



Riksrevisjonen

Dokument nr. 3:13
(2004–2005)

Riksrevisjonens undersøkelse
av kommunenes ansvar for
skolebygninger

Dokument nr. 3:13

(2004–2005)

**Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar
for skolebygninger**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:13 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger.

Riksrevisjonen, 15. juni 2005.

For riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
2.1 Kommunenes forvaltning av skolebygninger	2
2.2 Statens ansvar og oppfølging	2
3 Departementets kommentarer	3
4 Riksrevisjonens bemerkninger	4
5 Kommunal- og regionaldepartementets svar	4
6 Riksrevisjonens uttalelse	6
Vedlegg: Rapport	7

Kommunal- og regionaldepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger

1 INNLEDNING

I innstilling til opplæringslovens bestemmelser om elevers arbeidsmiljø, Innst. O. nr. 7 (2002–2003), uttrykte kirke-, utdannings- og forskningskomiteen sin bekymring for undersøkelser som viser at norske skolebygninger langt fra tilfredsstillende kravene til et forsvarlig skolemiljø. I Innst. S. nr. 45 (2003–2004) om ressursituasjonen i grunnskolen, viste kirke-, utdannings- og forskningskomiteen til omfattende etterslep og mangler når det gjelder vedlikehold av skolebygninger. Komiteen påpekte at et forbedret lovverk med effektivt tilsyn trolig vil hjelpe, men det kan ikke alene sikre nødvendig fysisk utbedring av arbeidsmiljø for elever. Flere uavhengige fagmiljøer har de senere årene gjort undersøkelser som viser at det er et betydelig etterslep i vedlikeholdet av den kommunale bygningsmassen.

Kommunene eier og har ansvaret for vedlikehold, opprustning og utbygging av halvparten av den offentlige bygningsmassen målt i kvadratmeter. Grunnskoler utgjør over 40 prosent av den kommunale bygningsmassen. Grunnskolebygninger har en anslått formuesverdi på ca. 100 mrd. kroner. Høsten 2004 var det om lag 3 100 kommunale grunnskoler med til sammen 617 000 elever.

Kommunal- og regionaldepartementet har et generelt, overordnet ansvar for å påse at kommunene forvalter sine eiendommer innenfor de rammebetingelser som gjelder for kommunesektoren. Departementets styring skjer i hovedsak gjennom de generelle målene i kommuneloven. Fylkesmannen skal følge opp bestemmelsene i kommuneloven og har til oppgave å gi råd og veiledning til kommunene. Utdannings- og forskningsdepartementet har det overordnede ansvaret for opplæringsloven. Det stilles klare krav til det fysiske skolemiljøet i opplæringsloven.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å belyse hvordan kommunene ivaretar sitt forvaltningsansvar for skolebygninger, og hvordan staten følger opp sitt ansvar. I undersøkelsen er det kartlagt:

- Hvilken økonomisk styringsinformasjon staten får om vedlikehold og investeringer i skolebygninger, og hvordan denne informasjonen følges opp.
- I hvilken grad skolebygninger har en tilfredsstillende tilstand.

- I hvilken grad kommunenes styringssystemer for forvaltning av skolebygninger (vedlikehold og investeringer) er tilstrekkelige for å sikre at skolebygningene har en tilfredsstillende tilstand. Hvordan følger kommunene opp sine styringssystemer i praksis.

Offentlige tilsynsmyndigheters oppfølging av skolebygningers tilstand omfattes ikke av undersøkelsen.

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Utkastet til rapporten ble forelagt Kommunal- og regionaldepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet i brev av 23. februar 2005. Kommunal- og regionaldepartementet har i brev av 2. mars 2005 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Riksrevisjonen har videre fått uttalelse til rapporten fra Utdannings- og forskningsdepartementet i brev av 29. mars 2005. Mottatte merknader til rapportens faktadel er tatt hensyn til og innarbeidet i rapporten. Kommunal- og regionaldepartementets merknader til rapportens vurderinger er gjengitt i kapittel 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsens problemstillinger er belyst ved hjelp av intervjuer, spørreskjemaundersøkelser og dokumentanalyse.

For å kartlegge hvordan kommunene forvalter skolebygninger er det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse i 109 kommuner som eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger svarte på. For å få synspunkter fra brukersiden, ble det parallelt gjennomført en spørreskjemaundersøkelse som omfattet 151 kommunale grunnskoler ved rektor i de utvalgte kommunene. Datainnsamlingen var relatert til perioden 2001–2003 og omfattet generelle spørsmål knyttet til kommunenes samlede forvaltning av skolebygninger. Kommunene har i tillegg gitt særskilte opplysninger om blant annet tilstand og vedlikeholdsnivå for i overkant av 600 skoler bygd før 1985. Dette omfatter om lag 20 prosent av totale antall grunnskoler i Norge.

Opplysningene om skolebygningers tilstand som kom fram i spørreundersøkelsen er supplert med en rapport Multiconsult har utarbeidet på oppdrag fra Riksrevisjonen. Multiconsults rapport er basert på

informasjon fra 41 kommuner og omfatter kvantitative og kvalitative data av om lag en tredjedel av samlet grunnskoleareal i Norge. Norges byggforskningsinstitutt har også utarbeidet en rapport på oppdrag fra Riksrevisjonen, der det gis faglige vurderinger av hva som anses for å være en anbefalt og optimal framgangsmåte for forvaltning av skolebygninger.

For å få informasjon om statens rolle og ansvar for grunnskolebygninger, ble det gjennomført intervju med Kommunal- og regionaldepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet. Det ble innhentet skriftlig informasjon fra Statistisk sentralbyrå for å kartlegge hvilke opplysninger staten får om kommunal eiendomsforvaltning fra KOMMUNESTAT-RAPPORTERING (KOSTRA). For å belyse Fylkesmannens økonomiske oppfølging av kommunene når det gjelder kommunal eiendomsforvaltning, ble det sendt ut spørreskjema til alle landets fylkesmannsembeter. Spørsmålene var avgrenset til budsjett- og regnskapsåret 2003.

En rekke stortingsmeldinger og odelstingsproposisjoner, og innstillinger til disse er gjennomgått. I tillegg er offentlige utredninger og faglige rapporter knyttet til området brukt.

2.1 Kommunenes forvaltning av skolebygninger

Riksrevisjonens undersøkelse viser at de fleste kommunene i utvalget (87 prosent) har en eller flere skoler bygd før 1985, med en bygningsmessig tilstand som ikke er tilfredsstillende. Over halvparten (58 prosent) av skolene i undersøkelsen har en tilstand som ikke er tilfredsstillende. Det er godt samsvar mellom svarene kommunene har gitt om tilstand, rektorene sine svar og Multiconsult sin rapport til Riksrevisjonen.

En rekke av skolene med en bygningsmessig tilstand som ikke er tilfredsstillende, har brudd på lover og forskrifter som gjelder det fysiske skolemiljøet. Tre fjerdedeler av rektorene i utvalget oppgir at det er avdekket avvik som gjelder det fysiske skolemiljøet i perioden fra 1. januar 2001 til høsten 2004. Et mindretall av disse svarer at alle avvik er rettet opp.

Undersøkelsen viser at vedlikeholdet av skolebygninger ligger langt under både et faglig anbefalt nivå, og det kommunene selv mener nivået bør være for å drive et godt og forsvarlig vedlikehold. Kommunene bruker gjennomsnittlig kr 32 per kvadratmeter årlig på vedlikehold av skolebygninger, eksklusiv lønn til kommunens vedlikeholdspersonell. Til sammenlikning mener gjennomsnittet av kommunene at de årlige vedlikeholdskostnadene ideelt sett bør være kr 78 per kvadratmeter. Dette medfører at kommunene ikke klarer å opprettholde standarden på skolebygninger over driftsbudsjettet og det oppstår et vedlikeholdsetterslep. Om lag to tredjedeler

av kommunene i undersøkelsen oppgir at de har et dokumentert vedlikeholdsetterslep.

Undersøkelsen gir klare indikasjoner på at forsømt vedlikehold tas igjen ved at det gjennomføres vesentlige rehabiliteringer som finansieres over investeringsbudsjettet. Fra faglig hold anses denne formen for forvaltning av skolebygninger å være en lite effektiv utnyttelse av eiendomskapitalen.

Gjennom undersøkelsen kommer det fram at kommunene i liten grad avsetter nødvendige midler til framtidig vedlikehold og investeringer i skolebygninger. På kort sikt gir lavt vedlikeholdsnivå og små avsetninger kommunene større frihet til å prioritere andre tiltak. På lengre sikt vil dette medføre at kommunene får mindre økonomisk handlefrihet til å yte tjenester fordi de får et akkumulert og større vedlikehold som må tas igjen. Dette innebærer at kommunene skyver på økonomiske forpliktelser. I undersøkelsen stilles det spørsmål ved om en slik forvaltningsstrategi sikrer en effektiv kommunaløkonomisk styring.

Undersøkelsen avdekker flere svakheter i kommunenes kontrollrutiner som skal sikre en målrettet og effektiv forvaltning av skolebygninger. Om lag en fjerdedel av kommunene oppgir at de ikke har gjort en systematisk kartlegging av tilstanden til skolebygningene de har ansvaret for i perioden fra 1. januar 2001 til høsten 2004. Regelmessig tilstandskartlegging vil blant annet være viktig for tidlig å fange opp skader som må utbedres. Få kommuner i undersøkelsen oppgir at de har definert mål for hvilken tilstand skolebygninger skal ha, og få kommuner utarbeider nøkkeltall for å kunne sammenlikne sine vedlikeholdsutgifter. For skolebygninger vil mål relatert til tilstanden være sentralt fordi opplæringsloven stiller klare krav til det fysiske skolemiljøet.

Undersøkelsen viser videre at mange kommuner driver et lite planmessig vedlikehold av sine skolebygninger. I 2003 manglet nær en tredjedel av kommunene en vedlikeholdsplan som omfattet skolebygninger, mens om lag halvparten ikke hadde utarbeidet vedlikeholdsplaner med varighet 1–4 år. Periodiske vedlikeholdsplaner er viktige styringsredskap for å utnytte ressursene best mulig. Det var lite samsvar mellom vedlikeholdsplan og det reelle behovet for vedlikehold av skolebygninger i 2003.

2.2 Statens ansvar og oppfølging

Riksrevisjonens undersøkelse viser at skolebygninger ikke forvaltes på en tilstrekkelig kostnadseffektiv måte. Vedlikeholdet ligger langt under det nivået både kommunene selv og uavhengige fagmiljøer mener må til for å drive god og forsvarlig forvaltning av skolebygninger. Kommuneloven legger til grunn at kommunene utnytter sine ressurser på en effektiv måte. Dette er førende for hvilke krav som skal stilles til vedlikeholdsnivået av kommunale eiendommer. Lavt vedlikeholdsnivå er en sentral årsak

til at mange skoler ikke har en tilfredsstillende tilstand.

Ifølge Kommunal- og regionaldepartementet skal KOSTRA være statens viktigste informasjonskilde for rapportering om kommunal eiendomsforvaltning. Det er et mål å unngå dobbeltrapportering og å redusere den totale ressursbruken knyttet til rapportering på alle forvaltningsnivåer. Undersøkelsen viser imidlertid at staten ikke i tilstrekkelig grad får relevant styringsinformasjon om kommunal eiendomsforvaltning gjennom KOSTRA. Av undersøkelsen går det videre fram at regnskaps- og tjenesteraporter fra kommunene, som KOSTRA bygger på, gir lite informasjon om kommunal eiendomsforvaltning. Dette betyr at KOSTRA ikke gir et godt nok grunnlag for den statlige oppfølgingen og vurderingen av kommunens ressursbruk som er knyttet til forvaltning av skolebygninger.

Kommunal- og regionaldepartementet har gitt føringer om at Fylkesmannen skal fokusere på inntektssiden, og ikke utgiftssiden, i sin økonomiske oppfølging av kommunene. Dette betyr at departementet i liten grad forventer at Fylkesmannen, i sin økonomiske oppfølging av kommunene, skal gjøre undersøkelser eller gi råd og veiledning innen temaer som berører kommunal eiendomsforvaltning. Revisjonen dokumenterer at Fylkesmannen i liten grad undersøker nivået på bevilgninger til vedlikehold av kommunale bygninger, og andre økonomiske forhold som berører kommunal eiendomsforvaltning. Videre viser undersøkelsen at Fylkesmannen i liten grad gir råd og veiledning i slike spørsmål.

Kommuneloven legger til grunn at kommuner som står oppført i register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), skal ha en tettere økonomisk oppfølging enn øvrige kommuner. Undersøkelsen viser at Fylkesmannen i liten grad foretar undersøkelser eller gir råd og veiledning til ROBEK-kommuner om kommunal eiendomsforvaltning.

Revisjonen viser at mange skoler ikke tilfredsstillende de kravene som opplæringsloven stiller til det fysiske skolemiljøet. Utdannings- og forskningsdepartementet sier at den systematiske rapporteringen om det fysiske skolemiljøet til departementet skal skje gjennom fylkesmennenes årlige tilstandsrapporter og årsrapporter. I tillegg vil en kombinasjon av kommunale rapporteringstall og brukerundersøkelser fra elevene gjennom skoleporten.no gi departementet informasjon om det fysiske skolemiljøet.

Kommunal- og regionaldepartementet fikk i 2004 informasjon om kommunal eiendomsforvaltning gjennom eiendomsforvaltningsutvalget, jf. NOU 2004:22. I Riksrevisjonens undersøkelse påpekes det likevel at mangelfull rapportering til staten og begrenset statlig oppfølging over tid, kan bidra til at staten ikke har tilstrekkelig oppdatert informasjon om kommunenes samlede forvaltning av skolebygninger.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at Kommu-

nal- og regionaldepartementet i liten grad har formulert eksplisitte nasjonale mål for kommunal eiendomsforvaltning generelt, eller for forvaltning av skolebygninger spesielt. Departementet henviser til de generelle målene i kommuneloven om at kommunene skal drive kostnadseffektivt. Når det gjelder det fysiske skolemiljøet, er nasjonale krav fastsatt i opplæringslovens kapittel 9a. Det skal ligge et mål- og resultatstyringsperspektiv til grunn for forholdet mellom staten og kommunene innenfor rammene av det kommunale selvstyret. I undersøkelsen stilles det spørsmål om i hvilken grad nasjonale mål legges til grunn for mål- og resultatstyringen av dette området.

I undersøkelsen oppgir Kommunal og regionaldepartementet at ansvaret for kommunesektorens eiendommer og eiendomsforvaltning ligger hos kommunesektoren. Departementet opplyser at det har et generelt ansvar for å koordinere regjeringens politikk overfor kommunesektoren og å påse at regelverk og økonomiske rammebetingelser er best mulig tilpasset sektoren. Utdannings- og forskningsdepartementet opplyser at det som fagdepartement, har et generelt tilsynsansvar etter opplæringslovens bestemmelser om det fysiske skolemiljøet.

3 DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Kommunal- og regionaldepartementet har i brev av 2. mars 2005 avgitt uttalelse til Riksrevisjonens rapport.

Kommunal- og regionaldepartementet påpeker at departementet ikke har forventninger om at fylkesmennene skal innhente økonomisk informasjon om eiendomsforvaltningen i kommunene. Departementet viser til at en av hensiktene med KOSTRA er å sikre enhetlig og samordnet rapportering. Det er et mål å unngå dobbeltrapportering og å redusere den totale ressursbruken knyttet til rapportering på alle forvaltningsnivåer. Departementet understreker derfor at KOSTRA skal ivareta funksjonen som statens viktigste kilde for rapportering om økonomisk informasjon om kommunal eiendomsforvaltning.

Kommunal- og regionaldepartementet viser til at Fylkesmannen i liten grad gjennomfører undersøkelser eller gir råd og veiledning innen temaer som berører kommunal eiendomsforvaltning. Dette er i tråd med departementets føringer om at fylkesmennene skal fokusere på inntektssiden, og ikke utgiftssiden i sin økonomiske oppfølging av kommunene. Føringerne er i første rekke knyttet til lovlighetskontroll av årsbudsjetter. Departementet påpeker videre at det ville krevd en helt annen kompetanse enn det fylkesmennene i dag besitter, dersom de skulle gi kommunene råd og veiledning om kommunal eiendomsforvaltning. Dette gjelder både formalkompetanse og materiell kompetanse.

Kommunal- og regionaldepartementet henviser for øvrig til eiendomsforvaltningsutvalgets utred-

ning som har vært sendt ut på bred høring. Departementet vil følge opp utredningen og foreslå tiltak som kan bidra til å fremme en bærekraftig eiendomsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonens undersøkelse viser at mange skoler har en bygningsmessig tilstand som ikke er tilfredsstillende. En rekke av disse skolene har brudd på lover og forskrifter som gjelder det fysiske skolemiljøet. Lavt vedlikeholds nivå er en sentral årsak til at mange skolebygninger ikke har en tilfredsstillende tilstand. Kommunenes bygningsmasse, hvorav 40 prosent er skolebygninger, utgjør store økonomiske verdier i kommunene. Kommunene er gjennom kommuneloven pålagt å utnytte disse verdiene på en effektiv måte. Riksrevisjonen vil peke på at tilstrekkelig grad av løpende og forebyggende vedlikehold er nødvendig for å sikre at kommunene forvalter sine skolebygninger på en kostnadseffektiv måte.

Det framgår av undersøkelsen at Kommunal- og regionaldepartementet i liten grad jevnlig har tilgang til systematisk informasjon om kommunenes samlede vedlikehold av og investeringer i grunnskolebygninger. Riksrevisjonen vil peke på at regelmessig og god styringsinformasjon er en forutsetning for at statlige myndigheter skal kunne ivareta sitt overordnede nasjonale ansvar der oppgaveløsningen er lagt til kommunene. Riksrevisjonen har merket seg at Kommunal- og regionaldepartementet har fått relevant informasjon gjennom eiendomsforvaltningsutvalgets innstilling, og at dette vil bli fulgt opp med forslag til tiltak som kan fremme en bærekraftig, kommunal eiendomsforvaltning.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at en stor andel av kommunene har et vedlikeholdsetterslep. Konsekvensen er at kommunene skyver på økonomiske forpliktelser, noe som innebærer at de ressursmessig blir mindre robuste til å løse framtidige oppgaver. Fylkesmannen foretar i liten grad undersøkelser eller gir råd og veiledning innen temaer som berører kommunal eiendomsforvaltning. Dette gjelder også ROBEK-kommuner, som etter kommuneloven skal ha en tettere økonomisk oppfølging enn øvrige kommuner. Kommunal- og regionaldepartementet forklarer dette med departementets føringer om at fylkesmennene skal fokusere på inntektssiden og ikke utgiftssiden i sin økonomiske oppfølging av kommunene. Departementet påpeker også, at fylkesmennene verken har den nødvendige kompetanse eller ressurser til å gi råd og veiledning om kommunal eiendomsforvaltning. Etter Riksrevisjonens vurdering utgjør skolebygninger store økonomiske verdier for kommunene, og undersøkelsen gir klare indikasjoner på at disse verdiene ikke forvaltes på en effektiv måte. Det kan derfor stilles spørsmål ved om statens økonomiske oppfølging av kommunene på dette området er betryggende i et mer langsiktig perspektiv.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er flere svakheter i kommunenes kontrollrutiner for forvaltning av skolebygninger. Svakheter i kommunenes interne kontrollrutiner øker risikoen for at skolebygningene ikke tilfredsstillende kravene til det fysiske skolemiljøet slik det er fastsatt i opplæringsloven, og for at bygningene ikke forvaltes på en kostnadseffektiv måte. Kommuneloven stiller krav om at kommunene etablerer effektive kontrollrutiner (internkontroll). Riksrevisjonen vil derfor stille spørsmål ved om styringssystemene i mange kommuner er tilstrekkelige for å sikre effektiv eiendomsforvaltning og tilfredsstillende tilstand på skolebygninger.

Kommunal- og regionaldepartementet har i liten grad formulert eksplisitte nasjonale mål for kommunal eiendomsforvaltning men henviser til de generelle målene i kommuneloven. Når det gjelder skolebygninger, er det uttrykt klare krav til det fysiske skolemiljøet gjennom opplæringslovens kapittel 9a. Det skal ligge et mål- og resultatstyringsperspektiv til grunn for forholdet mellom staten og kommunene innenfor rammene av det kommunale selvstyret. I Innst. S. nr. 156 (1992–93) forutsatte kommunalkomiteen at staten, ved økt bruk av målstyring, så langt som mulig klargjør hva som er å anse som nasjonale mål. Riksrevisjonen vil på bakgrunn av undersøkelsen stille spørsmål ved om nasjonale mål i tilstrekkelig grad legges til grunn for mål- og resultatstyringen av dette området.

5 KOMMUNAL- OG REGIONAL-DEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Kommunal- og regionaldepartementet og statsråden i brev av 29. april 2005 har svart:

«Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 15. april 2005 vedrørende Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger.

På bakgrunn av en rekke eksempler fra media og uavhengige rapporter som pekte på manglende vedlikehold av kommunale og fylkeskommunale bygninger, oppnevnte regjeringen i november 2003 et utvalg (Eiendomsforvaltningsutvalget) for å vurdere eiendomsforvaltningen i kommunesektoren, og foreslå tiltak knyttet til rammebetingelsene for denne. Mangler innenfor forvaltning av skolebygg og kirker ble spesielt framhevet i media.

Evalueringen av den kommunale og fylkeskommunale eiendomsforvaltningen skulle foretas med sikte på å avdekke eventuelle svakheter i de rammebetingelser eiendomsforvaltningen skjer under. Der som evalueringen avdekket svakheter, skulle utvalget også foreslå nødvendige tiltak for å oppnå en mer bærekraftig eiendomsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner. Utvalget overleverte sin utredning til departementet den 5. november 2004.

Parallelt med at Eiendomsforvaltningsutvalget har arbeidet med sin utredning, har Riksrevisjonen foretatt en undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygg. Selv om Riksrevisjonen har foretatt en mer avgrenset undersøkelse med hensyn til den kommunale og fylkeskommunale bygningsmassen, er funnene hovedsaklig i samsvar med funnene fra utredningen til Eiendomsforvaltningsutvalget.

Regjeringen vil allerede i kommuneproposisjonen for 2006, som legges fram 13. mai 2005, ha en gjennomgang av hvordan Eiendomsforvaltningsutvalgets utredning kan følges opp.

Utvalget har satt opp mål og kriterier til god eiendomsforvaltning for kommunesektoren. Disse er utformet på en slik måte at de er direkte anvendbare for sektoren selv.

De nøkkeltall for kommunale tjenester som publiseres og anvendes gjennom KOSTRA, har fokus på de brukerrettede tjenestene, mens nøkkeltall for de ulike støttetjenestene, som for eksempel eiendomsforvaltning, i liten grad eksisterer. KOSTRA er kontinuerlig under utvikling, både hva gjelder kvalitet og omfang. Tiden er derfor inne for å se på andre områder som for eksempel eiendomsforvaltning, og det legger Eiendomsforvaltningsutvalgets utredning et godt grunnlag for.

På området knyttet til økonomi-, administrasjon og regnskapsprinsipper, vurderer jeg positivt flere av forslagene fra utvalget. Dette gjelder blant annet at (fylkes) kommunale foretak ((F)KF) skal føre regnskap etter regnskapslovens prinsipper. I dag har flere av kommunene valgt å organisere eiendomsforvaltningen i egne foretak, noe som blant annet betyr at disse ønsker å oppnå økt profesjonalitet og en mer langsiktig forvaltning av kommunale og fylkeskommunale bygninger. Ved å tilrettelegge rammebetingelser knyttet til regnskapsføringen som er tilpasset denne typen virksomhet, mener jeg vi i større grad enn tidligere kan oppnå en bedre eiendomsforvaltning. Dette tiltaket må for øvrig sees i sammenheng med andre tiltak.

