

Riksrevisjonens undersøkelse om
statens forvaltning av eiendomsmasse
i universitets- og høyskolesektoren

Dokument 3:4 (2012–2013)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 78

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-208-5

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse om statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høgskolesektoren

Dokument 3:4 (2012–2013)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:4 (2012–2013)
*Riksrevisjonens undersøkelse om statens forvaltning av eiendomsmasse
i universitets- og høyskolesektoren.*

Riksrevisjonen, 11. desember 2012

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1 Hovedfunn	7
2 Riksrevisjonens merknader	7
3 Riksrevisjonens anbefalinger	10
4 Departementenes oppfølging	10
5 Riksrevisjonens sluttmerknad	11
 Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsrådene	 13
 Vedlegg 2: Statsrådenes svar	 17
 Vedlegg 3: Rapport	 27
1 Innledning	31
2 Metode og datagrunnlag	33
3 Revisjonskriterier	35
4 Hvordan er tilstanden på bygningsmassen i universitets- og høgskolesektoren?	38
5 I hvilken grad forvaltes eiendomsmassen i universitets- og høgskolesektoren på en god og hensiktsmessig måte?	47
6 Styring og oppfølging fra overordnet fagdepartement	59
7 Vurderinger	63
8 Kildeliste	67
Vedlegg 1: Oversikt over utdanningsinstitusjoner som omfattes av undersøkelsen	69

Kunnskapsdepartementet

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse om statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høyskolesektoren

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om den statlige eiendomsforvaltningen i universitets- og høyskolesektoren er god og hensiktsmessig. Vurderingen omfatter hvordan universiteter, høyskoler og Statsbygg forvalter sin eiendomsmasse. Det har videre vært et mål å vurdere Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets og Kunnskapsdepartementets styring og oppfølging på området. Undersøkelsen omfatter perioden 2003–2011, med hovedvekt på perioden 2009–2011.

Bakgrunnen for undersøkelsen er at bygningsmassen er en viktig innsatsfaktor i universitets- og høyskolesektoren, og gode og effektive bygninger skal bidra til å støtte opp under den utdanningsfaglige virksomheten. Mange bygg i sektoren har over tid hatt en dårlig tilstand, og det er indikasjoner på at et verdibevarende vedlikehold ikke er ivare tatt. Det gjelder hovedsakelig bygningsmasse som forvaltes av de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene.

Rapporten ble forelagt Kunnskapsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ved brev av 20. juni 2012. Departementene har i brev av henholdsvis 10. og 6. september 2012 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- En tredel av statlig eiendomsmasse i universitets- og høyskolesektoren er vurdert til å ha en dårlig tilstand. Statsbygg sikrer i hovedsak et verdibevarende vedlikehold og har en bygningsmasse med en god tilstand.
- De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene arbeider lite langsiktig og systematisk med vedlikehold.
- Det er svakheter i styringsinformasjon på områder som er viktige for å sikre et verdibevarende vedlikehold.
- Det er risiko for at statens husleieordning ikke vil være tilstrekkelig for å håndtere framtidige utfordringer.
- Sentrale myndigheter kan forbedre sin oppfølging av forvaltningen av eksisterende bygningsmasse.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 En tredel av statlig eiendomsmasse i universitets- og høyskolesektoren er vurdert til å ha en dårlig tilstand. Statsbygg sikrer i hovedsak et verdibevarende vedlikehold og har en bygningsmasse med en god tilstand.

Om lag to tredeler av bygningsmassen i universitets- og høyskolesektoren vurderes til å ha en god teknisk tilstand. Den resterende tredelen vurderes til å ha middels kraftige eller kraftige symptomer på dårlig teknisk tilstand, hvorav hovedvekten har middels kraftige symptomer. De selvforvaltende universitetene vurderer at 40 prosent av bygningsmassen som de forvalter, har middels kraftige eller kraftige symptomer på dårlig teknisk tilstand, mens de selvforvaltende høyskolene vurderer at det gjelder 74 prosent. Statsbygg vurderer at 19 prosent av den bygningsmassen som de forvalter i sektoren har slike symptomer.

Det har vært en negativ utvikling av bygningsmassens tekniske tilstand i perioden 2003–2010 for 19 prosent av bygningsmassen, mens 25 prosent av bygningsmassen har fått en bedret teknisk tilstand. Det er særlig de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene som har hatt en negativ utvikling i tilstand. Deler av bygningsmassen vurderes til å være lite funksjonell, og også her er det de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene som har de største utfordringene.

