaltninger. Da et øget forbrug af vinterforanstaltninger giver entreprenøren bedre rammer for udførelsen af opgaverne, har han således ikke et incitament til at minimere forbruget af disse. Disse uhensigtsmæssige incitamenter resulterer ofte i den beskrevne strid i forhandlingerne mellem entreprenør og bygherre om omfanget af, og behovet for, vinterforanstaltninger.

Sådanne stridigheder medfører, at mange bygherrer holder sig tilbage med at bygge om vinteren, da byggeprocessen vurderes for 'bøvlet'.

Ansvarsforholdet bør være entydigt

Det bør på den baggrund overvejes, at det samlede ansvar for at videreføre byggeriet om vinteren fremover overlades til entreprenøren.

Det primære formål med at ændre ansvarsfordelingen er, at entreprenøren må formodes at have de bedste forudsætninger for at planlægge og iværksætte vinterforanstaltningerne. Det skyldes, at han dels er den part, hvis arbejde direkte påvirkes af vinterforanstaltningerne, dels professionelt er vant til at håndtere risici forbundet hermed.

Dertil kommer, at hvis entreprenøren har ansvaret for at planlægge og prisfastsætte forbruget af vinterforanstaltninger, opstår der også et incitament til at være omkostningsbesparende samt til at efterspørge og benytte nye og bedre vinterforanstaltninger.

Tilsvarende entydige ansvarsforhold omkring vinterbyggeri er kendt fra Sverige og Norge, hvor der ikke eksisterer en vinterbekendtgørelse som i Danmark. I begge lande har entreprenøren ansvaret for at videreføre byggeriet året rundt uanset vejret⁶.

Hverken bygherreforeningen eller entreprenørforeningen i de respektive lande ser problemer med, at ansvaret for vinterbyggeriet er lagt alene hos den udførende part. Argumentet er, at den udførende part har bedre forudsætninger end bygherren for at imødekomme de udfordringer, som vintervejret afleder. Det er således opfattelsen, at risikoen håndteres bedst af entreprenøren, og at parterne ved ekstraordinære vejrligssituationer formår at aftale en fornuftig fordeling af udgifterne til ekstra vinterforanstaltninger.

Anbefalinger

Erhvervs- og Byggestyrelsen foreslår:

- at revidere vinterbekendtgørelsen af 1995 med henblik på at lægge det samlede ansvar for videreførelse af byggeriet i vintermånederne hos den udførende part. På sigt er det målsætningen, at dette ansvar indarbejdes i AB-92 og de øvrige brancheaftaler, og dermed bliver en naturlig del af det almindelige aftalegrundlag, som det er tilfældet i bl.a. Sverige. Udmøntningen af forlaget drøftes med branchen.

2.2 Den offentlige budgetprocedure

Der har været argumenteret for, at den offentlige budgetprocedure udgør en barriere for iværksættelse af offentligt byggeri i vinterperioden, hvilket giver en uønsket nedgang i byggeaktiviteten i 1. kvartal.

Analyserne har imidlertid vist, at en eller flere justeringer af de gældende budgetprocedurer kun vil have en beskedne effekt på opstartstidspunkterne af de offentlige bygge- og anlægsaktiviteter. Der kan dog for de mindre (amts-)kommunale bygge- og reoveringsopgaver spores en tendens til sæsonvariation hvad angår licitationstidspunktet. Denne variation kan muligvis have sin forklaring i den offentlige budgetprocedure. I kraft af at opgaverne ofte indebærer aktiviteter, der rent fysisk ikke lader sig udføre om vinteren, er der dog også andre faktorer, der spiller ind med hensyn til bygherrernes valg af licitationstidspunkt.

Samlet set vurderes det uhensigtsmæssigt at igangsætte en justering af en fundamental struktur i den offentlige sektor som budgetproceduren, for at imødekomme et problem omkring sæsonudsving i byggeriet, der samtidigt kun har

⁶ Entreprenøren har gennem AB-92 samt AB-94 i Sverige 'ansvaret for vejret' men har dog under ekstreme vejrforhold mulighed for tidsforlængelser. I Norge har entreprenøren gennem NS 3420-B, NS 3430 og NS 8405 ligeledes ansvaret for videreførelse af byggeriet året rundt, men kan dog ligeledes få tidsforlængelser under ekstraordinære vejrforhold. Ifølge bygherre- og entreprenørforeningen i de to lande er der meget lidt retspraksis på området, hvilket vidner om, at der sjældent opstår tvister, såfremt der opstår behov for tidsforlængelse.

en reel betydning for opstarten af en mindre del af de offentlige bygge- og anlægsaktiviteter.