De kommunene som i dag har organisert eiendomsforvaltningen som annet enn kommunale etater/virksomheter, har gjennomført organiseringen i kombinasjon med «intern husleie» for brukerne av bygningene. I kommuneproposisjonen for 2006 foreslås det å utarbeide en mal for beregning av og praktisering av intern husleie når utleier er et kommunalt eller et fylkeskommunalt eiendomsforetak eller eventuelt en kommunal etat. I første omgang vil det bli nedsatt en ekspertgruppe med representanter for kommunesektoren og staten for å utvikle en mal for implementering og praktisering av et system med intern husleie. Systemet må kunne anvendes uavhengig av om eiendomsforvaltningen i kommunen eller fylkeskommunen er organisert som eget foretak ((F)KF) eller inngår i den ordinære kommunale eller fylkeskommunale støttedfunksjonen.

Det legges videre opp til å tilpasse NS 3454

(livssyklus kostnader for byggverk) til kommunesektorens eksisterende rapporteringssystemer. Dette medfører en langt mer detaljert og omfangsrik rapportering enn det som er i dag. Regjeringen er opp-tatt av at summen av rapportering fra kommunesektoren skal være minst mulig og at det skal foreligge særlige grunner for særskilt rapportering. Etter en samlet vurdering har jeg funnet det formålstjenelig å utrede dette tiltaket videre. Det har også sammenheng med kommunesektorens eget ønske om informasjon på eiendomsforvaltningsområdet.

Økt informasjon om eiendomsforvaltning kan benyttes til å etablere en arena for benchmarking. Departementet tar i kommuneproposisjonen for 2006 initiativ til å etablere en slik arena. Jeg tror at økt kunnskap om eiendomsforvaltning er en viktig forutsetning for god eiendomsforvaltning. Det er også en av grunnene til at vi vurderer forskning og utviklingstiltak i en helhetlig sammenheng med allerede iverksatte tiltak. I tillegg vil departementet bidra til å styrke kurs- og etterutdanningstilbudet overfor kommunesektoren, som er det forvaltningsnivået som i stor grad er eiere av eiendommer og som har det eksplisitte ansvaret for eiendomsforvaltningen.

Riksrevisjonen skriver i sin rapport at Kommunal- og regionaldepartementet har et generelt overordnet ansvar for å påse at kommunene forvalter sine eiendommer innenfor de rammebetingelser som gjelder for kommunesektoren. Jeg vil understreke at ansvaret for kommunesektorens forvaltning av sine eiendommer primært er kommunesektorens eget, og ikke statens ansvar. Det må understrekes at kommunene er selvstendige folkevalgte organ, hvor det til-ligger kommunestyret/fylkestinget å prioritere (fylkes) kommunalt vedlikehold i forhold til andre opp-gaver. Oppfølgingen av forslagene fra Eiendomsforvaltningsutvalget vil imidlertid etter min vurdering bidra til å legge forholdene til rette for en bedre (fylkes) kommunal eiendomsforvaltning.

Statens styring av kommunesektoren må balanse-res mellom hensynet til et likeverdig tjenestetilbud og kommunesektorens behov for størst mulig frihet slik at tjenestene kan tilpasses lokale behov. Statens styring skjer i for stor grad gjennom øremerket finansiering og detaljert regelverk. Konsekvensen blir ofte at ulike statlige virkemidler motvirker hverandre. Omfattende bruk av lovfestede individuelle rettigheter innenfor ulike tjenester eller standardkrav på støttetjenester bidrar til å flytte ansvaret for prioritering av knappe ressurser fra folkevalgte organer til ulike tilsynsmyndigheter og domstolene. I tillegg binder denne formen for statlig detaljstyring betydelige administrative ressurser både i staten og kommunene.

Regjeringen mener at forholdet mellom staten og kommunesektoren må endres slik at de lokale folkevalgte får bedre rammevilkår og økt handlingsrom. Bare slik stimuleres det til nytenkning og omstilling i kommunesektoren. Et vitalt lokaldemokrati er en

verdi i seg selv, og det lokale demokratiet må derfor gis vide rammer og stort handlingsrom. Kommunene har nærhet til innbyggerne og kan derfor best ivareta ansvaret for viktige velferdsgoder. Det lokale selvstyret gir både den mest kostnadseffektive utnyttelsen av ressursene og et tilbud som er tilpasset innbyggernes behov på best mulig måte – innenfor de til enhver tid gjeldende inntektsrammer. Dette gjelder også for eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen har merket seg at det i kommuneproposisjonen for 2006, som legges fram i vår, foretas en gjennomgang av hvordan eiendomsforvaltningsutvalgets utredning kan følges opp. Aktuelle tiltak departementet viser til i sitt brev er å tilrettelegge rammebetingelser knyttet til regnskapsføringen, tilpasse rapporteringssystemene til NS 3454 (livssyklus-kostnader for byggverk), utarbeide en mal for beregning og praktisering av intern husleie, etablere en arena for benchmarking samt vurdere forsknings-, utviklings- og kompetanseaktiviteten på området.

Riksrevisjonen mener at tiltakene som Kommu-

nal- og regionaldepartementet omtaler, vil gi departementet et bedre grunnlag for å ivareta sitt nasjonale og overordnede ansvar for kostnadseffektiv kommunal eiendomsforvaltning. Skolebygninger utgjør store økonomiske verdier i kommunene, og undersøkelsen gir klare indikasjoner på at disse verdiene ikke utnyttes på en effektiv måte.

Det synes å være enighet mellom Riksrevisjonen og Kommunal- og regionaldepartementet om at KOSTRA, som er statens viktigste kilde for rapportering i kommunene, gir lite informasjon om kommunal eiendomsforvaltning. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser behovene for å videreutvikle KOSTRA på dette området.

Riksrevisjonen viser forøvrig til Innst. S. nr. 156 (1992–93) hvor det framgår at forholdet mellom stat og kommune skal baseres på et mål- og resultatstyringsperspektiv innenfor rammene av det kommunale selvstyret. Etter Riksrevisjonens vurdering viser undersøkelsen at kommunelovens generelle bestemmelser om kostnadseffektiv forvaltning og opplæringslovens bestemmelser om det fysiske skolemiljøet ikke i tilstrekkelig grad blir lagt til grunn for mål- og resultatstyringen av dette området.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 25. mai 2005

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Kommunenes ansvar for skolebygninger

Innholdsfortegnelse

	Side
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Mål og problemstillinger	9
1.3 Avgrensning	10
2 Metode og datagrunnlag	11
2.1 Datainnsamling på statlig nivå	11
2.2 Datainnsamling i kommunene	11
2.2.1 Utvalg av kommuner	11
2.2.2 Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger og til rektorer	12
2.3 Rapporter utarbeidet på oppdrag fra Riksrevisjonen	12
2.4 Data fra andre kilder	13
3 Revisjonskriterier	14
3.1 Kommunal- og regionaldepartementets overordnede ansvar for kommunenes eiendomsforvaltning	14
3.2 Statens ansvar og oppfølging	14
3.3 Skolebygningers tilstand	15
3.4 Forvaltning av skolebygninger	15
3.4.1 Effektiv ressursutnyttelse	15
3.4.2 Internkontroll	16
3.4.3 Synliggjøring av kapitalslit	17
3.4.4 Avgrensning mellom vedlikehold og investeringer	18
4 Fakta	19
4.1 Skolebygningers tilstand	19
4.1.1 Tilstandsgrader	19
4.1.2 Avvik fra lover og forskrifter	21
4.2 Vedlikehold av og investeringer i skolebygninger	22
4.2.1 Vedlikeholdsnivå	22
4.2.2 Investeringer	24
4.3 Kommunenes styringssystemer	26
4.3.1 Kommunal organisering av eiendomsforvaltning av skolebygninger	26
4.3.2 Kartlegging av skolebygningers tilstand	27
4.3.3 Informasjon om tilstand og vedlikeholdsbehov	29
4.3.4 Mål og planer	30
4.4 Statens ansvar og oppfølging	34
4.4.1 Ansvar og roller	34
4.4.2 Statens virkemidler	34
4.4.3 Nasjonale mål	34
4.4.4 Resultatrapportering om kommunal eiendomsforvaltning til KRD	34
4.4.5 Resultatrapportering om det fysiske skolemiljøet til UFD	35
4.4.6 Fylkesmannens økonomiske oppfølging av kommunene	35
4.4.7 Fylkesmannens vurdering av styringsinformasjon	37
4.4.8 Fylkesmannens samordningsfunksjon	40
5 Vurderinger	41
5.1 Statens ansvar og oppfølging	41
5.2 Kommunenes forvaltning av skolebygninger	42

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

I forbindelse med at Stortinget behandlet opplæringslovens bestemmelser om elevers arbeidsmiljø, uttrykte kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i Innst. O. nr. 7 (2002–2003) sin bekymring for undersøkelser som viser at mange norske skolebygninger langt fra tilfredsstillende kravene til et forsvarlig skolemiljø. I forbindelse med behandlingen av meldingen om ressursituasjonen i grunnskolen¹ viste kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i Innst. S. nr. 45 (2003–2004) til at det er store mangler i arbeidet med å bringe arbeidsmiljø for skoleelever i tråd med gjeldende lover og forskrifter. Komiteen påpekte videre at et forbedret lovverk med effektivt tilsyn trolig vil hjelpe, men det kan ikke alene sikre nødvendig fysisk utbedring av arbeidsmiljø for elever.

Flere uavhengige fagmiljøer har de senere årene gjort undersøkelser som viser at det er et betydelig etterslep i vedlikeholdet av den kommunale bygningsmassen.² I Innst. S. nr. 45 (2003–2004) viser kirke-, utdannings- og forskningskomiteen til omfattende etterslep og mangler vedrørende vedlikehold av skolebygninger. Mangelfullt vedlikehold av skolebygninger vil over tid øke sannsynligheten for at skolebygninger ikke tilfredsstillende lovpålagte krav til det fysiske skolemiljøet, og at fordyrende følgeskader utvikler seg. Nødvendig oppgradering til tilfredsstillende standard vil derved kunne medføre utbedringer som er mer kostnadskrevende enn om vedlikeholdet skjer løpende.

Kommunene eier halvparten av den offentlige bygningsmassen målt i kvadratmeter og har ansvaret for vedlikehold, opprustning og utbygging av grunnskoler. Det totale arealomfanget av grunnskoler i Norge er estimert til 10,8 mill. kvadratmeter bruttoareal.³ Dette utgjør over 40 prosent av den kommunale bygningsmassen. Grunnskolebygninger har en

anslått formuesverdi på ca. 100 mrd. kroner.⁴ Høsten 2004 var det om lag 3 100 kommunale grunnskoler med til sammen 617 000 elever.

Kommunal eiendomsforvaltning er et område som i stor grad er overlatt til det kommunale selvstyret. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har et generelt, overordnet ansvar for å påse at kommunene forvalter sine eiendommer innenfor de rammebetingelser som til enhver tid gjelder for kommunesektoren. Statens styring skjer i hovedsak gjennom de generelle målene i kommuneloven. Fylkesmannen skal følge opp bestemmelsene i kommuneloven og har ansvar for å gi råd og veiledning til kommunene.

Spesielt for skolebygninger er at Stortinget har stilt krav gjennom opplæringsloven om at det fysiske miljøet skal være i samsvar med gjeldende faglige normer på området.⁵ Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) har det overordnede ansvaret for opplæringsloven og skal føre tilsyn med at det fysiske skolemiljøet er i samsvar med opplæringslovens krav.

For å kartlegge årsaker til mangelfullt vedlikehold av kommunale bygninger nedsatte KRD høsten 2003 et offentlig utvalg. Utvalget, som avga sin innstilling 5. november 2004, hadde som mandat å vurdere dagens kommunale eiendomsforvaltning og behovet for endringer. I 2002 ble det innført en rentekompensasjonsordning for skoleanlegg over KRDs budsjett. Ordningen som går over en periode på åtte år, har en samlet investeringsramme på 15 mrd. kroner der staten dekker renteutgiftene.

1.2 MÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Målet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvordan kommunene ivaretar sitt forvaltningsansvar for skolebygninger, og hvordan staten følger opp sitt ansvar.

Undersøkelsen belyser følgende problemstillinger:

- 1 *Statens ansvar og oppfølging* – Hvilken økonomisk styringsinformasjon får staten om vedlikehold og investeringer i skolebygninger, og hvordan følges denne informasjonen opp?
- 2 *Skolebygningers tilstand* – I hvilken grad har skolebygninger en tilfredsstillende tilstand?

¹ St.meld. nr. 33 (2002–2003).

² Multiconsult/ECON Rapport 3/01 «Vedlikehold av kommunale bygninger», FOBE 2000- «Nøkkeltall for kommunale bygninger», FOBE 2004 «Beregning av etterslep i vedlikehold av fylkeskommunale og kommunale bygninger, kirker og veger i Nord-Trøndelag».

³ Multiconsult. Oppdragsrapport til Riksrevisjonen 06.02.04.

⁴ Tallet er et anslag som er basert på samme beregningsmetode som i NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle». Eiendomsforvaltningsutvalget anslo samlet formuesverdi på alle kommunale og fylkeskommunale bygninger til å være 300 milliarder kroner. Eiendomsforvaltningsutvalget har kommet fram til dette tallet ved å multiplisere antall kvadratmeter på 30 millioner med en kvadratmeterpris på 10 000 kroner.

⁵ Kapittel 9a.

- 3 *Kommunenes forvaltning av skolebygninger* – I hvilken grad er kommunenes styringssystemer for forvaltning av skolebygninger (vedlikehold og investeringer) tilstrekkelige for å sikre at skolebygningene har en tilfredsstillende tilstand? Hvordan følger kommunene opp sine styringssystemer i praksis?

1.3 AVGRENSNING

Offentlige tilsynsmyndigheters oppfølging av skolebygningers tilstand omfattes ikke av undersøkelsen. Undersøkelsen er også avgrenset til vedlikehold og investeringer i eksisterende skolebygninger.

2 Metode og datagrunnlag

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst gjennom intervjuer, spørreundersøkelser og dokumentanalyse. I tillegg er det anvendt data fra offentlige utredninger, faglige rapporter og Statistisk sentralbyrå.

2.1 DATAINNSAMLING PÅ STATLIG NIVÅ

Det er gjennomført intervju med KR D 15. desember 2004. Hensikten var å belyse departementets rolle og ansvar når det gjelder kommunal eiendomsforvaltning, departementets virkemidler og Fylkesmannens oppgaver i relasjon til den økonomiske oppfølgingen av kommunene. Referatet fra møtet er verifisert av KR D i brev av 25. januar 2005.

For å få utdypende kommentarer knyttet til det overordnede nasjonale ansvaret for skolebygninger ble det innhentet skriftlig informasjon fra UFD. Departementets svar kom i brev av 24. januar 2005. Det ble også gjennomført et intervju med UFD 17. februar 2005. Referatet fra møtet er verifisert av UFD i brev av 16. mars 2005.

Alle fylkesmennene inngår i en spørreskjemaundersøkelse som har kartlagt hvilken økonomisk informasjon Fylkesmannen får om vedlikehold og investeringer i skolebygninger, og hvordan denne informasjonen følges opp. I spørsmålstillingen var det foretatt et skille mellom Fylkesmannens oppfølging av kommuner som er registrert i ROBEK,⁶ og øvrige kommuner som ikke er registrert i ROBEK. Spørsmålene var relatert til budsjett- og regnskapsperioden 2003.

2.2 DATAINNSAMLING I KOMMUNENE

For å få informasjon om skolebygningers tilstand, vedlikeholds nivå og styringssystemene kommunene bruker i sin forvaltning av skolebygninger, ble det gjennomført to spørreundersøkelser til et utvalg kommuner. Et spørreskjema ble sendt til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger, heretter omtalt som «kommune», og et skjema til skolenivå ved rektor. Det ble sendt ut ulike skjemaer til eiendomsansvarlig enhet og rektor, men med flere likelydende spørsmål. Spørreskjemaene ble pilottestet.

2.2.1 Utvalg av kommuner

Kriterier for valg av kommuner til spørreundersøkelsen var størrelse og inntektsnivå. Dette var basert på antakelsen om at begge faktorene kan ha betydning for skolebygningenes tilstand og kommunenes styringssystemer. Alle landets kommuner ble delt inn i ni grupper etter innbyggertall (størrelse) og korrigerte frie inntekter per innbygger for 2003 (inntektsnivå).⁷ Det ble til sammen valgt ut 129 kommuner, som utgjør 30 prosent av landets kommuner. Grupperingen av kommunene etter størrelse er gjort i henhold til Statistisk sentralbyrås definisjoner.⁸ I inndelingen av kommuner etter inntektsnivå ble den tredjedelen med høyest inntekt definert som en kategori, den neste tredjedelen definert i kategorien middels inntekt og kommunene med lavest inntekt som siste kategori.⁹ I det endelige utvalget ble alle store kommuner tatt med for å sikre best mulig representativitet.¹⁰ For middels store og små kommuner ble det foretatt et tilfeldig utvalg.

Tabell 2.1 Antall kommuner som har svart på spørreskjemaet fordelt på størrelse og inntektsnivå

	Høyest inntekt	Middels inntekt	Lavest inntekt	Totalt
Store	1	11	20	32
Middels store	4	10	19	33
Små	22	17	5	44
Totalt	27	38	44	109

⁷ Eksklusive Oslo kommune og pilottestede kommuner.

⁸ Liten kommune < 5000 innbyggere.

Middels stor kommune = 5000–19 999 innbyggere.

Stor kommune > 20000 innbyggere.

⁹ Kommunene med over kr 27 900 i frie inntekter per innbygger i 2003 ble definert i kategorien høyest inntekt, kommuner med inntekter mellom kr 27 899 og 24 700 i frie inntekter per innbygger ble definert i kategorien middels inntekt, mens de resterende kommunene ble definert i kategorien lavest inntekt.

¹⁰ Eksklusive Oslo kommune og pilot-testede kommuner.

⁶ Register over kommuner som er underlagt betinget statlig godkjenning og kontroll, jmfør kommuneloven § 60.

Det kom inn svar fra 109 kommuner, noe som utgjør en svarprosent på 85. Andelen kommuner som svarte, utgjør 25 prosent av alle landets kommuner. De fleste kommunene som ikke svarte, var definert som små.

Det ble parallelt sendt ut spørreskjemaer til 161 skoler i de 129 utvalgte kommunene. I de små og middels store kommunene ble det valgt ut én skole. Siden det er flere skoler i store kommuner enn i små og middels store kommuner, ble det sendt spørreskjema til to skoler i de store kommunene.

Det kom inn 151 svar på spørreskjemaet til rektorene, noe som tilsvarer en svarprosent på 94. I de fleste kommunene (102 av 109) kom det inn svar både fra kommunenivået og minst en rektor.

2.2.2 Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger og til rektorer

Spørreskjemaet til eiendomsansvarlig enhet omfattet generelle spørsmål knyttet til kommunens samlede forvaltning av skolebygninger. Kommunene ble i tillegg bedt om å gi særskilte opplysninger om utvalgte skoler ved å skulle fylle ut en tabell med inntil ti skoler bygd før 1985. For å få et tilfeldig utvalg skulle kommunene plukke ut skoler etter alfabetisk orden. Avgrensningen til skoler bygd før 1985 ble gjort for å få belyst konsekvenser av mangelfullt vedlikehold.

Riksrevisjonens utvalg av skoler i spørreundersøkelsen til rektor faller innenfor den samme gruppe skoler som kommunene har gitt særskilte opplysninger om. Hensikten med å innhente opplysninger fra både kommunenivå og rektornivå er dels at de kan ha tilgang til forskjellig informasjon, og dels for å få belyst om situasjonen blir vurdert forskjellig fra rek-

tor som bruker av skole, og eiendomsansvarlig enhet som eier/forvalter.

Gjennom sine svar har eiendomsansvarlig enhet beskrevet den bygningsmessige tilstanden for 671 skoler. Det betyr at undersøkelsen gir informasjon om tilstanden til 22 prosent av alle grunnskoler.¹¹ Disse skolene omfatter om lag 20 prosent av beregnet samlet grunnskoleareal (tabell 2.2).¹² Det samlede antall skoler kommunene i utvalget forvalter, er 1230, eller 40 prosent av alle kommunale grunnskoler i Norge. Dette utgjør 37 prosent av det samlede grunnskolearealet.

2.3 RAPPORTER UTARBEIDET PÅ OPPDRAG FRA RIKSREVISJONEN

Multiconsult har på oppdrag fra Riksrevisjonen utarbeidet en rapport om skolebygningers tilstand og oppgraderingsbehov.¹³ Rapporten ble utarbeidet for å supplere Riksrevisjonens egne opplysninger om tilstanden til skolebygninger. Multiconsults datagrunnlag er basert på informasjon innhentet i 41 kommuner og omfatter kvantitative og kvalitative data av om lag en tredjedel av samlet grunnskoleareal i Norge (tabell 2.2). Opplysninger om tilstand gis i 34 kommuner og utgjør om lag en fjerdedel (27 prosent) av samlet grunnskoleareal. Tilstandskartleggingen er basert på samme metodikk som Riksrevisjonen benyttet i sin spørreundersøkelse.¹⁴ Store kommuner er overrepresentert. Av totalt 41 kommuner har 19 kommuner flere enn 15 000 innbyggere. Disse kommunene utgjør om lag 90 prosent av Multiconsults kartlagte grunnskoleareal.¹⁵

Tabell 2.2 Andel av det totale grunnskolearealet som omfattes av Riksrevisjonens undersøkelse¹⁶

Informasjonsunderlag	Grunnskoleareal (mill. kvadratmeter) ¹⁷	Prosentandel (av estimert totalt skoleareal 10,8 mill. kvadratmeter)
Spørreundersøkelse til rektorene	0,3	3 %
Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet		
– kommunenes skolebygningsareal totalt ¹⁸	4,0	37 %
– derav skoler der det er oppgitt tilstandsgrader	2,1	20 %
Skoler kartlagt av Multiconsult	3,5	32 %
– derav skoler der det er foretatt tilstandskartlegging	2,9	27 %

¹¹ 3100 grunnskoler, GSI-tall for 2004.

¹² Multiconsult anslår at samlet grunnskoleareal utgjør 10,8 mill. kvadratmeter.

¹³ Multiconsult. Oppdragsrapport til Riksrevisjonen 06.02.04.

¹⁴ Norsk Standard 3424 «Tilstandsanalyse for byggverk».

¹⁵ 13 kommuner har mindre enn 5 000 innbyggere og et samlet kartlagt skoleareal på 105 457 kvadratmeter. Ni kommuner har 5 000–15 000 innbyggere og et samlet kartlagt skoleareal på 209 730 kvadratmeter.

¹⁶ Datagrunnlaget til Multiconsult og Riksrevisjonen kan ikke legges sammen fordi enkelte av kommunene overlapper. Kommuner som både Riksrevisjonen og Multiconsult har undersøkt, har et samlet grunnskoleareal på 0,6 mill. kvadratmeter.

¹⁷ I Riksrevisjonens undersøkelse er grunnskoleareal beregnet som bruttoareal eksklusive gymsal, idrettshall og svømmehall med garderobes.

¹⁸ 15 kommuner har ikke oppgitt totalt skolebygningsareal.

Norges byggforskningsinstitutt har på oppdrag fra Riksrevisjonen utarbeidet en rapport der det gis en faglig vurdering av hva som anses for å være en anbefalt og optimal framgangsmåte for forvaltning av skolebygninger.¹⁹

2.4 DATA FRA ANDRE KILDER

Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA) er gjennomgått for å kartlegge hvilken informasjon staten får om kommunal eiendomsforvaltning. I den forbindelse er det innhentet informasjon fra Statistisk sentralbyrå.²⁰

I faktabeskrivelsen refereres det til flere undersøkelser som er gjennomført av ulike aktører:

- Eiendomsforvaltningsutvalget som ble oppnevnt av regjeringen 21. november 2003, la fram sin rapport for KRD 5. november 2004. Utvalget har evaluert den kommunale og fylkeskommunale eiendomsforvaltningen og foreslått kriterier for god eiendomsforvaltning, jf. NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle». I en spørreundersøkelse som 218 kommuner besvarte, ble skolebygningers tilstand og planmessige vedlikehold nærmere kartlagt. Tilstandskartleggingen er basert på en annen metodikk enn det Riksrevisjonen brukte i sin undersøkelse.

- Multiconsult og ECON har utarbeidet en rapport om vedlikehold av kommunale bygninger på oppdrag fra KRD.²¹ Rapporten ble utarbeidet på grunnlag av en spørreundersøkelse og tidligere innsamlede data. Det kom inn 37 svar fra kommunene. Svarprosenten var lav og kvaliteten på svarene variabel.
- Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE) har i en rapport utarbeidet nøkkeltall for ulike typer kommunale bygninger.²² Tallmaterialet som er basert på FOBEs innsamling av nøkkeltall i kommunale nettverksgrupper i perioden 1996–98, omfatter data fra 114 kommuner.
- FOBE har beregnet etterslep i vedlikehold av skolebygninger.²³ Undersøkelsen omfatter 20 kommuner i Nord-Trøndelag. Det ble foretatt en tilstandsanalyse av én skole i hver av de utvalgte kommunene og innhentet data relatert til vedlikehold.
- FOBE har utarbeidet et temahefte om overordnet styring og utvikling av kommunal eiendomsforvaltning.²⁴
- Norges byggforskningsinstitutt har utarbeidet et blad som beskriver tilstandsanalyse brukt som grunnlag for å planlegge regelmessig vedlikehold av bygninger.²⁵

¹⁹ Norges byggforskningsinstitutt. Oppdragsrapport til Riksrevisjonen 19.02.04. 'Fra «brannsløkking og skipperetak» til forsvarlig forvaltning av skolebygg i kommunene'.

²⁰ Brev fra Statistisk sentralbyrå 10.12.2004.

²¹ Rapport 3/01 Multiconsult og ECON «Vedlikehold av kommunale bygninger».

²² FOBE 2000 «Nøkkeltall for kommunale bygninger».

²³ FOBE 2004 «Beregning av etterslep i vedlikehold av fylkeskommunale og kommunale bygninger, kirker og veger i Nord-Trøndelag».

²⁴ FOBE, Temahefte nr. 2 «Overordnet styring og utvikling av eiendomsforvaltningen».

²⁵ Norges byggforskningsinstitutt, Byggforskserien, «Tilstandsanalyse som grunnlag for vedlikeholdsplan» (1994).

3 Revisjonskriterier

3.1 KOMMUNAL- OG REGIONAL- DEPARTEMENTETS OVERORDNEDE ANSVAR FOR KOMMUNENES EIENDOMSFORVALTNING

KRD har ansvaret for den statlige kommunepolitikken og for å samordne den statlige styringen av den kommunale virksomheten. Kommunal eiendomsforvaltning er i stor grad underlagt det kommunale selvstyret. Den statlige styringen er koblet mot de generelle målene for kommunal virksomhet gjennom kommuneloven.

Krav knyttet til tilstanden på bygninger generelt er gitt i lover og forskrifter som forvaltes av flere forvaltningsmyndigheter. UFD har som fagdepartement det overordnede ansvaret for opplæringsloven og skal føre tilsyn med at det fysiske skolemiljøet er i samsvar med opplæringslovens krav.

3.2 STATENS ANSVAR OG OPPFØLGING

St.meld. nr. 23 (1992–93), Om forholdet mellom staten og kommunene, slår fast at det skal ligge et mål- og resultatstyringsperspektiv til grunn for forholdet mellom staten og kommunene. Dette skal skje innenfor rammene av det kommunale selvstyret. I meldingen påpekes det at kommuner på en rekke områder har et selvstendig ansvar for å formulere mål og løse oppgaver. I slike tilfeller kan det være nødvendig med en systematisk resultatrapportering som er koblet mot de mer generelle målene for kommunal virksomhet. I forbindelse med behandlingen av meldingen forutsatte kommunal- og miljøvernkomiteen at det fra statens side ved økt bruk av målstyring så langt som mulig gjøres entydig klart hva som er å anse som nasjonale mål, jf. Innst. S. nr. 156 (1992–93).

Kommuneloven legger til grunn at departementet skal spille en viktig rolle som veilednings- og rådgivningsinstans. Det er de siste årene lagt mer vekt på at kontakten mellom kommunen og statlige myndigheter kanaliseres via Fylkesmannen, jf. Ot.prp. nr. 43 (1999–2000).

Kommuneloven § 44–8 sier at økonomiplanen og endringer i den skal oversendes departementet (Fylkesmannen) til orientering. Dette er i Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) begrunnet med behov for å følge med i kommunenes virksomhet, blant annet som grunnlag for råd og veiledning. Videre skal kommunestyrets vedtak om årsbudsjett og formannskapets saksdokumenter i tilnytning til årsbudsjettet og ved-

tak om opptak av lån sendes til departementet (Fylkesmannen) til orientering.²⁶ Årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning skal sendes til departementet (Fylkesmannen) og Statistisk sentralbyrå.²⁷

Kommuneloven § 59–5 gir departementet (Fylkesmannen) mulighet til på eget initiativ å ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll. Kommuneloven har få bestemmelser med betydning for ressursbruken i kommunene. De gjeldende tilsyns- og kontrollordninger med kommunenes økonomiske disposisjoner er innskrenket til tjenester med statlige minimumskrav der bevilgningene åpenbart er utilstrekkelige til å dekke utgiftene, jf. Ot.prp. nr. 43 (1999–2000).²⁸

Kommuner som oppfyller betingelsene i kommuneloven § 60 nr. 1 a-d, er underlagt særskilt oppfølging av staten ved Fylkesmannen. Dette innebærer en betinget lovlighetskontroll av vedtatt budsjett og at vedtak om lån eller langsiktige leieavtaler skal godkjennes av Fylkesmannen. Bestemmelsene om betinget kontroll og godkjenning vil være sentrale virkemidler for staten (Fylkesmannen) for å fremme realistisk budsjettering, blant annet med hensyn til vedlikeholdsnivået i kommunen.

Ved behandling av St.meld. nr. 31 (2000–2001), Om kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling, sluttet kommunalkomiteen seg til et prinsipp om å redusere detaljstyringen av kommunesektoren, jf. Innst. S. nr. 307 (2000–2001). Kommunene skal gis frihet til å prioritere mellom oppgaver og måter å løse dem på. Parallelt må det utvikles nye styringsformer basert på veiledning og dialog. I St.meld. nr. 31 (2001–2001) trekkes KOSTRA, forventningsbrev og konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren fram som aktuelle styringsvirkemidler. Dette er en virkemiddelbruk som ikke pålegger kommunene nye krav eller plikter, men som påvirker kommunene til å ta valg i retning av nasjonale mål.

Med hjemmel i kommuneloven § 49 er rapporteringssystemet KOSTRA etablert for å formidle styringsinformasjon om kommunal virksomhet. I Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) står det: «Ved hjelp av KOSTRA skal det skaffes et bedre grunnlag for oppfølging og vurdering av kommunenes ressursbruk og

²⁶ Kommuneloven § 45–4, § 50–9.

²⁷ Forskrift av 15.12.00 om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner § 11.

²⁸ Jf. også «Veileder i behandling av kommunale årsbudsjetter og økonomiplaner.» Kommunal- og regionaldepartementet 1996.

for sammenligninger kommunene imellom. Dette krever utvikling av gode indikatorer som illustrerer kommunenes prioriteter, ressursbruk og tjenesteproduksjon.»

3.3 SKOLEBYGNINGERS TILSTAND

Opplæringsloven sier at alle elever i grunnskolen har rett til et godt fysisk miljø som fremmer helse, trivsel og læring.²⁹ Skolen skal planlegges, bygges, tilrettelegges og drives slik at det blir tatt hensyn til elevenes trygghet, helse, trivsel og læring.³⁰ I opplæringsloven § 9a-2, andre ledd, står det: «Det fysiske miljøet i skolen skal vere i samsvar med dei faglege normene som fagmyndighetene til kvar tid anbefaler. Dersom enkelte miljøtilhøve avviker frå desse normene, må skolen kunne dokumentere at miljøet likevel har tilfredsstillende verknad for helse, trivselen og læringa til elevane.»

I forarbeidet til loven, Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) går det fram at uttrykket «tilfredsstillende» skal refereres til virkningen på helse, trivsel og læring hos eleven. Det vises også til at terminologien «tilfredsstillende» om skolemiljøet blir brukt i annen relevant lovgivning. Om skolemiljøet er tilfredsstillende eller ikke, må avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle. I proposisjonen understrekes det videre at en ut fra et føre-var-prinsipp ikke bør vente til problemet oppstår, men være i forkant.

De faglige normene som det vises til i opplæringsloven, er nedfelt i en rekke regelverk der ansvaret er delt på flere departementer. Disse bestemmelsene operasjonaliserer kravene som er satt i opplæringsloven, når det gjelder å vurdere hva som er tilfredsstillende standard. Den mest sentrale bestemmelsen er forskrift for miljørettet helsevern i skoler og barnehager³¹ som regulerer det fysiske skolemiljøet. Forskriften er hjemlet i kommunehelsetjeneste-

loven. Andre sentrale lover er brann- og eksplosjonsvernloven og arbeidsmiljøloven.

For å sikre et entydig rammeverk i beskrivelsen av tilstand og for å definere et referansenivå vil det bli tatt utgangspunkt i Norsk Standard 3424 «Tilstandsanalyse for byggverk». Kartlegging av tilstand blir i undersøkelsen gjort etter følgende graderinger:³²

Tilstandsgrad vurderes ut fra krav som er stilt i lover og forskrifter, og ut fra mangelfulle forhold som ikke direkte er hjemlet i lovbestemmelser.

3.4 FORVALTNING AV SKOLEBYGNINGER

3.4.1 Effektiv ressursutnyttelse

I kommunelovens formålsparagraf står det at loven skal legge til rette for «en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteressene innenfor rammen av det nasjonale fellesskap». ³³ I forarbeidet til loven står følgende: «Effektiv ressursutnyttelse er i seg selv neppe egnet for lovfesting. (...) Selve målet er for uklart til at en meningsfylt lovfesting lar seg gjennomføre. I stedet bør loven gi regler som legger forholdene til rette for en rasjonell beslutningsprosess basert på adekvat informasjon og god oversikt.»³⁴ Av Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) framgår det at mål- og resultatstyring er viktig for å kunne ivareta prinsippet i kommunelovens formålsbestemmelse om optimal utnyttelse av ressurser. Det sies videre at «god økonomisk internstyring med sikte på effektiv ressursutnyttelse er i avgjørende grad avhengig av at kommunenes politiske og administrative organer tar oppgaven alvorlig, avsetter tilstrekkelige ressurser til planleggingsarbeidet og tilpasser rutiner og virkemidler til kommunens særpreg».

Tabell 3.1 Kartlegging av tilstand

Tilstandsgrad	Symptomer	Betydning
0	Ingen symptomer	Meget god standard uten feil og mangler og kun ubetydelig slit og elde fra nybyggstandard
1	Svake symptomer	God, tilfredsstillende standard, hvor alle lover og forskrifter er ivaretatt. Noe slitasje og elde fra nybyggstandard
2	Middels kraftige symptomer	Et visst omfang av feil og mangler som krever teknisk utbedring og/eller avvik fra lover og forskrifter
3	Kraftige symptomer	Omfattende skader, feil og mangler. Mye slitasje. Betydelig behov for teknisk utbedring. Avvik fra lover og forskrifter

²⁹ § 9a-1.

³⁰ § 9a-2, første ledd.

³¹ Forskrift av 01.12.95 med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven og loven om vern mot tobakkskader. Rundskriv I-0848, rundskriv I-48/95, Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler IK-2619, 1998.

³² Matrisen er utarbeidet av Multiconsult med utgangspunkt i NS 3424.

³³ § 1.

³⁴ NOU 1990:13.

I Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) utdypes det nærmere hva som menes med effektiv kommunaløkonomisk styring: «De fleste vil likevel være enige om at en økonomisk styring som sikrer et stabilt velferdstilbud på kort og lang sikt, og som sikrer at kommunen ved inngangen til ny budsjettperiode ressursmessig står minst like godt rustet til å løse velferdsoppgavene som ved inngangen til foregående budsjettperiode, er kriterier som bør være oppfylt.» I samme proposisjon står det videre: «Tilstrekkelige bevilgninger til alminnelig vedlikehold innenfor driftsrammen bidrar etter departementets oppfatning til god kommunaløkonomisk styring.» Departementet sier videre i proposisjonen at langsiktig planlegging er vesentlig for å utnytte ressursene best mulig.

I forbindelse med Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) uttalte kommunalkomiteen følgende i Innst. nr. 82 (1999–2000): «Komiteen vil peke på at det er økende fokus på hvordan kommunal sektor utnytter sine ressurser, og det er derfor viktig å ha styringsmodeller som ivaretar dette.»

Etter kommuneloven § 44–3 skal økonomiplanen omfatte hele kommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. I kommuneloven § 44–5 står det videre at planer som omfatter avgrensede deler av kommunens virksomhet, skal integreres i økonomiplanleggingen og bruken av midlene innarbeides i planen. I Ot.prp. 43 (1999–2000) sier departementet at en bestemmelse som påpeker sammenhengen mellom økonomiplanen og andre planer, vil være et positivt bidrag til helhetstenkning i den kommunale planleggingen.

Etter forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager er det et generelt krav om at det skal være et tilfredsstillende vedlikehold av skolebygninger.³⁵ I en rapport til Riksrevisjonen³⁶ viser Norges byggforskningsinstitutt til en rekke vurderinger som er gjort av ulike fagmiljøer, og konkluderer med at kr 100 per kvadratmeter i årlige vedlikeholdskostnader bør være en norm for å opprettholde standarden på skolebygninger.³⁷ Dersom det utføres for lite forebyggende vedlikehold, vil det oppstå akutte skader som må prioriteres. Denne formen for vedlikehold kalles «brannsløkking». Dersom vedlikeholdet forsømmes over flere år, må det utføres «skippertak»

for å ta igjen det forsømte. En kombinasjon av «brannsløkking» og «skippertak» for å ta igjen forsømt vedlikehold anser Norges byggforskningsinstitutt for å være lite lønnsomt.³⁸ (Se figur 3.1.)

Eiendomsforvaltningsutvalget definerer god eiendomsforvaltning som det å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnader.³⁹ I sin innstilling anbefaler utvalget kriterier for god eiendomsforvaltning. Disse kriteriene er:

- Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen.
- Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.
- Generelle delkriterier:
 - tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
 - effektiv arealutnyttelse
 - godt, verdibevarende vedlikehold
 - kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
 - målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
 - en hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
 - riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakterer
- Lovpålagte krav overfor eiere og brukere blir ivaretatt.

3.4.2 Internkontroll

I forbindelse med at Stortinget i 2003 vedtok å lovfeste administrasjonssjefens tilsynsansvar, står følgende i Ot.prp. nr. 70 (2002–2003):

«Forslaget antas ikke å innebære noen realitetsendring i forhold til gjeldende rett. Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte. Administrasjonssjefens ansvar for å føre tilsyn omfatter også kommunale foretak.»

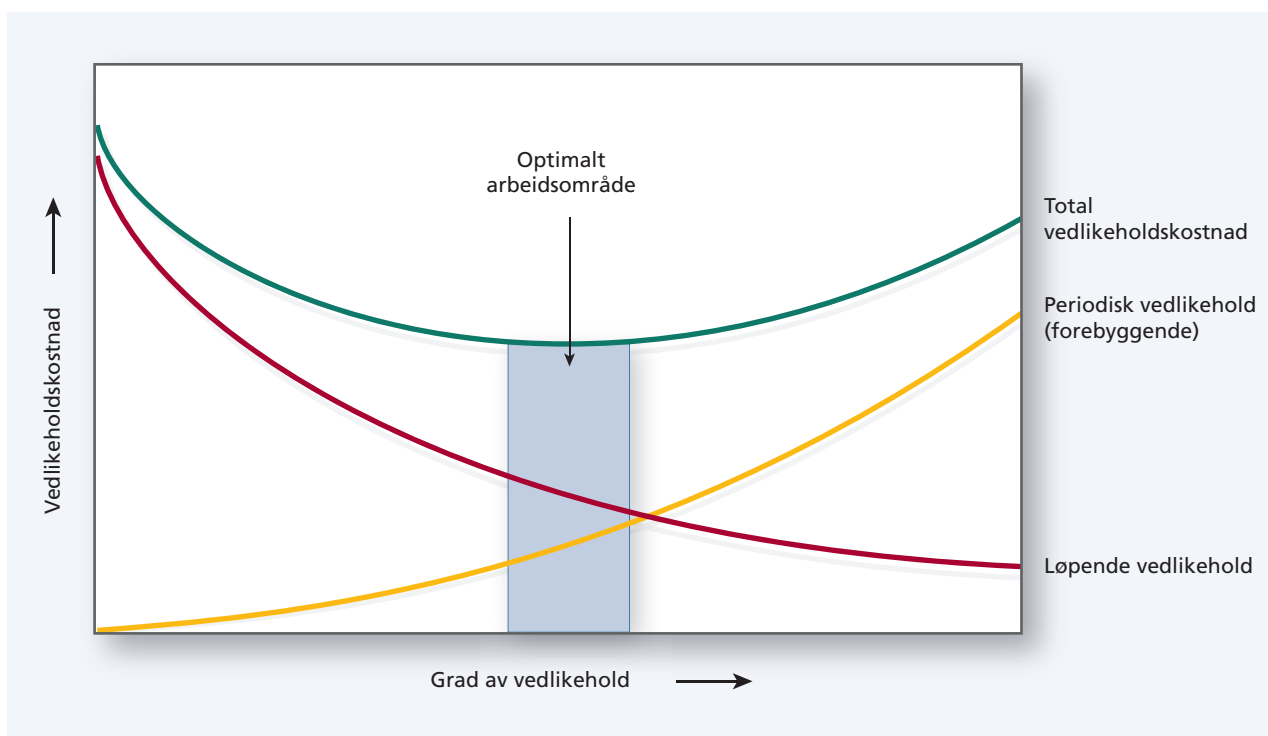
³⁵ Forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager § 7, Statens helsetilsyn rundskriv I-0848.

³⁶ Norges byggforskningsinstitutt. Oppdragsrapport til Riksrevisjonen 19.02.04. 'Fra «brannsløkking og skippertak» til forsvarlig forvaltning av skolebygg i kommunene'.

³⁷ Anslaget bygger på flere undersøkelser: ECON rapport 03/2001 «Vedlikehold av kommunale bygninger», FOBE rapport 2004; «Beregning av etterslep i vedlikehold av fylkeskommunale og kommunale bygninger, kirker og veier i Nord-Trøndelag», FOBE rapport 2000 «Nøkkeltall for kommunale bygninger».

³⁸ Norges byggforskningsinstitutt. Oppdragsrapport til Riksrevisjonen 19.02.04. 'Fra «brannsløkking og skippertak» til forsvarlig forvaltning av skolebygg i kommunene'.

³⁹ NOU 2004:22 «Vedholdte bygninger gir mer til alle».



Figur 3.1 Optimalt vedlikehold i forhold til grad av vedlikehold.

Kilde: Norges byggeforskningsinstitutt

Ut fra dette forventes det at kommunene har etablert effektive kontrollrutiner for å sikre at organisasjonen når fastsatte mål. Den interne kontrollen er et redskap for å sikre at kommunen har målrettet og effektiv drift, har pålitelig ekstern rapportering og overholder gjeldende lover og regler. I Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) ble formålet med internkontroll omtalt. Omtalen bygger på COSO-modellen⁴⁰. For vurdering av den interne kontrollen vil det bli tatt utgangspunkt i dette rammeverket. COSO-modellens definisjon av internkontroll gir en beskrivelse av de grunnleggende elementene i god intern styring og består av fem innbyrdes sammenhengende komponenter som alle er sentrale for å sikre virksomhetens måloppnåelse. De fem komponentene i COSO-modellen er kontrollmiljøet, risikovurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon samt overvåking.

Opplæringsloven § 13–10 stiller krav om at kommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringslovens bestemmelser blir oppfylt. Kommunene skal påse at det ved den enkelte skole etableres et internkontrollsystem for å sikre det fysiske skolemiljøet.⁴¹ Rektorer har et selvstendig ansvar for å påse at bestemmelsene overholdes gjennom et kontinuerlig og systematisk arbeid.⁴²

⁴⁰ Intern kontroll – et integrert rammeverk. COSO-rapporten. Cappelen Akademisk Forlag, 1996.

⁴¹ Arbeidsmiljøloven og kommunehelsetjenesteloven med forskrifter.

⁴² Opplæringsloven § 9a-4.

3.4.3 Synliggjøring av kapitalslit

Av kommuneloven går det fram at det skal være balanse mellom inntekter og utgifter innenfor et budsjettår. Ifølge Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) skal balansekravet bidra til å sikre en effektiv ressursbruk over tid. Kravet er relatert til driften og innebærer at driftsresultatet minst skal være tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger, jf. kommuneloven § 46.6.

I Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) står det at det ligger en klar oppfordring i kommuneloven til å avsette midler slik at kommunen har reserver som kan nyttes dersom det på utgiftssiden skjer uventede økninger. Av proposisjonen framgår det videre at det ikke er angitt i loven nærmere hva som ligger i begrepet «nødvendige avsetninger». Det er derfor overlatt til hvert kommunestyre å avgjøre hvor store avsetninger som skal foretas som følge av kapitalslit i året. I proposisjonen står det: «Manglende avsetninger bør heller ikke være et resultat av manglende kunnskap om kapitalslit eller framtidige forpliktelser. Med informasjonssystemet KOSTRA sikres kommunene kunnskap om kapitalslit.»

I NOU 1990:13⁴³ er kapitalslit nærmere utdypet:

«En kommune som oppnår positivt netto driftsresultat ved å redusere utgiftene til vedlikehold slik at vedlikeholdet ikke holder tritt med kapitalslitet, vil før eller senere få behov for nyinvesteringer med

⁴³ Forarbeidet til kommuneloven.

tilsvarende låneopptak og uttelling i form av høyere renter og avdrag. Hvis inntektene ikke øker tilsvarende, vil da netto driftsresultat likevel bli negativt noen år fram i tiden. Utvalget vil derfor peke på at hvis en kommune gjennom sin oppstilling av den finansielle oversikten ikke tar hensyn til de underliggende reelle kostnadsforholdene, så vil kommunen før eller senere få et negativt netto driftsresultat fordi investeringsbehovet vil øke når kapitalutstyret er nedslitt. Utvalget finner det derfor ikke nødvendig å lovfeste noe særskilte krav til beregning av kapitalslitet, men vil overlate til kommunen selv å foreta de nødvendige beregninger slik at det i realiteten tas hensyn til kapitalslit ved budsjetteringen, først i økonomiplanen og deretter i årsbudsjettene.»

Kommunene er pålagt å beregne årlige kalkulatoriske avskrivninger.⁴⁴ Kapitalslitet blir på den måten synliggjort, men kommer ikke til fradrag i regnskapet. I henhold til forskrift til kommuneloven skal skolebygninger avskrives lineært over 40 år. Kommuner kan legge til grunn en kortere avskrivningsperiode for et anleggsmiddel dersom det er åpenbart at den økonomiske levetiden til dette anleggsmiddelet er kortere enn de fastsatte avskrivningsperiodene.⁴⁵

I kommuneloven står det at det i årsberetningen skal gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske stilling og resultater av virksomheten som ikke framgår av årsregnskapet, og om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen.⁴⁶ Dette kan for eksempel bety at kommunen bør påpeke særskilt i årsrapporten dersom det er et stort vedlikeholdsetterslep.

3.4.4 Avgrensning mellom vedlikehold og investeringer

Av kommuneloven § 50 framgår det at lånemidler ikke kan brukes til å finansiere løpende driftsutgifter, men kun investeringer i anleggsmidler mv. Nærmere presiseringer av driftsutgifter og investeringer gjøres i forskrift til kommuneloven⁴⁷ og i foreløpig standard om avgrensning mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet vedtatt av Forening for god kommunal regnskapsskikk.⁴⁸ Vedlikehold som sikrer tilsvarende standard som da bygningen var ny, skal utgiftsføres i driftsregnskapet. Tiltak som fører bygningen til en annen stand eller høyere standard enn den opprinnelige, regnes som påkostninger og skal utgiftsføres i investeringsregnskapet.