Som konsekvens af den lavere efterspørgsel i vinterperioden kan der være mulighed for at indhente lavere tilbud om vinteren. Det vil derfor være naturligt at de statslige bygherrer i forbindelse med tilrettelæggelsen af deres udbudsstrategier også inddrager mulighederne for at udnytte eventuelle fordele ved at indhente tilbud om vinteren. Det skal dog understreges, at der ikke sigtes mod at diktere vinterbyggeri, da de offentlige bygherrer til enhver tid bør søge at optimere totaløkonomien i de enkelte projekter.

Anbefalinger

Erhvervs- og Byggestyrelsen foreslår:

- at det i ministeriernes resultatkontrakter med de statslige bygherrer henstilles, at muligheden for at udnytte eventuelle prisfordele ved vinterbyggeri indarbejdes som et element i den samlede udbudsstrategi.
- at kommunerne opfordres til en sæsonudjævningsindsats for de mindre bygge- og renoveringsopgaver med henblik på at udnytte eventuelle prisfordele ved vinterbyggeri.

2.3. Bedre adgang til viden om vinterbyggeri

Der synes i byggeriet at være ganske grundfæstede forestillinger om, hvad byggeri om vinteren indebærer af risici for forøgede byggeomkostninger, reduceret kvalitet, administrativt bøvl mv. Der er imidlertid flere indikationer på, at disse risici kan reduceres gennem anvendelsen af allerede eksisterende teknologi og metoder samt ny viden på området.

Det understreger behovet for at sikre, at byggeriets parter opnår adgang til den nyeste viden om de faktorer, der kan optimere byggeprocessen i forbindelse med vinterbyggeri. Ydermere vil en øget synlighed omkring de kort- og langsigtede gevinster ved brug af ny teknologi få betydning for bygherrens beslutning om, hvorvidt der skal igangsættes bygge- og anlægsaktiviteter i vinterperioden. Et højere vidensniveau vil således kunne reducere de risici, som aktørerne forbinder med vinterbyggeri og dermed skabe grundlaget for en stigende efterspørgsel og udbud.

Et ændret ansvarsforhold, hvor entreprenøren overtager det samlede ansvar for at bygge om vinteren, vurderes i sig selv at medføre en øget efterspørgsel efter viden og dermed også til en egentlig videnopbygning i sektoren. Der synes dog at være et behov for yderligere videnopbygning gennem en målrettet indsats på en række områder.

Utilstrækkelig viden om vinterforanstaltninger

Vinterforanstaltninger er fællesbetegnelsen for de metoder og værktøjer, der reducerer eventuelle vejrligsgener. Gennem udviklingen af vinterforanstaltninger er mulighederne for at imødekomme vejrliget blevet bedre, hvilket dog ikke har resulteret i en tilsvarende sæsonudjævning af byggeaktiviteterne. Et

byggeri udført om vinteren antages fortsat at være to til fire procent dyrere end et tilsvarende byggeri udført om sommeren. Denne forskel synes dog at bygge på en traditionel tænkning omkring omkostningerne ved at bygge om vinteren og ikke nødvendigvis på en viden om de muligheder, den teknologiske udvikling giver for at reducere omkostningerne på bl.a. vinterforanstaltninger.

Totalinddækning

Anvendelse af totalinddækning gør det muligt at fortsætte arbejdet på byggepladsen stort set uforstyrret af årstiden og vejrforholdene. I en række forsøgsbyggerier dokumenteres der en bedre totaløkonomi som følge af en kortere byggeperiode og færre fejl og mangler ved aflevering, samt færre sygedage og højere motivation blandt håndværkerne. Det har dog ikke været muligt at give et entydigt svar på, hvornår brugen af totalinddækning er lønsom. En forklaring herpå kan være, at de tilbud der indhentes på totalinddækning endnu ikke er sammenlignelige som konsekvens af, at de ofte er baseret på individuelle forhandlinger i de enkelte projekter.