⁴⁴ § 4 i forskrift av 15.12.00 om årsregnskap og årsberetning.

⁴⁵ § 8 i forskrift av 15.12.00 om årsregnskap og årsberetning.

⁴⁶ § 48.5.

⁴⁷ 15.12.00 om årsregnskap og årsberetning.

⁴⁸ Foreløpig standard (F) nr. 4.

4 Fakta

Norges offentlige bygningsmasse er anslått til om lag 45 mill. kvadratmeter, der kommunene eier om lag halvparten (24 mill. kvadratmeter). Skolebygninger utgjør over 40 prosent av kommunenes bygningsmasse målt i kvadratmeter og er den største bygningstypen i kommunal sektor.

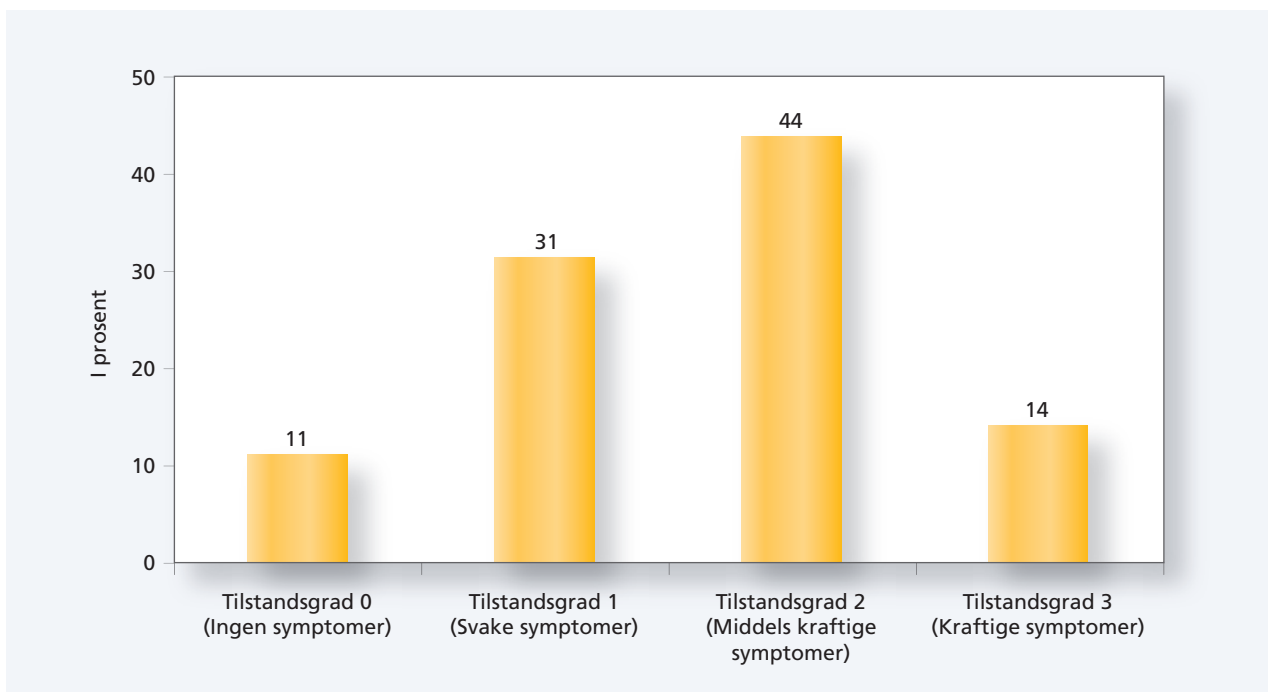
4.1 SKOLEBYGNINGERS TILSTAND

4.1.1 Tilstandsgrader

Riksrevisjonen har innhentet informasjon om tilstanden for skoler i 109 kommuner per 1. januar 2004. Kartleggingen er gjennomført med utgangspunkt i Norsk Standard 3424 «Tilstandsanalyse av byggverk» som graderer tilstand fra 0 til 3 (tabell 3.1, side 15).⁴⁹

Figur 4.1 viser at den største andelen av skolene i spørreundersøkelsen har kommunene vurdert til tilstandsgrad 2 (44 prosent). Dette er skoler som har et visst omfang av feil og mangler som krever teknisk utbedring og/eller avvik fra lover og forskrifter. 14 prosent av skolene er vurdert til tilstandsgrad 3, noe som betyr at det er omfattende skader, feil og mangler og avvik fra lover og forskrifter. 42 prosent av skolene har tilstandsgrad 0 eller 1. Tilstandsgrad 1 representerer en god tilstand hvor lover og forskrifter er ivarettatt og det kun er mindre omfang av slitasje, feil og mangler fra nybyggstandard. Tilstandsgrad 0 innebærer nybyggstandard.

Ifølge Multiconsults rapport til Riksrevisjonen bør ambisjonsnivået for en eiendomsportefølje være tilstandsgrad 1.⁵⁰ Skolene i utvalget har er gjennom-

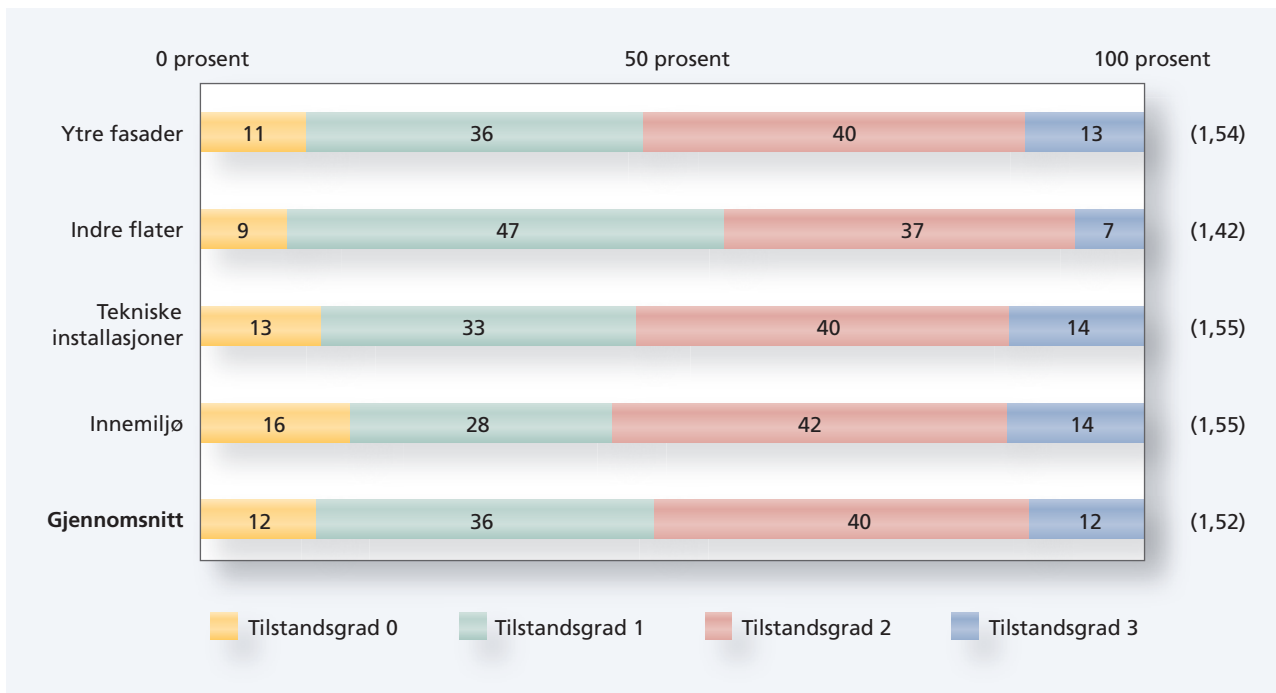


Figur 4.1 Prosentvis antall skoler etter tilstandsgrad (N = 671 skoler)

Kilde: Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger

⁴⁹ Tilstandsgrader vurderes ut fra krav som er stilt i lover og forskrifter, og ut fra behov og samfunnsmessige forventninger til standard og kvalitet som ikke er hjemlet i lovbestemmelser.

⁵⁰ Multiconsult. Oppdragsrapport til Riksrevisjonen 06.02.04.



Figur 4.2 Rektorenes vurderinger av skolens tilstandsgrad (gjennomsnitt for området) (N = 151)

Kilde: Spørreundersøkelse til rektorene

snittlig tilstandsgrad på 1,6. Dette er lavere enn ambisjonsnivået Multiconsult anbefaler. Over halvparten av skolene (58 prosent) har en tilstandsgrad som er lavere enn ambisjonsnivået.

Spørreundersøkelsen viser at 39 prosent av kommunene i utvalget har minst en skole med tilstandsgrad 3. Videre svarer 87 prosent av kommunene at de har en eller flere skoler med tilstandsgrad 2 og/eller 3.

Rektor vurderte tilstanden ved skolen per 1. januar 2004 på følgende områder: ytre fasader⁵¹, indre flater⁵², tekniske installasjoner⁵³ og innemiljø⁵⁴.

Det går fram av figur 4.2 at det ikke er noen store forskjeller mellom rektorenes vurderinger av de ulike vedlikeholdsområdene. En beregning av et gjennomsnitt av disse fire områdene viser at halvparten (52 prosent) av rektorene oppgir tilstandsgrad 2 eller 3. Om lag tre fjerdedeler (78 prosent) av rektorene oppgir at minst en av de fire kategoriene har tilstandsgrad 2 eller 3. Rektorene vurderer i gjennomsnitt at skolene har en tilstandsgrad på 1,5. Kommunenes vurdering av tilstandsgraden ved de samme skolene er også 1,5. Dette viser at det er et godt samsvare mellom bruker og forvalter i vurderingene.⁵⁵

⁵¹ Tak, vegger, vinduer, sokkel.

⁵² Gulv, vegger, tak.

⁵³ Ventilasjonsanlegg, lysanlegg, varmeanlegg, sanitæranlegg.

⁵⁴ Inneklima, luft, lys, lyd mv.

⁵⁵ Rektorenes vurderinger er basert på et uveid gjennomsnitt av de fire faktorer. Det er ikke tatt hensyn til den enkelte faktors betydning i en helhetsvurdering av tilstand. Kommunene gjorde denne vektingen ved at de oppga en tilstandsgrad per skole ut fra en samlet helhetsvurdering.

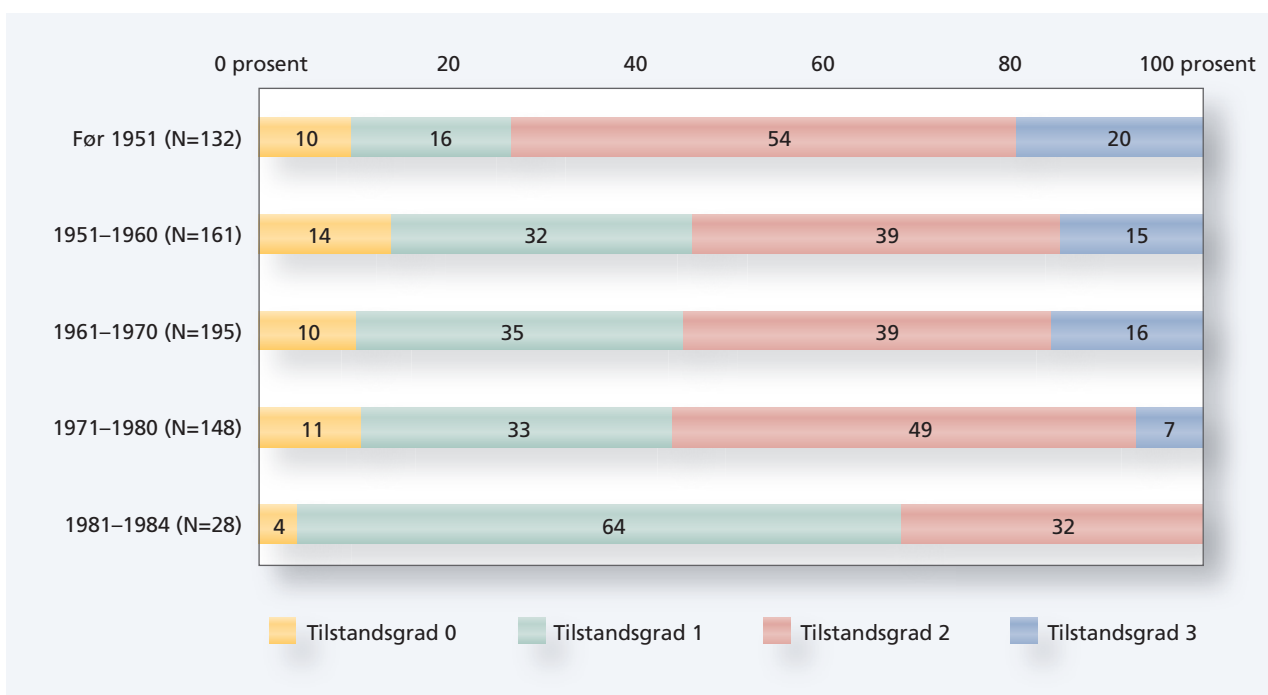
Resultatene fra Multiconsults rapport viser også at vel halvparten (53 prosent) av skolene er vurdert til tilstandsgrad 2 eller 3. Gjennomsnittlig tilstandsgrad i Multiconsults kartlegging er 1,4. Dette er noe bedre enn Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene, der gjennomsnittlig tilstandsgrad er 1,6. En forklaring på forskjellen er at Riksrevisjonens kartlegging av tilstandsgrader er begrenset til skoler som er bygd før 1985.⁵⁶

Eiendomsforvaltningsutvalget gjennomførte våren 2004 en kartlegging av skolebygningers tilstand. Kommunene ble bedt om å gi en skjønnsmessig vurdering av skolebygningenes tilstand basert på grad av tilfredshet ut fra en gjennomsnittsbetraktning.⁵⁷ Om lag 30 prosent av svarene var i kategoriene 'dårlig/svært dårlig' og om lag 70 prosent i kategoriene 'god/tilfredsstillende/meget bra'. Eiendomsforvaltningsutvalgets og Riksrevisjonens undersøkelser er ikke direkte sammenlignbare fordi det er brukt ulike metodikk. Eiendomsforvaltningsutvalget har basert sin tilstandsvurdering på en gjennomsnittsvurdering på kommunenivå der samtlige skolebygninger, også skoler som er bygd etter 1985, er inkludert. I tillegg har eiendomsforvaltningsutvalget brukt andre svar-kategorier for tilstandskartlegging enn NS 3424.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse er det i tillegg til tilstand innhentet opplysninger om skolebygningenes opprinnelige byggeår.

⁵⁶ I tillegg er blant annet tilstandsgradene i Multiconsults undersøkelse arealvektet.

⁵⁷ Vurdering av tilstand var inndelt etter funksjonalitet, bygningsmessig tilstand, inneklima og tilgjengelighet for funksjonshemmede.



Figur 4.3 Tilstandsgrader for skolebygninger etter opprinnelig byggeår

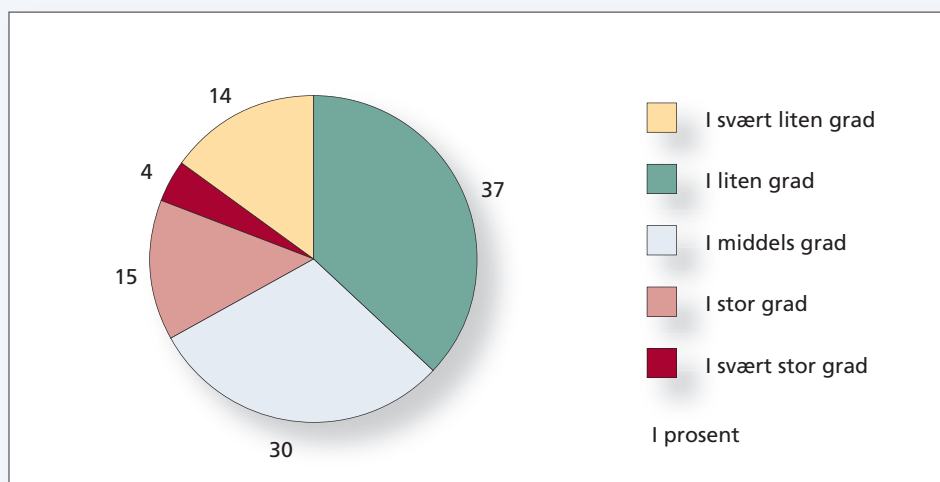
Kilde: Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger

Av figur 4.3 går det fram at de bygningene som er av nyest dato, også har best tilstandsgrad. Figuren viser dessuten at det er relativt små variasjoner på tilstandsgradene for skolene oppført mellom 1951 og 1980.

Undersøkelsen viser ikke noen systematisk sammenheng mellom kommuners inntekt (korrigerte frie inntekter per innbygger for 2003) og tilstandsgrad for skolebygninger. Multiconsult har heller ikke påvist noen slik sammenheng i sin rapport.

4.1.2 Avvik fra lover og forskrifter

Opplæringsloven stiller klare krav til det fysiske skolemiljøet. Skoler med tilstandsgrad 3 har avvik fra lover og forskrifter, mens skoler med tilstandsgrad 2 kan ha avvik fra lover og forskrifter. 14 prosent av skolene i utvalget (93) er vurdert til tilstandsgrad 3. I spørreskjemaet ble kommunene som oppga tilstandsgrad 2, bedt om å opplyse i hvilken grad dette skyldes brudd på gjeldende lover og forskrifter.



Figur 4.4 I hvor stor grad tilstandsgrad 2 skyldes brudd på lover og forskrifter (N = 73)

Kilde: Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger

Av figur 4.4 framgår det at 19 prosent av kommunene (14) som har en eller flere skoler med tilstandsgrad 2, oppgir at dette 'i stor grad' eller 'i svært stor grad' skyldes brudd på lover og forskrifter. De 14 kommunene har til sammen 53 skoler med tilstandsgrad 2.

Kommuner som rapporterte om brudd på lover og forskrifter, ble bedt om å føre opp aktuelle lovbestemmelser det er avvik fra etter grad av vesentlighet. Det er særlig miljørettet helsevern (22) og brannrelaterte lover og forskrifter (18) det blir rapportert om brudd på.

I sin rapport har Multiconsult gjennom detaljert kartlegging av tilstand på skolebygninger estimert at om lag 40–60 prosent av oppgraderingsbehovet er relatert til brudd på lover og forskrifter.⁵⁸

Tre fjerdedeler av rektorene (115) oppgir at det er avdekket avvik fra kravene til det fysiske skolemiljøet siden 1. januar 2001. Et mindretall av disse (16 av 115) svarer at alt avviket nå er rettet opp.

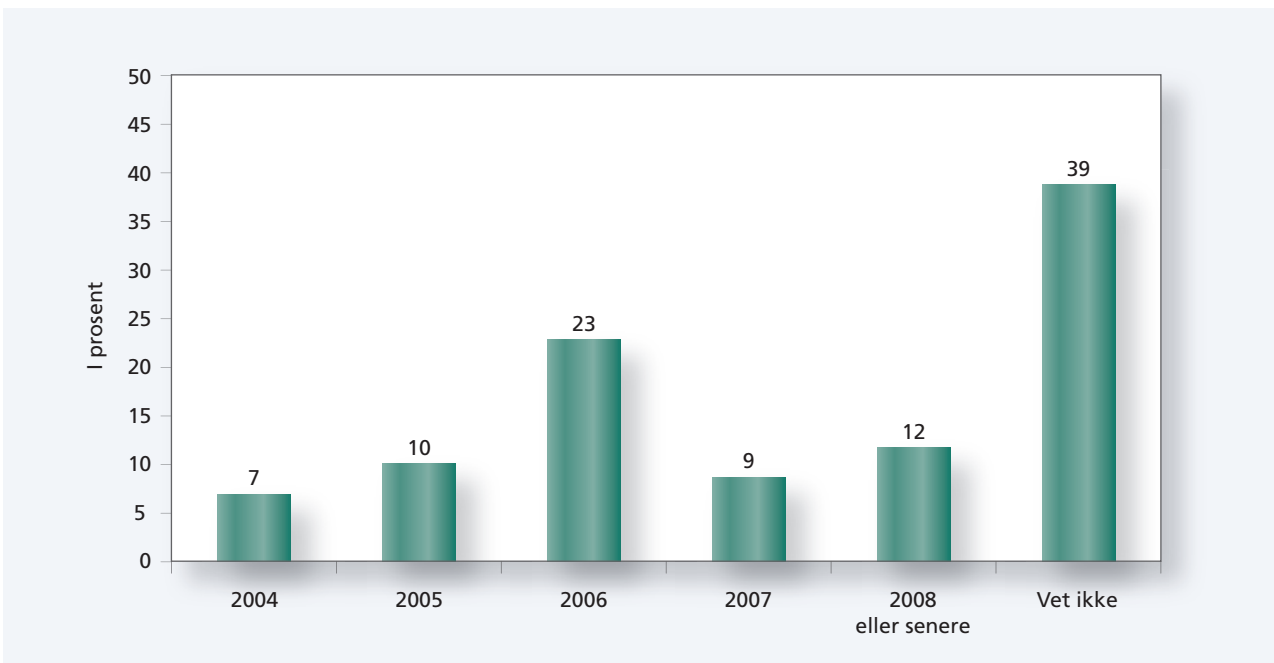
Figur 4.5 viser når rektorene antar gjenstående avvik vil være rettet opp. Over en tredjedel av rektorene (40) vet ikke når gjenstående avvik vil bli rettet opp, mens 12 prosent svarer at gjenstående avvik vil være rettet opp i 2008 eller senere.

4.2 VEDLIKEHOLD AV OG INVESTERINGER I SKOLEBYGNINGER

I kommuneregnskapet er det skilt mellom vedlikehold og investeringer. Utgifter til vedlikehold skal dekkes over driftsbudsjettet, mens investeringer dekkes over investeringsbudsjettet.

4.2.1 Vedlikeholds nivå

I spørreundersøkelsen har kommunene oppgitt gjennomsnittlig vedlikeholds nivå i perioden 2001–2003 for inntil ti skoler bygd før 1985 i sin kommune.⁵⁹ Kommunene har i tillegg spesifisert hvilket vedlikeholds nivå skolebygningene ideelt bør ligge på for å sikre et godt og forsvarlig vedlikehold. Vedlikeholds nivå er definert som årlige kostnader til kjøp av varer og tjenester for å opprettholde standarden på skolebygningene målt i kroner per kvadratmeter. Lønn til vaktmester og annet vedlikeholdspersonale er ikke inkludert.



Figur 4.5 Rektorenes anslag over når alle gjenstående avvik fra kravene til det fysiske skolemiljøet vil være rettet opp (N = 103)

Kilde: Spørreundersøkelse til rektorene

⁵⁸ Multiconsult har definert at skoler med tilstandsgrader på 2 og 3 har et oppgraderingsbehov. Kartleggingen omfatter 0,8 mill. kvadratmeter skolebygninger.

⁵⁹ Lave vedlikeholdsutgifter i enkeltår kan skyldes at reelt behov vil variere. For å få et best mulig bilde av vedlikeholds nivået er det i undersøkelsen lagt vekt på å få informasjon om gjennomsnittsnivået over flere år.

Tabell 4.1 På hvilket nivå vedlikeholdet ideelt bør ligge, og hvilket vedlikeholdsnivå skolene faktisk har

Vedlikeholdsnivå ⁶⁰	Vedlikeholdsnivået kommunene mener skolene ideelt bør ligge på (N = 104)	Vedlikeholdsnivået skolene faktisk ligger på (N = 651 skoler)
1 (0–30 kr)	0 %	39 %
2 (30–50 kr)	6 %	36 %
3 (50–70 kr)	19 %	11 %
4 (70–90 kr)	22 %	8 %
5 (90–110 kr)	38 %	1 %
6 (Over 110 kr)	15 %	5 %
Totalt	100 %	100 %

Kilde: Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger

Tabell 4.1 viser at kommunene bruker mindre penger på vedlikehold av skolebygninger enn det de selv mener må til for å drive god og forsvarlig eiendomsforvaltning. 75 prosent av kommunene mener vedlikeholdet bør ligge på over kr 70 per kvadratmeter, mens bare 14 prosent av kommunene faktisk bruker så mye penger på vedlikehold av skolebygninger. Kommunene bruker gjennomsnittlig kr 32 per kvadratmeter årlig på vedlikehold av skolebygninger, eksklusiv lønn til kommunens vedlikeholdspersonell. Til sammenligning mener gjennomsnittet av kommunene at de årlige vedlikeholdskostnadene ideelt sett bør være kr 78 per kvadratmeter. Det finnes ikke gode data over kostnader knyttet til kommunens eget vedlikeholdspersonell. FOBE⁶¹ har imidlertid gjort anslag som viser at lønn til vedlikeholdspersonell utgjør om lag kr 12 per kvadratmeter per år.⁶²

Norges byggforskningsinstitutt har i en rapport til Riksrevisjonen konkludert med at årlige vedlikeholdskostnader for skolebygninger etter deres vurdering bør ligge på kr 100 per kvadratmeter, inkludert kostnader til vedlikeholdspersonell.⁶³

Ifølge Norges byggforskningsinstitutt rapport blir vedlikeholdskostnader lavest ved en fornuftig kombinasjon av løpende og forebyggende vedlikehold. Å vente med vedlikeholdsarbeider til skader har oppstått, krever høy utbedringsberedskap og store disponible økonomiske midler. I spørreskjemaene tok kommunene og rektorene stilling til hvorvidt det drives forebyggende vedlikehold av skolebygninger.

Tabell 4.2 viser at halvparten av kommunene mener det 'stemmer godt/helt' at nivået på dagens vedlikehold av skolebygninger fører til fordyrende følgeskader. Om lag halvparten av kommunene mener også at det 'stemmer godt/helt' at det er en ten-

Tabell 4.2 Kommunens vurdering til enkelte påstander om vedlikehold (N = 106)

I hvilken grad stemmer det at ...	Stemmer ikke i det hele tatt/ ikke særlig godt	Stemmer noenlunde/ nokså godt	Stemmer godt/helt
... nivået på dagens vedlikehold av skolebygninger fører til at fordyrende følgeskader utvikler seg?	22 %	28 %	50 %
... kommunen driver et godt forebyggende vedlikehold av skolebygninger som sikrer en gjennomgående tilfredsstillende standard?	50 %	41 %	9 %
... det er en tendens til at vedlikehold av skolebygninger utsettes og skyves fram i tid?	19 %	32 %	49 %
... det å tilfredsstillende lovpålagte krav i forhold til tilstanden på bygningsmassen prioriteres framfor løpende «ordinært» vedlikehold?	13 %	42 %	45 %

Kilde: Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger

⁶⁰ Kroner per kvadratmeter bygningsareal i året.

⁶¹ Forum for offentlig bygg og eiendommer.

⁶² «Beregning av etterslep i vedlikehold av fylkeskommunale og kommunale bygninger, kirker og vegger i Nord-Trøndelag.» Rapport 30.01.04.

⁶³ Norges byggforskningsinstitutt vurdering er også basert på andre fagmiljøers vurderinger.

Tabell 4.3 Rektors vurdering til enkelte påstander om vedlikehold (N = 151)

I hvilken grad stemmer det at ...	Stemmer ikke i det hele tatt/ ikke særlig godt	Stemmer noenlunde/ nokså godt	Stemmer godt/helt
... kommunen driver et godt forebyggende vedlikehold av skolebygninger som sikrer en gjennomgående tilfredsstillende standard?	52 %	33 %	15 %
... det er en tendens til at vedlikehold av skolebygninger utsettes og skyves fram i tid?	20 %	46 %	34 %
... det å tilfredsstille lovpålagte krav i forhold til tilstanden på bygningsmassen prioriteres framfor løpende «ordinært» vedlikehold?	21 %	47 %	32 %

Kilde: Spørreundersøkelse til rektorene

dens til at vedlikehold av skolebygninger utsettes og skyves fram i tid. Tabell 4.3 viser at rektorene i noe mindre grad enn kommunene mener at vedlikeholdet utsettes, og at lovpålagte krav prioriteres.

En overvekt av kommunene (67 prosent) oppgir at de hadde et dokumentert vedlikeholdsetterslep knyttet til skolebygninger per 1. januar 2004.

Av kommuner som har en eller flere skoler med tilstandsgradene 2 og 3, oppgir henholdsvis 55 prosent (44) og 74 prosent (29) at dette i 'stor grad/i svært stor grad' skyldes mangelfullt vedlikehold som ikke direkte er knyttet til lovverket. I sin rapport har Multiconsult gjennom detaljert kartlegging av tilstand estimert at mellom 35 og 45 prosent av oppgraderingskostnaden på skolebygninger er relatert til mangelfullt vedlikehold og naturlig høy alder.

I undersøkelsen vurderte kommunene hvordan vedlikeholdet av skolebygninger har vært i perioden fra 1. januar 2001 til 1. januar 2004. Vedlikehold er i denne sammenheng delt opp i ytre vedlikehold⁶⁴, indre vedlikehold⁶⁵ og vedlikehold av tekniske installasjoner.⁶⁶

Tabell 4.4 viser at kommunene var minst fornøyd med det ytre vedlikeholdet av skolebygninger, der 45 prosent mente det var 'svært dårlig/dårlig'.

4.2.2 Investeringer

83 prosent av kommunene (90) oppgir at de hadde brukt midler over investeringsregnskapet til skolebygninger i 2003. Midlene ble brukt til formål som er spesifisert i tabell 4.5.

Tabell 4.4 Kommunenes vurdering av skolebygningers vedlikehold (2001–2003) (N = 109)

	Svært dårlig/dårlig	Middels	Godt/svært godt
Ytre vedlikehold	45 %	36 %	19 %
Indre vedlikehold	31 %	53 %	16 %
Tekniske installasjoner	25 %	41 %	34 %

Kilde: Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger

Tabell 4.5 Andel kommuner med investeringer i 2003 fordelt på ulike formål (N = 109)

Formål	Prosent av antall kommuner i utvalget
Utskifting for å opprettholde samme standard som da bygningen var ny ⁶⁷	43 %
Påkostning som gir bygningen en høyere standard eller annen funksjonalitet enn da bygningen var ny	61 %
Nye bygninger i tilknytning til eksisterende skoler	35 %
Nye skoler	18 %

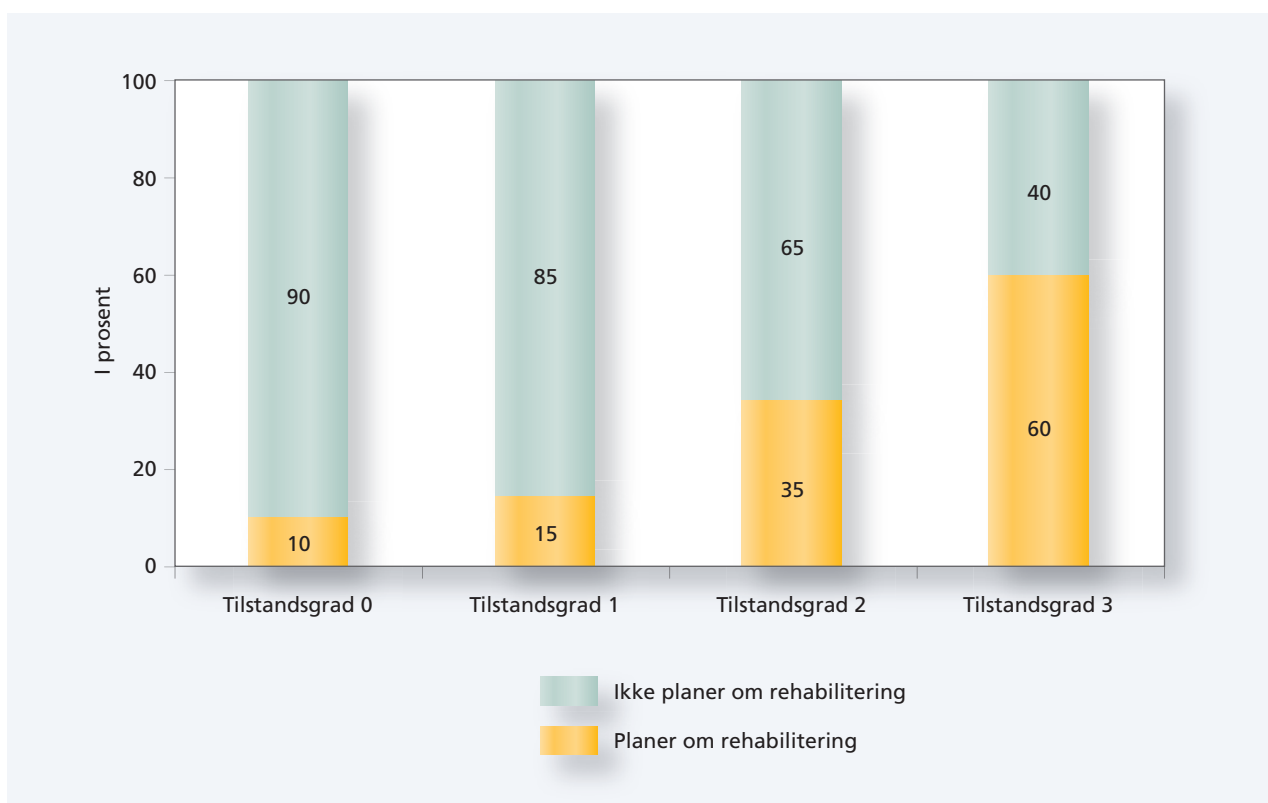
Kilde: Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger

⁶⁴ Tak, vegger, vinduer, sokkel.

⁶⁵ Gulv, vegger, tak.

⁶⁶ Ventilasjonsanlegg, lysanlegg, varmeanlegg, sanitæranlegg.

⁶⁷ Eksempler: utskifting av vinduer, legging av nytt tak på eksisterende bygninger, utskifting av fastmontert utstyr som lysarmatur, ovner, sanitærutstyr mv.



Figur 4.6 Sammenhengen mellom tilstand og planer om vesentlig rehabilitering innen 1. januar 2008. (N = 660 skoler)

Kilde: Spørreundersøkelse fra kommunene

Tabell 4.5 viser at mange av investeringstiltakene er rettet mot eksisterende skolebygninger. Utskifting for å opprettholde samme standard som da bygningen var ny, er en type tiltak som etter god kommunal regnskapsskikk⁶⁸ er definert som vedlikehold. Slike tiltak skal føres i driftsregnskapet. 43 prosent av kommunene (47) opplyser at slike tiltak var blitt ført i kommunens investeringsregnskap for 2003.

I spørreskjemaet oppga kommunene om det var planer om en vesentlig rehabilitering ved de utvalgte skolene innen 1. januar 2008. Med vesentlig rehabilitering menes tiltak som fører skolebygningen til en

høyere standard eller annen funksjonalitet enn den opprinnelige. Slike tiltak skal finansieres over investeringsbudsjettet.

Figur 4.6 viser at det i langt større grad foreligger planer om å foreta vesentlig rehabiliteringer av skoler med tilstandsgradene 2 og 3 enn av skoler der tilstanden er bedre. For 40 prosent av skolene med tilstandsgrad 3 foreligger det imidlertid ingen planer om vesentlig rehabilitering innen 1. januar 2008.⁶⁹

I spørreskjemaet oppga kommunene årstall for når siste vesentlige rehabilitering fant sted.

Tabell 4.6 Andel skoler som har blitt vesentlig rehabilitert fordelt på år. (N = 697)

Årstall for siste vesentlige rehabilitering	Antall	Prosentvis andel av totalt antall skoler
Før 1991	58	8 %
1991–1995	40	6 %
1996–2000	218	31 %
2001–2004	168	24 %
Totalt antall rehabiliterte skoler	484	69 %
Skoler ikke rehabilitert	213	31 %
Antall skoler i undersøkelsen	697	100 %

Kilde: Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger

⁶⁸ Kommunal regnskapsstandard – Foreløpig standard (F) nr. 4.

⁶⁹ Det må her tas forbehold om at noen av disse skolene kan være ved slutten av sin livssyklus.

Tabell 4.6 viser at vel halvparten av skolene i utvalget (55 prosent) har blitt vesentlig rehabilitert siden 1996.⁷⁰

I spørreundersøkelsen skulle også kommunene oppgi om de har planer om å gjennomføre vesentlig rehabilitering av skolene i perioden fram til 1. januar 2008. Ved nær en tredjedel (210 av 697) av skolene foreligger det slike planer.

Ifølge Multiconsults rapport er endrede forskrifter, brukerbehov og brukerkrav en forklaring på oppgraderingsbehov som kan resultere i vesentlige rehabiliteringer. Tilpasning av skolebygninger for å tilfredsstillende nye krav vil kunne kreve større innsats for å løfte bygningen til gjeldende nybyggstandard enn til opprinnelig nivå.⁷¹ Høsten 1997 ble seksårsreformen innført. Dette medførte et generelt behov for et større samlet skoleareal, og dermed økte investeringer og rehabiliteringer for kommunene i perioden før reformen. En annen årsak til at det gjøres vesentlige rehabiliteringer, kan være økte krav til det fysiske skolemiljøet.⁷² Videre kan den statlige finansieringsordningen for å ruste opp skoleanlegg som ble innført i 2002, ha stimulert investeringsnivået.

En annen forklaringsvariabel på omfanget av rehabiliteringer kan være forsømt vedlikehold. Både kommunene og rektorene ble bedt om å kommentere påstanden 'Det er en tendens til at vedlikehold av skolebygninger i praksis skjer i form av større rehabiliteringer'.

Av tabell 4.7 framgår det at halvparten av kommunene mener at det 'stemmer godt/stemmer helt' at vedlikehold av skolebygninger skjer i form av større rehabiliteringer. Det er godt samsvar mellom rektorene og kommunene på denne påstanden.

Over halvparten av kommunene (65) mener det 'stemmer godt/stemmer helt' at det er lettere å få gjennomslag for vedlikeholdstiltak rettet mot skolebygninger når finansieringen skjer over investeringsbudsjettet enn over driftsbudsjettet. Dette indi-

kerer at mange av kommunene finansierer vedlikehold av skolebygninger over investeringsbudsjettet. Kommunelovens bestemmelser legger til grunn at slike tiltak skal finansieres over driftsbudsjettet.

4.3 KOMMUNENES STYRINGSSYSTEMER

4.3.1 Kommunal organisering av eiendomsforvaltningen av skolebygninger

Eiendomsforvaltning er et overordnet begrep for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling⁷³ av bygninger og utendørsanlegg. Begrepet inkluderer også aktiviteter som medfører endring av funksjoner (utbedring, ombygging og tilbygging). Eiendomsforvaltning omfatter alle faser i livssyklusen til en bygning fra planlegging, anskaffelse og forvaltning⁷⁴ til avvikling. Denne undersøkelsen er avgrenset til forvaltningsfasen med vekt på vedlikehold og investeringer i eksisterende skolebygninger.

Eiendomsforvaltning er ikke en primær oppgave for kommunene, men en støttefunksjon for den kommunale virksomheten. I denne sammenheng har kommunen tre sentrale roller som skal ivaretas: eierrollen, forvalterrollen og brukerrollen. Kommunestyret er ansvarlig eier av skolebygninger og ivaretar eierrollen og eieransvaret på et kommunalt, overordnet nivå. Forvalterrollen innebærer blant annet løpende drift og vedlikehold av bygninger. Kommunene skal ivareta brukernes behov. Brukere av skolebygninger er skolens ledelse, ansatte, elever og foreldre, den sentrale fagadministrasjonen (skolesjefens kontor), samt kommunestyret som ansvarlig for skoletilbudet.⁷⁵

Kommunene har stor grad av frihet til hvordan de vil organisere forvaltningen av skolebygninger. Figur 4.7 viser hvilken instans i kommunen som har hovedansvaret for vedlikehold av skolebygninger.

Tabell 4.7 Det er en tendens til at vedlikehold av skolebygninger i praksis skjer i form av større rehabiliteringer

Påstand	Stemmer ikke i det hele tatt/ikke særlig godt	Stemmer noenlunde/nokså godt	Stemmer godt/helt	Totalt antall svar
Kommunesvar (N = 107)	11 %	37 %	52 %	100 %
Rektorsvar (N = 151)	17 %	36 %	47 %	100 %

Kilde: Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger og til rektorene

⁷⁰ Her er kategoriene for 1996–2000 og 2001–2004 slått sammen.

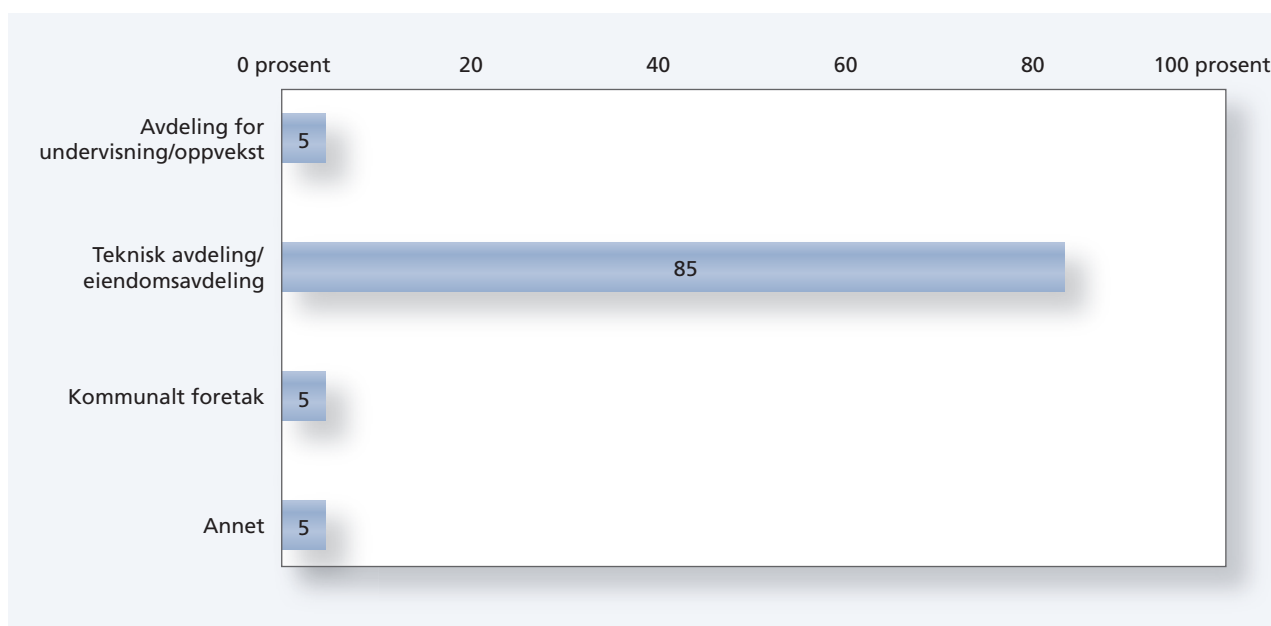
⁷¹ Multiconsult. Oppdragsrapport til Riksrevisjonen 06.02.04.

⁷² Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. trådte i kraft 01.01.96. Alle skoler skulle være godkjent av forskriften innen 31.12.98.

⁷³ Med utvikling menes aktiviteter som medfører endring av funksjoner (utbedring, ombygging og tilbygging).

⁷⁴ Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU).

⁷⁵ NOU 2004: 22.



Figur 4.7 Administrativt hovedansvar for vedlikehold av skolebygninger (N = 109)

Kilde: Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger

Figur 4.7 viser at i de fleste av kommunene (85 prosent) er fagetat for eiendom (teknisk avdeling eller eiendomsavdeling) hovedansvarlig for vedlikehold av skolebygninger. Noen få kommuner har lagt dette hovedansvaret til et kommunalt foretak. Avdeling for undervisning/oppvekst har i liten grad hovedansvaret for vedlikehold.

Vedlikeholdet gjennomføres av kommunens eget personell, men kjøpes også eksternt. Spørreundersøkelsen viser at 59 prosent av kommunene har egne ansatte i tillegg til vaktmester til å utføre vedlikehold av skolebygninger. Vaktmester er i all hovedsak (80 prosent) underlagt en fagetat for eiendom (teknisk avdeling/eiendomsavdeling). Bare 7 prosent av kommunene oppgir at vaktmester er underlagt rektor eller avdeling for undervisning/oppvekst.

En vaktmesters oppgaver når det gjelder skolebygninger, er vanligvis knyttet til både drift, vedlikehold og brukertjenester.⁷⁶ Spørreundersøkelsen viser at 40 prosent av det totale antall årsverk vaktmestertjeneste som kommunen hadde til disposisjon

på skolene i 2003, gikk med til brukertjenester. FOBE har gjort undersøkelser i flere nettverksgrupper og sett på driftspersonellets arbeidsoppgaver. Disse viser at andelen vedlikehold av driftspersonellets totale antall årsverk ligger på om lag 20 prosent.⁷⁷ Dette indikerer at en stor del av vaktmesternes årsverk er relatert til andre oppgaver enn vedlikehold av bygninger.

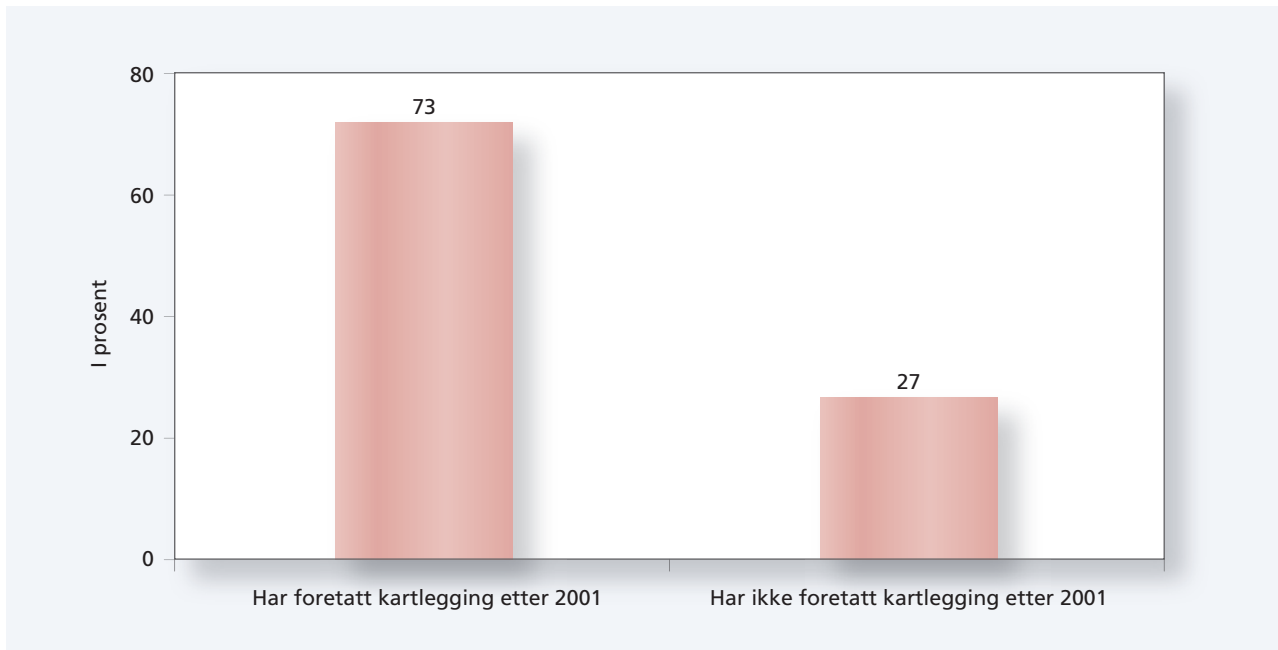
4.3.2 Kartlegging av skolebygningers tilstand

Norges byggforskningsinstitutt anbefaler i sin rapport til Riksrevisjonen at en god forvalter sørger for et regelmessig tilsyn av sine bygninger. En systematisk tilstandskartlegging går ut på årlig å registrere og vurdere tilstanden til en bygning eller deler av en bygning. Resultatet skal danne basis for økonomiske beregninger eller arbeider. Hensikten med en tilstandsanalyse er å korrigere vedlikeholdsplanen og tidlig fange opp skader som må utbedres.⁷⁸

⁷⁶ Med brukertjenester menes oppgaver som bistår brukerne av skolebygningene: flytte stoler, henge opp bilder mv.