En stor gruppe af entreprenører fravælger derfor at foreslå brugen af totalinddækning af frygt for, at bygherren bliver afskrækket af de umiddelbare meromkostninger. Det antages således, at specielt bygherren, der skal afholde udgifterne til vinterforanstaltninger, ikke har et større kendskab til de langsigtede gevinster, som brugen af totalinddækning kan medføre, herunder de kvalitetsfordele, der ligger i at opføre byggeriet under et minimum af vejrligsgener.

En større gennemsigtighed på markedet for vinterforanstaltninger – i særlig grad for totalinddækninger – må forventes at føre til en øget konkurrence, med deraf følgende lavere priser samt incitament til udvikling af ny teknologi på området.

Trimmet vinterbyggeproces

Vintervejrets indflydelse på byggeriet øger udfordringerne både i relation til planlægningen af byggeriet samt til den enkelte håndværkers udførelse af arbejdet på byggepladsen. De mere komplekse problemstillinger om vinteren øger antallet af løsninger, hvilket dels afstedkommer flere problemer i planlægnings- og udførelsesfaserne og øget risiko for fejl og mangler, dels underminerer grundlaget for videnopsamling. Der er derfor et behov for at se på arbejdsgangene på byggepladsen ved byggeri om vinteren.

Uddannelse

Set i lyset af at vinterperioden, ifølge vinterbekendtgørelsens definition, strækker sig over en periode på syv måneder, er det bemærkelsesværdigt, at arkitekter, ingeniører og håndværkere ikke modtager undervisning om vinterbyggeri i deres grunduddannelse. Dermed bliver viden om vinterbyggeri til en vis grad selvlært, personbåren og vanskelig at videreformidle.

Industrialisering

Ved at flytte en del af produktionen fra byggepladser til mere kontrollerede forhold på fabrikker, hvor vejrligsproblemerne elimineres, vil det være muligt

i højere grad at styre og kontrollere byggeprocessen, og dermed reducere byggetiden og antallet af fejl og mangler. Samtidig bliver det også muligt i højere grad at kontrollere andre faktorer, fx arbejdsmiljøet og miljøbelastningen.

Industrialiseringen af byggeriet har den sidegevinst, at generne ved vinterbyggeri kan reduceres. Industrialisering af dansk byggeri pågår uafhængigt af sæsonudjævningsproblematikken, men det er vigtigt, at byggeriets parter er opmærksomme på de fordele for vinterbyggeriet en øget industrialisering medfører.

Behov for ny viden og uddannelse

Der arbejdes allerede i dag med sammenhængen mellem sæsonudjævning og behovet for øget viden om vinterbyggeri blandet andet i regi af Vinterkonsulenterne for Bygge- og Anlæg.

En række nye initiativer kan dog overvejes i forlængelse heraf. Der kan således konstateres et behov for at kortlægge og synliggøre eksisterende typer af vinteforanstaltninger med fokus på priser og udbydere på markedet. I forhold til tidligere undersøgelser, bør der i nye analyser fokuseres på at tydeliggøre de gevinster, der ligger i at gøre brug af totalinddækning. Her tænkes i særlig grad på de økonomiske fordele, men også forhold omkring produktivitet, kvalitet og arbejdsmiljø. Det er i den henseende nødvendigt ikke kun at synliggøre de kortsigtede og projektrelaterede fordele, men også de mere langsigtede gevinster.

Det forekommer endvidere uhensigtsmæssigt, at der ikke undervises i vinterbyggeri på uddannelsesinstitutionerne. Der bør derfor arbejdes for, at undervisning i typiske vinterproblematikker og -foranstaltninger indføres i såvel grund- som efteruddannelsesforløbene for arkitekter, ingeniører og håndværkere. Det er dog generelt opfattelsen, at tiltag, der retter sig mod en videnopbygning på de pågældende områder, primært bør være initieret af byggeriets parter.

Anbefalinger

Erhvervs- og Byggestyrelsen foreslår:

- at der igangsættes et forsknings/-udregningsarbejde, der målrettes sæsonudjævningsproblematikken. Der kan i den henseende ses et behov for at videnopruste på de tekniske, økonomiske samt de organisatoriske/processuelle områder.
- at byggeriets parter arbejder for at indføre vinterbyggeri som en del af grund- og efteruddannelsesforløbene.