⁷⁷ FOBE-rapport 30.01.04 – «Beregning av etterslep i vedlikehold av fylkeskommunale og kommunale bygninger, kirker og veger i Nord-Trøndelag.» 20 prosent framkommer av undersøkelser gjort i flere av FOBEs nettverksgrupper. Rapporten viser ikke til hvilke nettverksgrupper dette omfatter.

⁷⁸ Norges byggforskningsinstitutt. Byggforskserien, Byggforvaltning 700.305 Sending 2- 1994.



Figur 4.8 Er det foretatt tilstandskartlegging siden 2001? (N = 109)

Kilde: Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger

Av figur 4.8 går det fram at om lag en fjerdedel (27 prosent) av kommunene oppgir at de ikke har kartlagt tilstanden til skolebygningene de har ansvaret for, etter 1. januar 2001. Av de 80 kommunene som har gjennomført en tilstandskartlegging, svarer halvparten (37) at dette er gjennomført minst en gang i året, mens den andre halvparten (41) har kartlagt tilstanden sjeldnere enn årlig. Om lag 20 prosent av rektorene opplyser at det ikke er foretatt tilstandskartlegging, eller at de er ukjent med om dette er gjort ved deres skole etter 1. januar 2001.

De fleste kommunene (72) og rektorene (102) oppgir at generell slitasje relatert til mangelfullt vedlikehold har vært omfattet av tilstandskartleggingene. I tillegg svarer mange kommuner (60) og rektorer (86) at tilstandskartleggingen har omfattet brudd på gjeldende lover og regler.

Det går fram av spørreundersøkelsen til kommunene at det i 'stor/svært stor grad' er formelt avklart hvem som har ansvaret for å avdekke skader, feil og mangler ved skolebygningene.⁷⁹ Rektorene svarer at dette i noe mindre grad er formelt avklart enn det kommunene gjør. Både kommunen og rektorene mener at ansvarsfordelingen for skader, feil og mangler er noe mer formelt avklart enn ansvarsfordelingen er skriftlig dokumentert. Med skriftlig dokumentert menes om det er utarbeidet rutinebeskrivelser som er gjort kjent for dem som skal utføre oppgavene.

Etter helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen⁸⁰ (HMS) er den enkelte skole pålagt å etablere et internkontrollsystem der rutineene er skriftlig dokumentert. Kommunene har et overordnet ansvar for dette. Resultatene fra spørreundersøkelsen til kommunene viser at det er etablert internkontrollsystem etter HMS-lovgivningen ved de fleste skolene som kommunene i utvalget har ansvaret for. Slike systemer brukes i all hovedsak årlig eller oftere for å kartlegge skader, feil og mangler. 37 prosent av rektorene synes systemet fungerer 'middels' for å avdekke skader, feil og mangler, mens 51 prosent synes systemet fungerer 'godt/svært godt'. Det er godt samsvar mellom kommunenes og rektorenes svar på dette spørsmålet.

Om lag en fjerdedel av rektorene (24 prosent) opplyser at det ikke er etablert skriftlige rutiner ved skolen for å påse at kravet til det fysiske skolemiljøet blir oppfylt i henhold til HMS-lovgivningen. Om lag halvparten av rektorene (54) som har skriftlige rutiner, mener at disse i 'stor grad' blir fulgt i praksis. De fleste andre (51) mener at rutineene 'til en viss grad' blir fulgt.

I mange tilfeller er det også etablert andre systemer⁸¹ for å kartlegge skader, feil og mangler. I de tilfeller der dette er gjort, er rektorene og kommunene i all hovedsak godt fornøyd med hvordan disse systemene fungerer.

⁷⁹ Dette gjelder for ytre vedlikehold, indre vedlikehold, tekniske installasjoner og innemiljø.

⁸⁰ Kommunehelsetjenesteloven, arbeidsmiljøloven, opplæringsloven.

⁸¹ Vernerunder, eget system for registrering av bygningsmessig vedlikehold, vaktmesterprotokoll og andre systemer eller rutiner.

4.3.3 Informasjon om tilstand og vedlikeholdsbehov

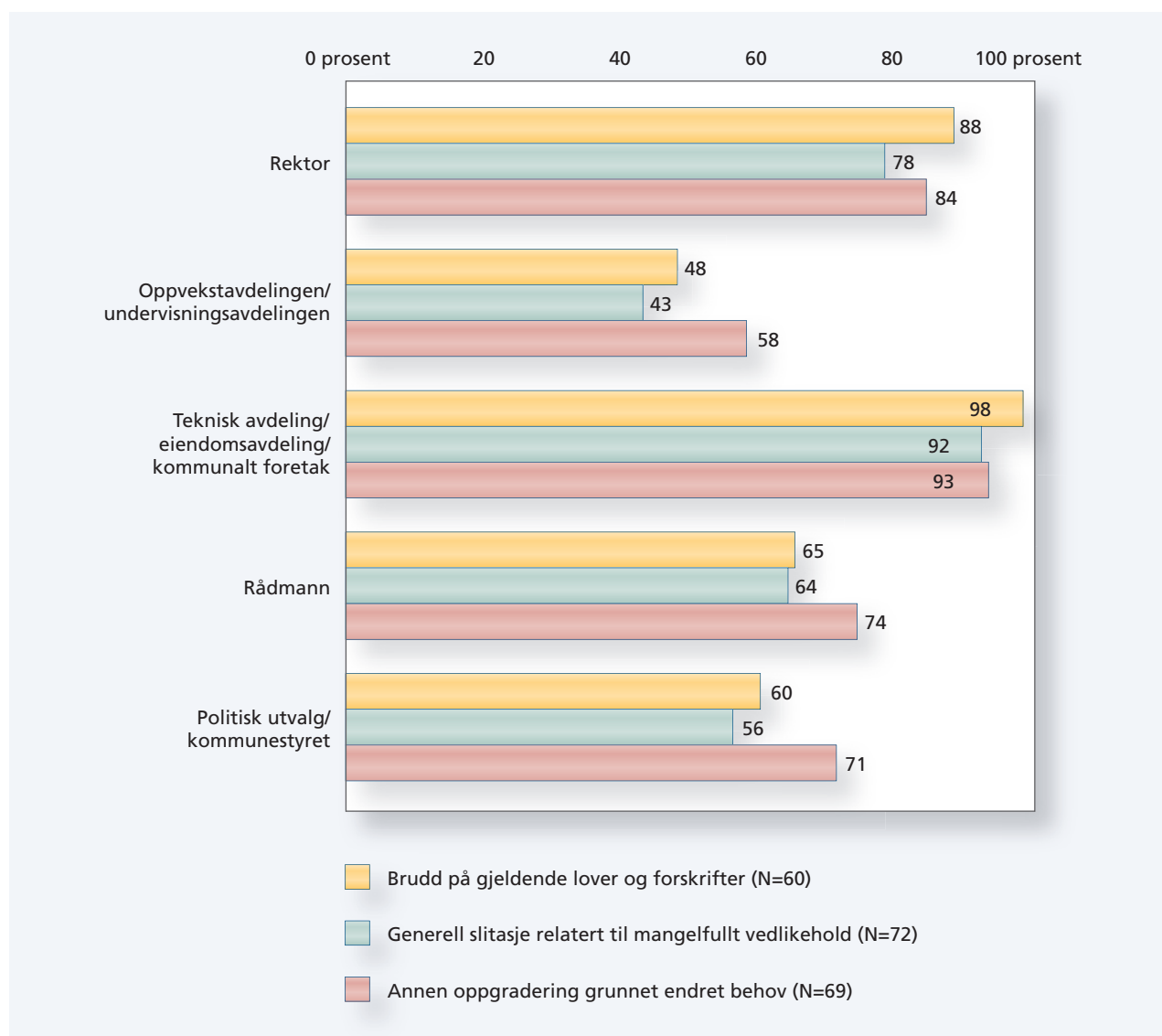
Det er viktig at kommunale beslutningstakere⁸² på ulike nivåer får relevant informasjon slik at kommunene kan prioritere det nødvendige vedlikeholdet av sine bygninger.⁸³

Informasjon om tilstand

I spørreskjemaet opplyste kommunene hvilke beslutningstakere som har blitt forelagt informasjon⁸⁴ etter at tilstanden til skolebygninger er kartlagt. To-

talt har fra 60 til 72 kommuner oppgitt hvem som får informasjon om ulike forhold som er avdekket av tilstandskartlegginger.⁸⁵ Hver kommune hadde mulighet til å krysse av for at flere beslutningstakere fikk informasjon om de avdekkede forholdene.

Figur 4.9 viser at teknisk avdeling/eiendomsavdeling/kommunalt foretak og rektor er de instansene som i størst grad får informasjon om forhold som avdekkes etter tilstandskartlegginger. Oppvekstavdeling/undervisningsavdeling, rådmann og politiske utvalg/kommunestyret blir i mindre grad informert.



Figur 4.9 Hvem som har blitt forelagt informasjon om resultater av tilstandskartlegginger

Kilde: Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger

⁸² Rektor, oppvekst/undervisningsavdelingen, teknisk/eiendomsavdeling/kommunalt foretak, rådmann, politiske utvalg/kommunestyret.

⁸³ COSO-rapporten (1996).

⁸⁴ Informasjonen omfatter følgende: brudd på gjeldende lover og forskrifter, generell slitasje relatert til mangelfullt vedlikehold og annen oppgradering grunnet endret behov.

⁸⁵ Om lag en fjerdedel av kommunene har ikke foretatt en tilstandskartlegging av skolebygningene sine etter 1.1.2001, jmfør kapittel 4.4.1.

Informasjon om vedlikeholdsbehov

Spørreundersøkelsen viser at på de skolene der det er avdekket avvik når det gjelder kravene til det fysiske skolemiljøet, rapporterer samtlige rektorer dette videre til ansvarlig enhet for vedlikehold i kommunen.

Det framgår av svarene fra kommunene at skolenes registrerte vedlikeholdsbehov i 15 prosent av tilfellene i 'svært liten grad/liten grad' blir innarbeidet i budsjettforslaget til ansvarlig enhet for vedlikehold. Det betyr at deler av det registrerte vedlikeholdsbehovet til skolene ikke ble innarbeidet i budsjettet til ansvarlig enhet for vedlikehold.

Spørreundersøkelsen viser videre at ansvarlig enhet for vedlikehold i 'stor/svært stor grad' (82 prosent) har løpende oversikt over skader, feil og mangler på skolene. Rådmannen og oppvekstsjef/skolesjef er i mindre grad informert. Tilsvarende tall for disse instansene er 24 prosent (rådmann) og 42 prosent (oppvekstsjef/skolesjef).

I nesten en fjerdedel av kommunene blir kommunestyret i 'svært liten/liten grad' informert av rådmannen om skolenes faktiske vedlikeholdsbehov. Om lag 20 prosent av kommunene mente at rådmannen i 'svært liten/liten grad' informerer kommunestyret om konsekvensene av manglende vedlikehold.

72 kommuner oppgir at de har et dokumentert vedlikeholdsetterslep knyttet til skolebygninger. I om lag en tredjedel av disse kommunene (23) ble kommunestyret ikke informert om etterslepet i budsjettdokumentene for 2004. Rådmannen er derimot kjent med etterslepet i alle kommunene. Vedlikeholdsetterslepet er tallfestet i snaut halvparten (33) av kommunene.

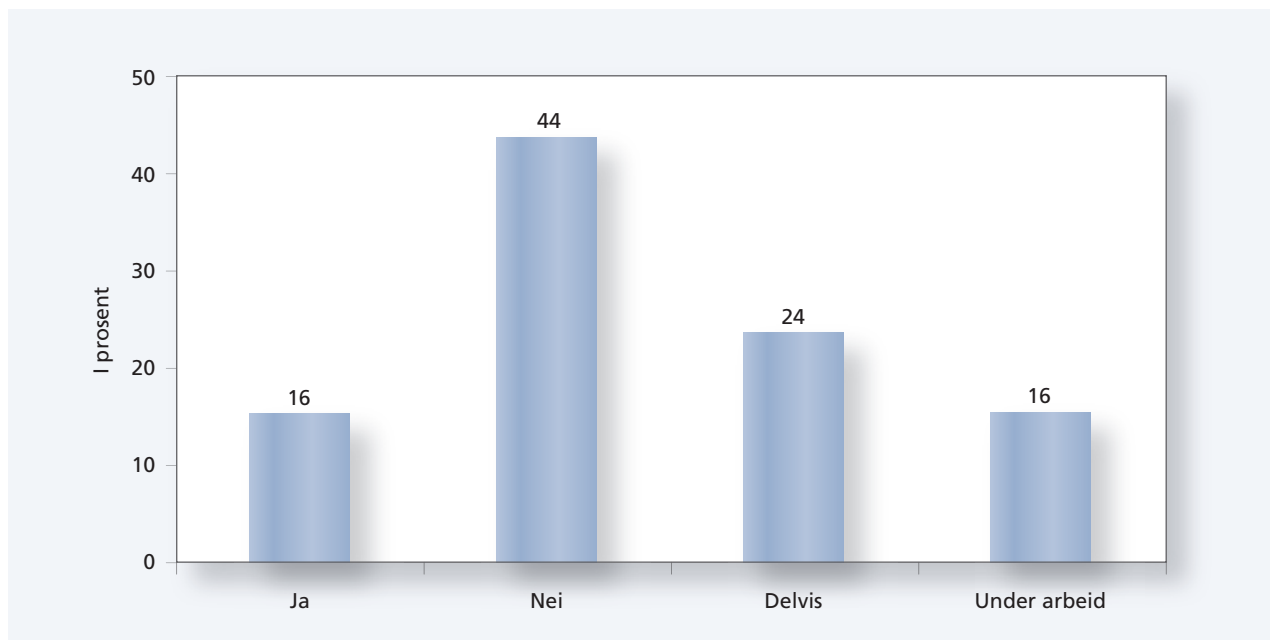
4.3.4 Mål og planer

Mål

Mål er en forutsetning og danner grunnlaget for god styring og kontroll.⁸⁶ For skolebygninger vil mål relatert til tilstanden være sentralt fordi opplæringsloven stiller klare krav til det fysiske skolemiljøet.

Figur 4.10 viser at i underkant av halvparten av kommunen (44 prosent) ikke har definert mål for hvilken tilstand skolebygningen skal ha. 16 prosent av kommunene har definert målsetninger for tilstand. De øvrige svarer 'delvis' (24 prosent) eller at dette er under arbeid (16 prosent).

26 av 43 kommuner som helt eller delvis har formulert målsetninger for skolebygningers tilstand, har formidlet målene til politisk nivå. 18 av disse 43 kommunene svarer at målene er vedtatt på politisk nivå.



Figur 4.10 Har kommunen definert målsetninger for hvilken tilstand skolebygningene skal ha? (N = 108)

Kilde: Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger

⁸⁶ COSO-rapporten (1996).

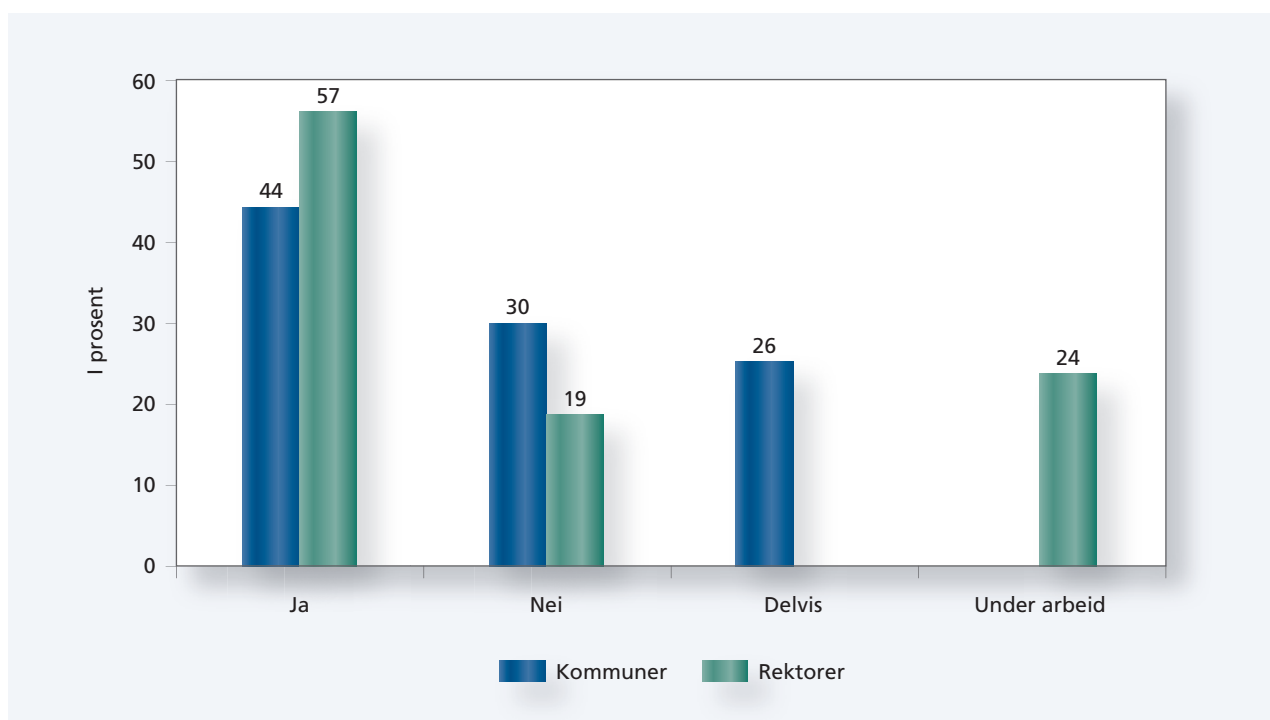
Normtall og andre kommuners vedlikeholdsutgifter kan fungere som måltall for hvordan kommunen ligger an i sin eiendomsforvaltning. I tillegg kan sammenligninger med egne vedlikeholdsutgifter fra tidligere år fungere som en aktuell måleindikator. En forutsetning for å kunne sammenligne eget vedlikeholds nivå med måltall er at kommunen utarbeider nøkkeltall over sine vedlikeholdsutgifter.⁸⁷

Tabell 4.8 viser at de fleste kommunene i spørreundersøkelsen ikke har utarbeidet nøkkeltall over vedlikeholdsutgifter for skolebygninger i 2003 for å sammenligne sitt vedlikeholds nivå med normtall for god eiendomsforvaltning, andre kommuners vedlikeholdsutgifter eller egen kommunes vedlikeholdsutgifter for tidligere år. I over halvparten av kommunene som hadde utarbeidet nøkkeltall (28 av 49), ble politikerne informert om nøkkeltallsberegningene.

Tabell 4.8 Har kommunen utarbeidet nøkkeltall over vedlikeholdsutgifter for skolebygninger⁸⁸ i 2003 for å sammenligne med ...

	Ja	Nei	Antall (N)
... normtall for god eiendomsforvaltning?	28 %	72 %	100
... andre kommuners vedlikeholdsutgifter?	19 %	81 %	94
... egen kommunes vedlikeholdsutgifter for tidligere år?	22 %	78 %	95

Kilde: Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger

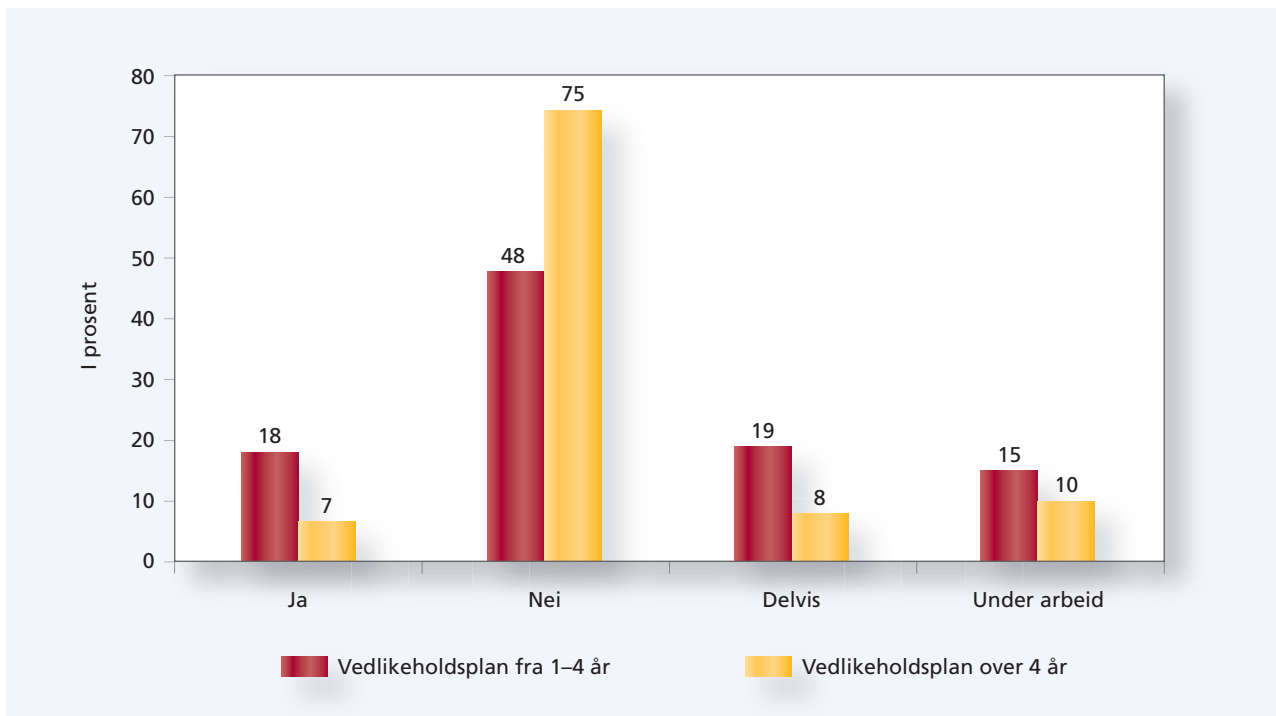


Figur 4.11 Hadde kommunen en vedlikeholdsplan som omfattet skolebygninger i 2003? (Kommune N = 108) (Rektor N = 151)

Kilde: Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger og til rektorene

⁸⁷ FOBE Temahefte 2 «Overordnet styring og utvikling av eiendomsforvaltningen».

⁸⁸ Eventuelt for eiendommer generelt.



Figur 4.12 Har kommunen utarbeidet vedlikeholdsplaner ut over ett år? (1–4 år N = 109)
(Over 4 år N = 107)

Kilde: Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger

Planer

Periodiske vedlikeholdsplaner er viktige for å utnytte ressursene best mulig.⁸⁹ Spørreundersøkelsen viser at kommuner som har definert målsettinger for hvilken tilstand skolebygninger skal ha, i stor grad også har vedlikeholdsplaner.

Figur 4.11 på side 31 viser at nær en tredjedel (32 av 108) av kommunene oppgir at de ikke hadde en vedlikeholdsplan for skolebygningene i 2003.⁹⁰ Til sammenligning svarer 43 prosent av rektorene enten at kommunen ikke hadde en vedlikeholdsplan for skolen i 2003, eller at de var ukjent med dette.

Av de kommunene som opplyser at de enten hadde en vedlikeholdsplan for 2003 eller delvis hadde dette, svarer halvparten (35 av 66) at planen ikke ble vedtatt på politisk nivå. De fleste kommunene (63 av 72) oppgir at vedlikeholdsplanen enten helt (35) eller delvis (28) ble innarbeidet i budsjettet for 2003. En stor andel av kommunene svarer at vedlikeholdsplanen for 2003 ble formidlet videre til rektor (80 prosent), rådmann (75 prosent) og politisk nivå (70 prosent).⁹¹

I spørreskjemaet ble det også stilt spørsmål om kommunene utarbeider flerårige vedlikeholdsplaner for skolebygninger.⁹² Det ble skilt mellom planer med fra ett til fire års varighet og planer med varighet over fire år.

Figur 4.12 viser at om lag halvparten av kommunene oppgir at de ikke har utarbeidet planer med varighet fra ett til fire år, mens tre fjerdedeler sier at de ikke har planer med varighet over fire år. Av de 41 kommunene som helt eller delvis hadde utarbeidet en vedlikeholdsplan for fra ett til fire år framover, svarte i underkant av halvparten at planen ikke ble vedtatt på politisk nivå. Av de 16 kommunene som helt eller delvis har en vedlikeholdsplan med varighet over fire år, opplyser flertallet (11) at disse ikke er vedtatt på politisk nivå.

Et fåtall av kommunene (5) hadde både en vedlikeholdsplan for 2003 som gikk fra ett til fire år fram i tid, og en vedlikeholdsplan ut over fire år for sine skolebygninger. Felles for disse er at de alle er definert som store. De utgjør 16 prosent av alle store kommuner i utvalget.

⁸⁹ Norges byggforskningsinstitutt, Byggforskserien, «Tilstands-analyse som grunnlag for vedlikeholdsplan» (1994).

⁹⁰ Enten en egen vedlikeholdsplan for skolebygninger eller en vedlikeholdsplan for kommunale bygninger som omfatter skolebygninger.

⁹¹ N = 65 til 67.

⁹² Enten en egen plan for skolebygninger eller en plan for kommunale bygninger som omfatter skolebygninger.

Halvparten av kommunene (38 av 76) som hadde en vedlikeholdsplan for 2003, oppgir at planen i 'stor /svært stor grad' ble fulgt. Av kommunene som mente at planen i 'svært liten/liten/middels grad' ble fulgt, oppgir 17 av 38 respondenter at uforutsette vedlikeholdsutgifter⁹³ i 'stor grad/svært stor grad' er årsaken til avviket. Blant de kommunene som helt eller delvis hadde en vedlikeholdsplan for 2003, gikk en tredjedel (32 prosent) av de totale vedlikeholdsutgiftene⁹⁴ til uforutsette hendelser.

De fleste kommunene (54 av 75) som helt eller delvis hadde en vedlikeholdsplan for 2003, mener at det i 'svært liten grad/liten grad/middels grad' var samsvar mellom vedlikeholdsplanen og det reelle behovet for vedlikehold av skolebygninger for 2003. Videre svarer 42 av 149 rektorer at vedlikeholdsbehov som rapporteres til kommunen, i 'svært liten grad/liten grad' innarbeides i kommunale vedlikeholdsplaner.

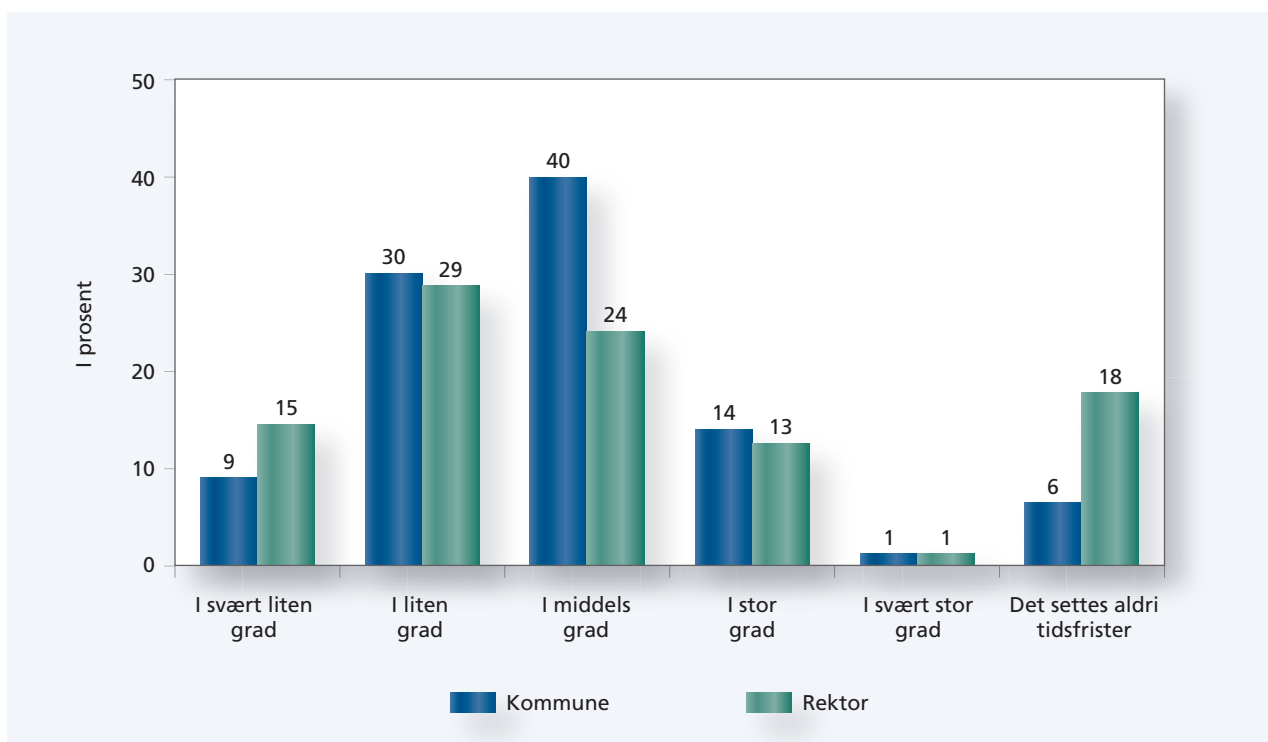
Et uttrykk for hvor planmessig kommunene driver vedlikehold, er i hvilken grad det settes tids-

frister for utbedring av skader, feil og mangler, og om disse overholdes.

Figur 4.13 viser at 39 prosent av kommunene oppgir at de i 'svært liten/liten grad' har satt tidsfrister for utbedring av skader, feil og mangler, mens 6 prosent oppgir at det aldri settes tidsfrister. Rektorene mener i mindre grad enn kommunene at det settes tidsfrister for hvor raskt skader, feil og mangler skal utbedres.

Avsetning til fond

Sju kommuner har satt av midler til fond som er øremerket framtidig vedlikehold for ett eller flere av regnskapsårene 2001–2003. Til sammenligning er andelen av kommuner som satte av midler til fond øremerket framtidige investeringer for regnskapsårene 2001–2003, noe høyere (21). I de fleste av disse kommunene (16) var noen av midlene særskilt øremerket skolebygninger.



Figur 4.13 I hvilken grad har kommunen satt tidsfrister for utbedring av skader, feil og mangler? (Kommune N = 108) (Rektor N = 149)

Kilde: Spørreundersøkelse til eiendomsansvarlig enhet for skolebygninger og til rektorene

⁹³ Med uforutsette hendelser menes taklekkasjer, fuktskader, hærverk, feil ved ventilasjonsanlegg og lignende.

⁹⁴ Eksklusive lønn til vaktmester og annet vedlikeholdspersonell.

4.4 STATENS ANSVAR OG OPPFØLGING

4.4.1 Ansvar og roller

KRD oppgir i brev til Riksrevisjonen at ansvaret for kommunesektorens eiendommer og eiendomsforvaltning tilligger kommunesektoren selv. Forvaltningen av eiendommene i kommunal regi må skje innenfor de rammebetingelsene som til enhver tid gjelder for kommunesektoren. KRD opplyser at de har ansvaret for den statlige kommunepolitikken. Dette innebærer et generelt ansvar for å koordinere regjeringens politikk overfor kommunesektoren og påse at regelverk og økonomiske rammebetingelser er best mulig tilpasset sektoren.

UFD opplyser i brev til Riksrevisjonen at de som fagdepartement har et generelt tilsynsansvar etter opplæringslovens bestemmelser om det fysiske skolemiljøet. KRD har en koordineringsrolle for å sikre at fagdepartementene har et samordnet forhold til kommunene. Dette gjelder også for kommunal eiendomsforvaltning.

4.4.2 Statens virkemidler

Kommunal eiendomsforvaltning er et område som i stor grad er overlatt til det kommunale selvstyret. KRD har følgende virkemidler som har betydning for kommunal eiendomsforvaltning:

- Økonomiske (tilskudd, låneordninger mv.)
- rentekompensasjonsordningen for skoleanlegg (øremerket tilskudd)
- Juridiske (regulering, kontroll, tilsyn, påbud)
- kommuneloven
 - plan- og bygningsloven
- Pedagogiske (veiledning, rådgivning)
- Fylkesmannens veiledningsrolle

KRD oppgir at en kombinasjon av kommuneloven, plan- og bygningsloven og til en viss grad økonomiske ordninger vil være departementets viktigste virkemidler overfor kommunal eiendomsforvaltning.

Bestemmelsene i plan- og bygningsloven er i all hovedsak rettet mot nybygg. Loven har noen bestemmelser som gjelder eksisterende byggverk. Disse bestemmelsene gjelder først og fremst i forhold til kommunens rolle som forvaltningsorgan i byggesaker og omfattes ikke av denne undersøkelsen.

UFD opplyser at departementet bruker en kombinasjon av juridiske virkemidler (opplæringsloven) og pedagogiske virkemidler for å sikre at det fysiske skolemiljøet er tilfredsstillende. Tilsyn, som er delegert til Fylkesmannen, er generelt et prioritert område for departementets oppfølging av opplæringslovens bestemmelser. Etter at opplæringsloven kapittel 9a, som blant annet har bestemmelser om det fysiske skolemiljøet, trådte i kraft⁹⁵, har departementet

⁹⁵ 01.04.2003.

satt i gang flere tiltak for å bidra til økt kunnskap i forvaltningen. Det er blant annet utarbeidet en veileder til bestemmelsene i loven. I tillegg driver Utdanningsdirektoratet en rådgivningstjeneste for skoleanlegg.

4.4.3 Nasjonale mål

KRD har ikke formulert eksplisitte nasjonale mål for kommunal eiendomsforvaltning eller for skolebygninger spesielt. Departementet henviser til de generelle målene i kommuneloven. Loven legger til grunn at kommunene utnytter sine ressurser på en effektiv måte. Dette er etter departementets syn førende når det gjelder hvilke krav som skal stilles til vedlikeholds nivået av kommunale eiendommer.

UFD oppgir at nasjonale mål for det fysiske skolemiljøet er fastsatt i opplæringsloven kapittel 9a. Departementet viser også til Veileder til opplæringslovens kapittel 9a.

4.4.4 Resultatrapportering om kommunal eiendomsforvaltning til KRD

KOSTRA

KRD anser KOSTRA som statens viktigste kilde for rapportering om økonomisk informasjon om kommunal eiendomsforvaltning. Etter departementets vurdering gir ikke KOSTRA god og entydig styringsinformasjon om kommunal eiendomsforvaltning. Også fra andre hold vises det til svakheter ved KOSTRA-data som informasjonsgrunnlag for kommunal eiendomsforvaltning.⁹⁶ Svakheterne det pekes på, er at

- lønn til vaktmester ikke blir registrert som vedlikehold
- KOSTRA ikke i tilstrekkelig grad gir informasjon om relevante nøkkeltall innenfor eiendomsforvaltning⁹⁷
- innrapportering fra fristilte virksomheter i KOSTRA ikke er fullstendig nok⁹⁸

Fylkesmannen

KRD får svært lite økonomisk styringsinformasjon om kommunal eiendomsforvaltning fra fylkesmennene. Etter departementets vurdering er dette i tråd med føringer fylkesmennene har fått om at det skal fokuseres på kommunenes inntektsside, ikke utgiftsside, i den økonomiske oppfølgingen av kommunene. Departementet påpeker at det er et mål å unngå

⁹⁶ Eiendomsforvaltningsutvalget NOU 2004:22, Multiconsult/ECON Rapport 3/01, brev fra FOBE til eiendomsforvaltningsutvalget 27.04.04, brev fra Statistisk sentralbyrå til Riksrevisjonen 10.12.04.

⁹⁷ Det er lite samsvar mellom KOSTRA og Norsk Standard 3454 (Livssykluskostnader for byggverk), og det gis ikke informasjon om nøkkeltall om byggningsareal.

⁹⁸ Det er i dag få kommuner som har organisert sin eiendomsforvaltning i fristilte virksomheter.

dobbeltrapportering og redusere den totale ressursbruken på rapportering på alle forvaltningsnivåer. Utvikling av indikatorer og data knyttet til kommunale tjenester skjer i hovedsak i forbindelse med KOSTRA-organiseringen og ikke gjennom særskilte rapporteringer via fylkesmennene.

Evalueringer

På oppdrag fra KR D og Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi la ECON og Multiconsult fram en rapport om vedlikehold av kommunale bygninger i 2001.⁹⁹ Bakgrunnen for oppdraget var å få mer informasjon om kommunenes bygningskapital og vedlikehold av denne kapitalen.

Regjeringen oppnevnte eiendomsforvaltningsutvalget i 2003 som skulle gjennomgå og evaluere eiendomsforvaltningen i kommunesektoren. Utvalget la fram sin innstilling i 2004. Bakgrunnen for oppnevningen var uavhengige rapporter og medieoppslag som avdekket at det har vært et betydelig vedlikeholdsetterslep.

4.4.5 Resultatrapportering om det fysiske skolemiljøet til UFD

UFD sier at den systematiske rapporteringen om det fysiske skolemiljøet til departementet skal skje gjennom fylkesmennenes årlige tilstandsrapporter, årsrapportene fra fylkesmennene og skoleporten.no. Departementet vil blant annet gjennom årsrapportene fra fylkesmennene motta informasjon om tilsynet de har med det fysiske skolemiljøet. Informasjon fra skoleporten.no er basert på kommunale rapporteringstall og brukerundersøkelser fra elevene. UFD har ikke fått informasjon fra skoleporten.no ettersom også dette systemet nylig ble etablert.

UFD påpeker at de har fått informasjon om det fysiske skolemiljøet fra andre kilder. En undersøkelse som ble gjennomført av NILU (Norsk institutt for luftforskning), viser at innklimaet er godt i de aller fleste klasserommene. Innsendte bidrag fra skoler høsten 2003 viste likevel at 35 prosent av klasserommene har problematisk luftkvalitet, mens 7 prosent

har uakseptabel luftkvalitet. Videre har eiendomsforvaltningsutvalgets innstilling gitt departementet informasjon om tilstanden til skolebygninger.

4.4.6 Fylkesmannens økonomiske oppfølging av kommunene

Fylkesmennene har en sentral rolle i statens økonomiske oppfølging av kommunene. Foruten økonomibestemmelsene i kommuneloven skal departementets «Veileder i behandling av kommunale årsbudsjetter og økonomiplaner» fra 1996 ligge til grunn for Fylkesmannens oppfølging av kommunene så langt den er hensiktsmessig. Veilederen omtaler oppfølging av kommunebudsjettens utgiftside og inntektsside. I veilederen anbefaler KR D å vektlegge inntektssiden i oppfølgingen av kommunene. Departementet gir i tillegg årlige styringssignaler gjennom tildelingsbrev til Fylkesmannen. I forbindelse med den løpende dialogen med fylkesmennene kan departementet videre vektlegge og presisere temaer overfor fylkesmennene som kan ha aktualitet et gitt år eller en gitt periode. KR D viser i denne sammenheng til brev av 6. februar 2003 og brev av 21. januar 2004.

KR D understreker at fylkesmennene skal være særlig oppmerksomme på kommuner som ikke har gode nok prosesser og interne systemer i sin økonomiske oppfølging av kommunene. Foruten kommuner som er registrert i ROBEK,¹⁰⁰ omfatter dette også kommuner som står i fare for å havne i ROBEK.

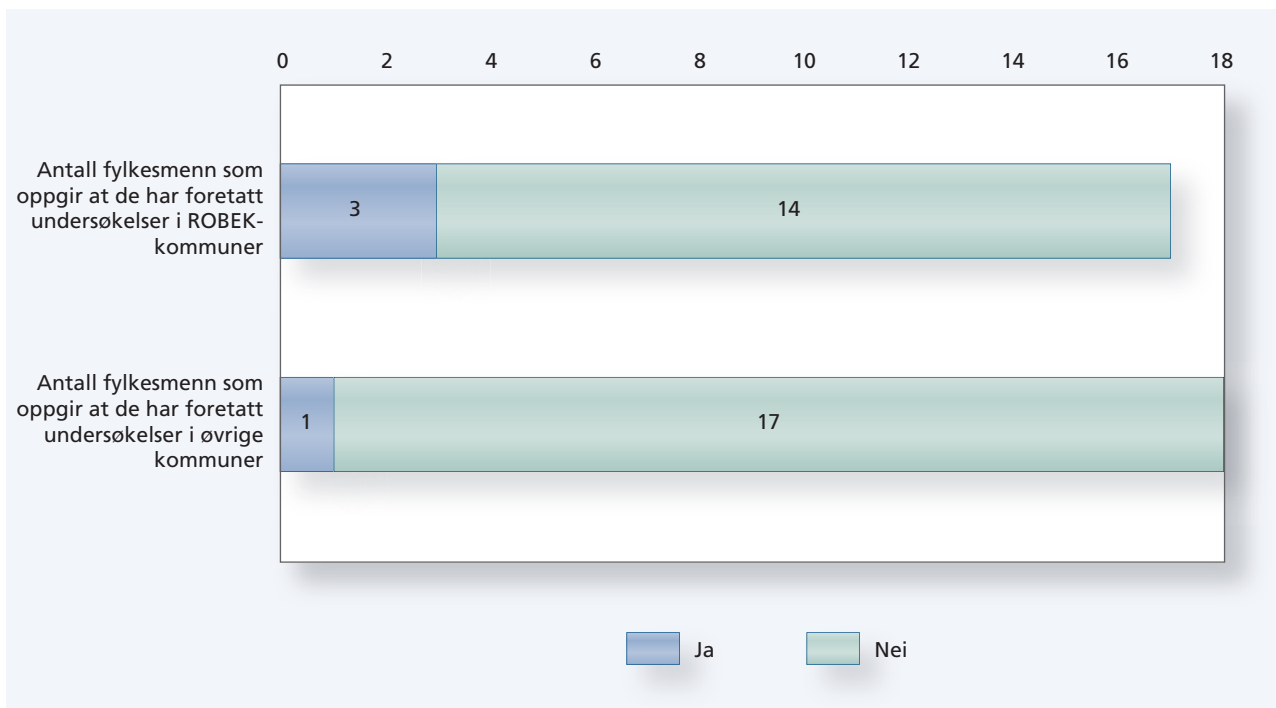
Departementet opplyser videre at fylkesmennene som et ledd i moderniseringsarbeidet skal bidra til et styrket lokaldemokrati, høyere effektivitet i kommunene og bedre kvalitet på kommunale tjenester. Det skal bygges opp kompetanse i embetene på omstillingsarbeid, herunder kunnskap om aktuelle virkemidler for omstilling og modernisering.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse oppga fylkesmennene hvorvidt de har undersøkt nivået på bevilgninger til vedlikehold av kommunale bygninger for budsjett- og regnskapsåret 2003.¹⁰¹ Det ble skilt mellom Fylkesmannens oppfølging av kommuner som er registrert i ROBEK, og øvrige kommuner.

¹⁰⁰ Per 01.01.05 er 117 av totalt 433 kommuner registrert i ROBEK.

¹⁰¹ I spørreskjemaet ble det også stilt spørsmål om Fylkesmannen undersøker andre forhold som har relevans for eiendomsforvaltning. Svarene viser i all hovedsak at Fylkesmannen i liten utstrekning foretar undersøkelser også på disse områdene. Disse områdene er om vedlikeholdsplaner for kommunale bygninger er integrert i økonomiplanene, om kommunale fondsavsetninger står i forhold til reelt kapitalslit på kommunale bygninger, om avskrivningsperioden er i overensstemmelse med den reelle økonomiske levetiden til kommunale bygninger, og om lånemidler blir brukt til å finansiere løpende vedlikeholdsutgifter.

⁹⁹ «Vedlikehold av kommunale bygninger» Rapport 3/01.



Figur 4.14 Har fylkesmennene undersøkt nivået på bevilgninger til vedlikehold av kommunale bygninger for budsjett- og regnskapsåret 2003?¹⁰²

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkesmennene

Figur 4.14 viser at få fylkesmenn undersøker vedlikeholds nivået. Dette gjelder både for kommuner som er registrert i ROBEK, og for øvrige kommuner. I de fire tilfellene der det oppgis at nivået på bevilgninger til vedlikehold er undersøkt, er vurderingen basert på de aktuelle kommunenes bevilgninger til vedlikehold fra tidligere år.

KRD oppgir at det er lite aktuelt for Fylkesmannen å undersøke vedlikeholds nivået i kommunene siden det ikke er noen selvstendige krav knyttet til dette i lovverket. Slike forhold mener departementet derimot kan være godt egnet for veiledning. Etter departementets vurdering er det heller ikke grunnlag for lovlighetskontroll i kommuner som ikke er registrert i ROBEK, dersom vedlikeholds nivået er for lavt. For kommuner som er registrert i ROBEK, kan det være aktuelt med lovlighetskontroll. Fylkesmannen skal imidlertid utøve forsiktighet.

Departementet påpeker videre at et lavt vedlikeholds nivå over tid vil være dårlig ressursutnyttelse på lang sikt. Manglende vedlikehold i dag vil først komme til uttrykk gjennom økte vedlikeholdsutgifter i framtiden. Kommunene er underlagt krav om balanse mellom inntekter og utgifter. Et lavt vedlikeholds nivå vil dermed gi kommunene større frihet til å prioritere andre tiltak på kort sikt. På lengre sikt vil imidlertid balansekravet medføre mindre økonomisk

handlefrihet til å yte tjenester. Et lavt vedlikeholds nivå vil ikke være avgjørende for å tilfredsstille balansekravet, men bare påvirke kommunens handlingsrom på kort og lang sikt.

Råd og veiledning

Fylkesmannen har en viktig rolle som veilednings- og rådgivningsinstans i kommunelovens bestemmelser. KRD ser gjerne at Fylkesmannen gir råd og veiledning om kommunal eiendomsforvaltning for å sikre en mer effektiv utnyttelse av ressursene. Departementet påpeker at Fylkesmannen skal være en pådriver for en effektivisering i kommunesektoren. Råd og veiledning bør imidlertid i det vesentlige rettes mot kommuner som er registrert i ROBEK, og mot kommuner som ikke har gode nok prosesser og interne systemer. I de øvrige kommunene bør råd og veiledning kun gis etter henvendelse fra kommunen. Forutsetningen for å gi råd og veiledning om eiendomsforvaltning er at Fylkesmannen har den nødvendige kompetansen, og at dette ikke påvirker embetets habilitet.

I spørreskjemaet har fylkesmennene oppgitt i hvilken grad de har gitt råd og veiledning innen økonomi- og eiendomsforvaltning til kommuner som er registrert i ROBEK, og til øvrige kommuner.

¹⁰² Ett fylke (Vest-Agder) svarte at det ikke var noen kommuner registrert i ROBEK i den aktuelle perioden. Det inngår derfor bare svar fra 17 fylkesmenn i spørsmål som berører ROBEK-kommuner.

Tabell 4.9 I hvilken grad har Fylkesmannen gitt råd og veiledning om følgende temaer innen økonomi- og eiendomsforvaltning? (N = 17)

Kommuner registrert i ROBEK	Har ikke gitt råd og veiledning	Svært liten/liten grad	Middels grad	Stor/svært stor grad
Økonomisk planlegging for å sikre tilstrekkelige midler til vedlikehold av kommunale eiendommer	12 %	41 %	35 %	12 %
Normtall for god eiendomsforvaltning	65 %	29 %	6 %	0 %
Synliggjøring av reelt kapitalslit av kommunale eiendommer i regnskaps- og budsjett dokumenter .	35 %	53 %	12 %	0 %

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkesmennene

Tabell 4.10 I hvilken grad har Fylkesmannen gitt råd og veiledning om følgende temaer innen økonomi- og eiendomsforvaltning? (N = 18)

Øvrige kommuner	Har ikke gitt råd og veiledning	Svært liten/liten grad	Middels grad	Stor/svært stor grad
Økonomisk planlegging for å sikre tilstrekkelige midler til vedlikehold av kommunale eiendommer	17 %	55 %	22 %	6 %
Normtall for god eiendomsforvaltning	72 %	22 %	6 %	0 %
Synliggjøring av reelt kapitalslit av kommunale eiendommer i regnskaps- og budsjett dokumenter .	39 %	55 %	6 %	0 %

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkesmennene

Tabellene 4.9 og 4.10 viser at fylkesmennene i hovedsak svarte at de enten ikke har gitt råd og veiledning innenfor disse områdene, eller at dette i 'svært liten grad/liten grad' ble gjort. ROBEK-kommuner får i noe større grad råd og veiledning av fylkesmennene enn de øvrige kommunene.

Kommunenes vurdering av Fylkesmannens oppfølging

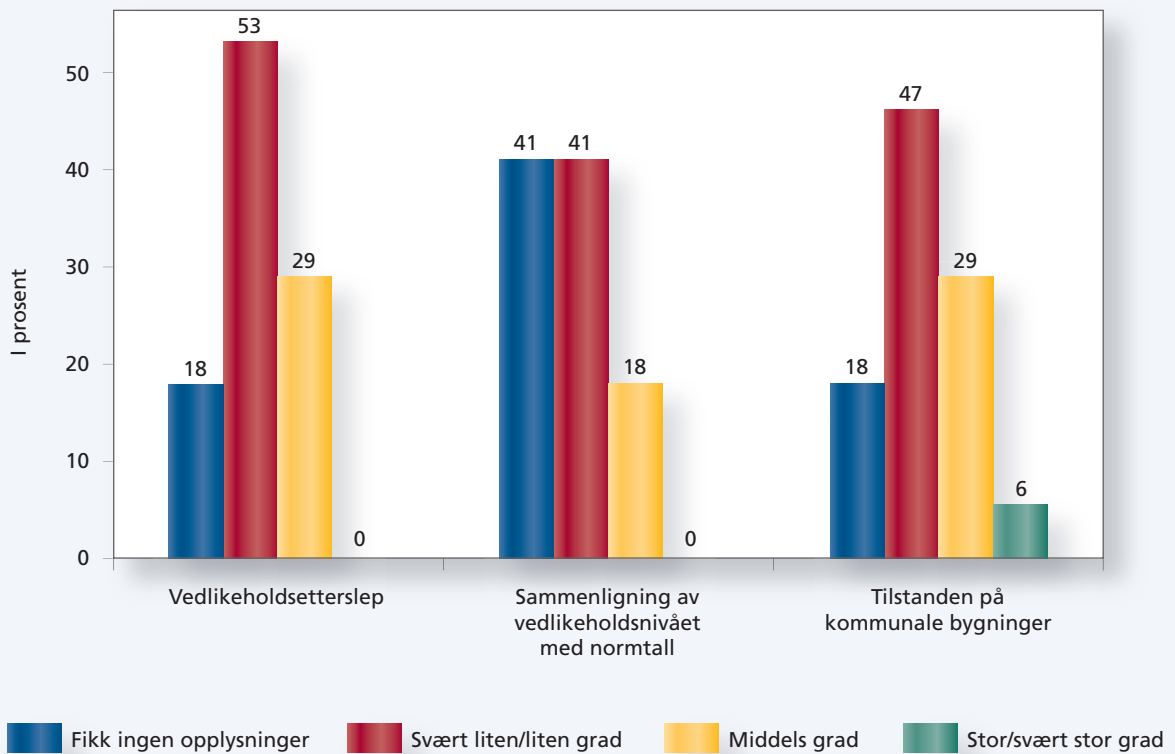
I spørreskjemaet til kommunene ble det stilt spørsmål om det i perioden etter 1. januar 2001 hadde vært kontakt med Fylkesmannen om kommunenes forvaltning av skolebygninger. Et flertall av kommunene (79) oppgir at slik kontakt ikke har funnet sted, mens et mindretall (22) bekrefter at det hadde vært kontakt. På spørsmål om hva som har vært tema for kontakten med Fylkesmannen, oppgir to kommuner råd og veiledning om kommunal eiendomsforvaltning, tre kommuner oppgir vedlikeholdsetter-slep, mens 17 kommuner hadde ført opp annet tema som de ble bedt om å spesifisere. Spesifiseringen omfatter blant annet følgende forhold:

- tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern og opplæringsloven kapittel 9a
- kontakt i forbindelse med låneopptak ved finansiering av skolebygninger
- klage fra foreldre på tilstand

Rundt halvparten av kommunene (12 av 22) som hadde hatt kontakt med Fylkesmannen, svarer at kontakten hadde funnet sted sjeldnere enn årlig.

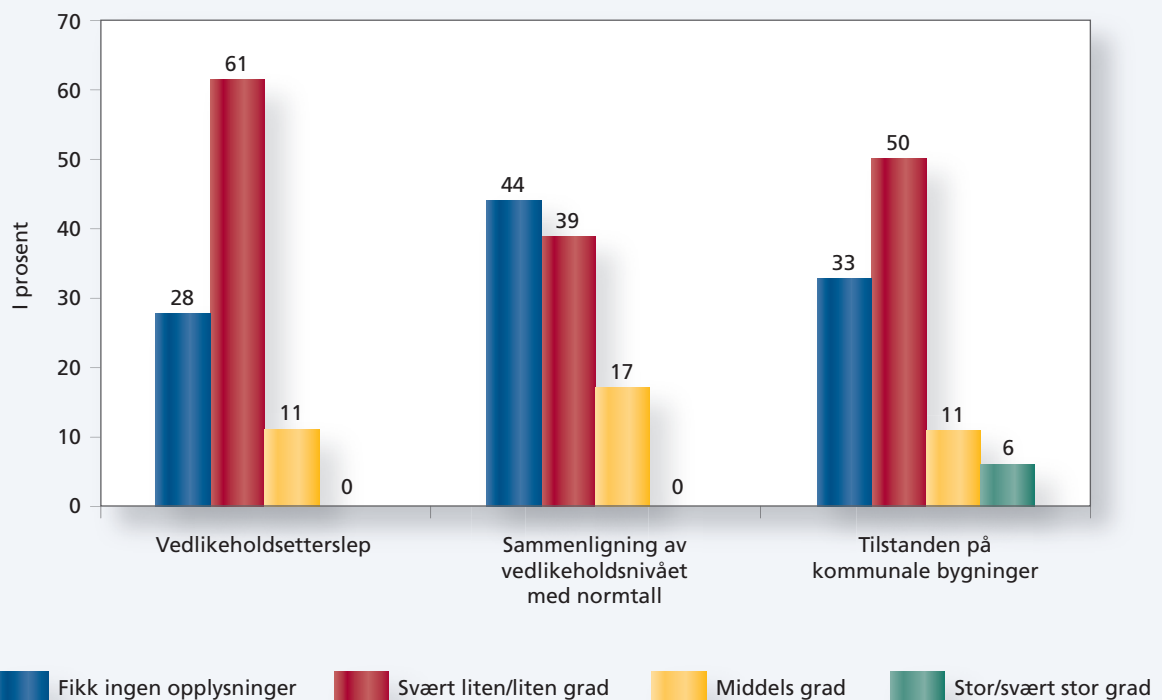
4.4.7 Fylkesmannens vurdering av styringsinformasjon

I spørreskjemaet ble fylkesmennene spurt om det i kommunenes årsberetning for 2003 ble gjort sammenligninger av vedlikeholdsnivået med normtall, om det ble gitt opplysninger om vedlikeholdsetter-slep, og om det ble opplyst om tilstanden på kommunale bygninger.



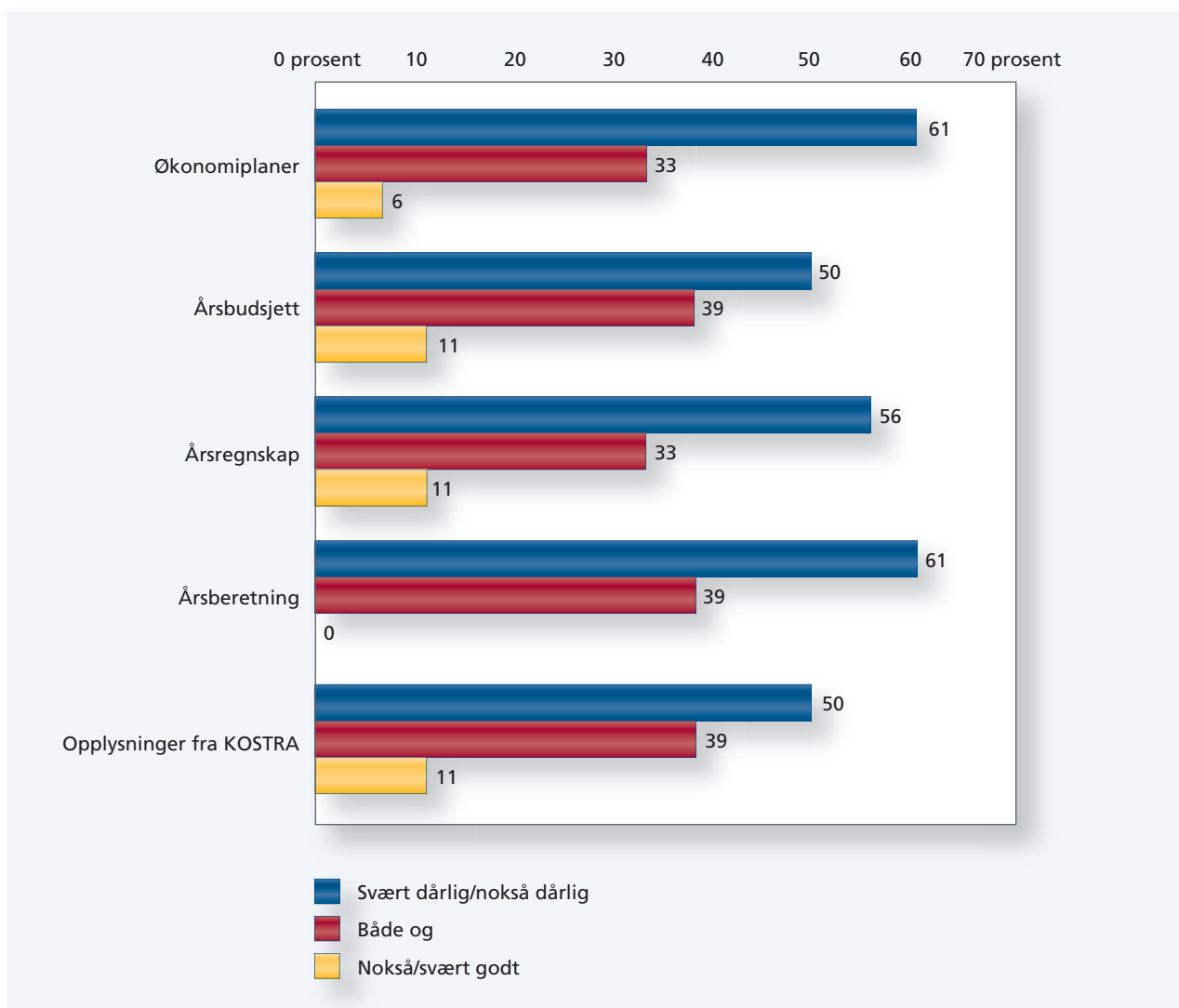
Figur 4.15 I hvilken grad fikk Fylkesmannen opplysninger i årsberetningene for 2003 om følgende forhold? (ROBEK-kommuner) (N = 17)

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkesmennene



Figur 4.16 I hvilken grad fikk Fylkesmannen opplysninger i årsberetningene for 2003 om følgende forhold? (Øvrige kommuner) (N = 18)

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkesmennene



Figur 4.17 Hvordan fungerer følgende informasjonskilder til å gi styringsinformasjon om kommunalt vedlikehold? (N = 18)

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkesmennene

Figurene 4.15 og 4.16. viser at hovedvekten av fylkesmennene enten ikke fikk eller i 'svært liten/liten grad' fikk opplysninger om de nevnte forholdene i kommunenes årsberetninger for 2003. Det er liten forskjell mellom kommuner som er registrert i ROBEK, og øvrige kommuner.

Figur 4.17 viser hvordan ulike informasjonskilder gir styringsinformasjon om kommunalt vedlikehold.

Figur 4.17 viser at de fleste fylkesmennene mener kommunenes budsjett- og regnskapsdokumenter fungerer 'svært dårlig/nokså dårlig' til å gi styringsinformasjon om kommunalt vedlikehold av bygninger. Det er liten forskjell i fylkesmennenes vurderinger av de ulike informasjonskildene.

På spørsmål om hvor ofte disse informasjonskildene gir grunnlag for råd og veiledning om økonomi- og eiendomsforvaltning, varierer svarene mer. De fleste fylkesmennene svarer at budsjett- og regnskapsdokumenter 'aldri/sjelden/av og til' gir grunnlag for råd og veiledning i kommuner som ikke er registrert i ROBEK. Når det gjelder kommuner som er registrert i ROBEK, svarer om lag to tredjedeler av fylkesmennene at økonomiplaner, årsbudsjett og vedtak om opptak av lån 'ofte/svært ofte' gir grunnlag for råd og veiledning. Til sammenligning gir årsregnskap, årsberetning og opplysninger fra KOSTRA mer sjelden grunnlag for råd og veiledning i disse kommunene.

4.4.8 Fylkesmannens samordningsfunksjon

Fylkesmannen skal bidra til å samordne den statlige virksomheten i fylket.¹⁰³ Fylkesmannen har forskjellige oppgaver relatert til skolebygninger som berører forskjellige fagavdelinger. Eksempler på dette er den økonomiske oppfølgingen av kommunene og oppfølging av opplæringslovens bestemmelser om det fysiske skolemiljøet.

De fleste fylkesmennene (14 av 18) svarer at de ikke har etablert interne rutiner for å utveksle informasjon om eiendomsforvaltning som berører skolebygningers tilstand mellom avdeling for økonomiforvaltning og andre berørte avdelinger. Fire fylkesmenn har etablert slike rutiner. I tillegg påpeker fire fylkesmenn i sine kommentarer at de har et samarbeid ved at det blir utvekslet relevant informasjon selv om det ikke er etablert særskilte rutiner.

¹⁰³ § 3 Fylkesmannsinstruksen.

5 Vurderinger

Riksrevisjonens undersøkelse viser at Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) i liten grad har tilgang til systematisk informasjon om kommunenes samlede vedlikehold og investeringer i grunnskolebygninger. KRD ser på KOSTRA som statens viktigste kilde for rapportering om økonomisk informasjon om kommunal eiendomsforvaltning. KOSTRA gir ikke i tilstrekkelig grad relevant styringsinformasjon om kommunal eiendomsforvaltning. Undersøkelsen viser videre at KRD får lite økonomisk informasjon om kommunal eiendomsforvaltning fra fylkesmennene. Dette er også i tråd med departementets føringer til fylkesmennene for hvilke spørsmål som skal vektlegges i den økonomiske oppfølgingen av kommunene. Departementet fikk i 2004 informasjon om kommunal eiendomsforvaltning gjennom eiendomsforvaltningsutvalget, jf. NOU 2004:22.

Riksrevisjonens undersøkelse omfatter 109 kommuner. De fleste kommunene i utvalget har en eller flere skoler som er bygd før 1985, med en bygningsmessig tilstand som ikke er tilfredsstillende. Dette gjelder over halvparten av skolene i undersøkelsen. En rekke av disse skolene har brudd på lover og forskrifter som gjelder det fysiske skolemiljøet.

Vedlikeholds nivået på skolebygninger ligger langt under det kommunene selv mener det bør være for å drive et godt og forsvarlig vedlikehold. Om lag to tredjedeler av kommunene opplyser at de har et dokumentert vedlikeholdsetterslep knyttet til skolebygninger. Lavt vedlikeholds nivå er en sentral årsak til at mange skoler ikke har en tilfredsstillende tilstand. Undersøkelsen gir klare indikasjoner på at forsømt vedlikehold tas igjen i form av vesentlige rehabiliteringer. I et lengre perspektiv kan dette innebære økte, totale utgifter for kommunene.

Mange av kommunene som inngår i undersøkelsen, har ikke gode nok interne kontrollrutiner for å sikre en målrettet og effektiv forvaltning av skolebygninger. Om lag en fjerdedel av kommunene oppgir at de ikke systematisk har kartlagt tilstanden til de skolebygningene de har ansvaret for, etter 1. januar 2001. Mange kommuner har ikke definert målsettinger for hvilken tilstand skolebygninger skal ha, og få kommuner utarbeider nøkkeltall for å kunne sammenligne sine vedlikeholdsutgifter. Om lag en tredjedel av kommunene manglet en vedlikeholdsplan i 2003 som omfattet skolebygninger. Det synes videre å være lite samsvar mellom eksisterende vedlikeholdsplaner og reelt vedlikeholdsbehov. Svært få kommuner har satt av midler i fond til framtidig vedlikehold og investeringer.

5.1 STATENS ANSVAR OG OPPFØLGING

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for den statlige kommunepolitikken. Departementet har et generelt overordnet ansvar for å påse at kommunene forvalter sine eiendommer innenfor de rammebetingelser som til enhver tid gjelder for kommunesektoren. Som fagdepartement har Utdannings- og forskningsdepartementet et overordnet ansvar for opplæringsloven og skal føre tilsyn med at det fysiske skolemiljøet er i samsvar med kravene i opplæringsloven.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at mange skolebygninger har en tilstand som ikke er tilfredsstillende, og at lavt vedlikeholds nivå er en sentral årsak til dette. KRD har henvist til de generelle målene i kommuneloven om at kommunene skal utnytte sine ressurser på en effektiv måte, og at dette er førende for hvilke krav som skal stilles til kommunenes vedlikeholds nivå. Kommunenes bygningsmasse, der over 40 prosent er skolebygninger, utgjør store økonomiske verdier i kommunene. Undersøkelsen viser at mange kommuner ikke forvalter disse verdiene på en tilstrekkelig kostnadseffektiv måte.

KOSTRA er med hjemmel i kommuneloven etablert for å gi et bedre grunnlag for oppfølging og vurdering av kommunenes ressursbruk. Undersøkelsen viser at staten får lite styringsinformasjon om kommunal eiendomsforvaltning gjennom KOSTRA, og de kommunale budsjett- og regnskapsdokumentene gir også lite informasjon om kommunal eiendomsforvaltning. Revisjonen viser videre at fylkesmennene i liten grad foretar undersøkelser eller gir råd og veiledning om temaer som berører kommunal eiendomsforvaltning. Dette er i tråd med departementets føringer om at fylkesmennene skal fokusere på inntektssiden og ikke utgiftssiden i sin økonomiske oppfølging av kommunene. Gjennom kommuneloven er det lagt til grunn at ROBEK-kommuner skal ha en tettere økonomisk oppfølging enn øvrige kommuner. Undersøkelsen viser at også ROBEK-kommuner i liten grad blir fulgt opp av fylkesmennene i spørsmål som berører kommunal eiendomsforvaltning. Samlet sett kan dette bidra til at staten over tid ikke har tilstrekkelig oppdatert informasjon om kommunenes samlede forvaltning av skolebygninger.

Det skal ligge et mål- og resultatstyringsperspektiv til grunn for forholdet mellom staten og kommunene innenfor rammene av det kommunale selvstyret. I Innst. S. nr. 156 (1992–93) forutsatte kommunalkomiteen at staten ved økt bruk av målstyring så

langt som mulig klargjør hva som er å anse som nasjonale mål. Overordnede krav til det fysiske skolemiljøet er uttrykt gjennom kapittel 9a i opplæringsloven. Kommunal- og regionaldepartementet har i liten grad formulert eksplisitte nasjonale mål for kommunal eiendomsforvaltning eller skolebygninger spesielt, som for eksempel at kommunene rutinemessig skal vurdere sitt vedlikeholds nivå. Departementet henviser til de generelle målene i kommuneloven. På bakgrunn av undersøkelsen kan det stilles spørsmål ved om dette er tilstrekkelig for å sikre god mål- og resultatstyring.

5.2 KOMMUNENES FORVALTNING AV SKOLEBYGNINGER

Som skoleeiere har kommunene ansvaret for forvaltningen av skolebygninger. Kommunene har også ansvaret for at kravene Stortinget stiller til det fysiske skolemiljøet gjennom kapittel 9a i opplæringsloven, blir fulgt. Undersøkelsen viser at kommunene ikke ivaretar sitt ansvar på en tilstrekkelig god måte. Det er klare indikasjoner på at mange skoler ikke tilfredsstillt kravene i opplæringsloven til det fysiske skolemiljøet. Skolebygningenes mangelfulle tilstand synes å ha sammenheng med forsømt vedlikehold.

Kommuneloven legger til grunn at kommunene skal utnytte sine ressurser på en effektiv måte. Vedlikeholdskostnader blir lavest ved en fornuftig kombinasjon av løpende og forebyggende vedlikehold. Undersøkelsen gir klare indikasjoner på at løpende og forebyggende vedlikehold forsømmes. Kommunene klarer ikke å opprettholde standarden på skolebygningene over driftsbudsjettet, og det oppstår et vedlikeholdsetterslep. Konsekvensen er at større

vedlikeholdsoppgaver og utskiftninger må utsettes og tas over investeringsbudsjettet i form av større skippertak. Denne formen for forvaltning av skolebygninger sikrer ikke en effektiv utnyttelse av eiendoms kapitalen.

Stortinget har gjennom kommuneloven stilt krav om at det skal være balanse mellom inntekter og utgifter innenfor et budsjettår. Balansekravet skal bidra til å sikre en effektiv ressursbruk over tid og innebærer at driftsresultatet minst skal være tilstrekkelig til å dekke renter, ordinære avdrag og nødvendige avsetninger. Undersøkelsen viser at en stor andel av kommunene har et vedlikeholdsetterslep, samtidig som de i liten grad avsetter nødvendige midler til framtidig vedlikehold av og investeringer i skolebygninger. På kort sikt gir dette kommunene større frihet til å prioritere andre tiltak. På lengre sikt vil imidlertid lavt vedlikeholds nivå og små avsetninger medføre mindre økonomisk handlefrihet til å yte tjenester fordi kommunene må ta igjen et akkumulert og større vedlikehold. Dette betyr at kommunene skyver på økonomiske forpliktelser, noe som innebærer at de ressursmessig blir mindre robuste til å løse framtidige oppgaver. Det kan stilles spørsmål ved om en slik forvaltningsstrategi sikrer en effektiv kommunaløkonomisk styring.

Gjennom kommuneloven er det også stilt krav om at kommunen etablerer effektive kontrollrutiner (internkontroll) for å sikre målrettet og effektiv drift, pålitelig ekstern regnskapsrapportering og overholdelse av lover og regler. Undersøkelsen avdekker flere svakheter i kommunenes kontrollrutiner i måten de forvalter skolebygningene på. Det kan stilles spørsmål ved om kommunenes styringssystemer er tilstrekkelige for å sikre effektiv eiendomsforvaltning og tilfredsstillende tilstand på skolebygninger.