Totalt har det vært investert om lag 9 mrd. kroner i bygningsmassen i sektoren i perioden 2003–2011. I perioden 2007–2011 har de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene hatt negative netto investeringer ved at avskrivningene i bygningsmassen har vært større enn investeringene. Statsbygg har i samme periode hatt høyere investeringer enn avskrivninger. I samme periode har også bokført verdi av bygningsmassen for de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene blitt redusert med 7 prosent, mens den har økt med 18 prosent for Statsbygg.

De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene har en mer krevende bygningsmasse å forvalte enn Statsbygg, ved at gjennomsnittsalderen på bygningsmassen er høyere og en større andel av

arealet er vernet. Undersøkelsen viser imidlertid at den eldre bygningsmassen til Statsbygg gjennomgående har en bedre teknisk tilstand enn bygningsmasse fra tilsvarende byggeperiode hos de selvforvaltende institusjonene. Det innebærer at årsakene til dårlig teknisk tilstand ikke utelukkende kan tilskrives bygningsmassens alder og vern.

Sju prosent av bygningsmassen i sektoren vurderes til å ha tilstandsgrad 3, som blant annet innebærer at lovpålagte krav knyttet til bygningsmassen ikke innfris. Riksrevisjonen vil peke på at dårlig tilstand og lite funksjonelle lokaler kan ha negative konsekvenser for brukspotensial og arealutnyttelse i bygningsmassen og gi negative konsekvenser for kvaliteten på undervisningen og forskningen.

Kunnskapsdepartementet mener undersøkelsen ikke gjør rede for forskjeller i de økonomiske rammebetingelsene i sammenstillingen av Statsbygg og de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene per i dag og i et historisk perspektiv. De selvforvaltende institusjonene har ikke en inntektsstrøm eller et kapitaltilskudd til vedlikehold av bygningsmassen som tilsvarer Statsbyggs husleieordning. Eiendommer underlagt Statsbygg ble kapitalisert ved innføring av husleieordningen i 1994. Tilsvarende kapitalisering har ikke skjedd for de selvforvaltende. Rekapitalisering av eldre bygningsmasse må derfor skje i form av byggeprosjekter. Rammebetingelser for realisering av nybygg og totalrehabiliteringsprosjekter påvirker også vedlikeholdssituasjonen for selvforvaltende institusjoner. Dagens system fører til at byggeprosjekter ikke løses i takt med behovene. Det har oppstått en kø av byggeprosjekter som venter på å bli realisert, og som vanskeliggjør langsiktig planlegging. Det fører igjen til økte vedlikeholdskostnader, forverret teknisk tilstand og behov for å endre vedlikeholdsplaner.

Kunnskapsdepartementet påpeker videre at midlene som er tilført sektoren, har i stor grad blitt brukt til arealer for økt aktivitet og i mindre grad til å opprettholde verdiene av eksisterende bygningsmasse. På 1960- og 70-tallet ble det oppført nye bygg i rimelig takt ut fra studentvekst og forskningsbehov. Siden studentveksten på 1990-tallet har vist seg å være permanent, har departementet brukt de to siste tiårene på å oppføre nybygg for aktivitetsveksten som oppsto på 1990-tallet.

Kunnskapsdepartementet viser til at midlene som er tilført sektoren, i stor grad har blitt brukt til arealer for økt aktivitet og i mindre grad til å

opprettholde verdien av eksisterende bygningsmasse. Etter Riksrevisjonens vurdering tyder det på at forvaltning av eksisterende bygningsmasse ikke har vært tilstrekkelig prioritert, og at organiseringen av dette arbeidet ikke har vært egnet til å sikre verdibevarende vedlikehold.

2.2 De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene arbeider lite langsiktig og systematisk med vedlikehold

De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene har i hovedsak vage målsettinger for vedlikehold som i begrenset grad definerer et mål for ønsket tilstand på bygningsmassen. Fem av åtte selvforvaltende utdanningsinstitusjoner har ikke langsiktige planer som definerer en strategi for vedlikeholdsarbeidet. De langsiktige planene som foreligger, tar i begrenset grad utgangspunkt i mål og beskriver i begrenset grad hvordan målene skal nås. For å sikre et langsiktig, målrettet og systematisk vedlikehold bør de selvforvaltende institusjonene etter Riksrevisjonens vurdering definere mer presise mål for bygningsmassens tekniske tilstand og utarbeide langsiktige vedlikeholdsplaner som angir hvordan målene skal nås.

De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene fører i liten grad kostnader for nøkkeltall etter Norsk Standard 3454 *Livssyklus-kostnader for byggverk – prinsipper og strukturer*, og de sammenligner seg i liten grad med andre virksomheter, noe som svekker muligheten for læring og forbedring. Etter Riksrevisjonens vurdering er det potensial for en mer effektiv eiendomsforvaltning gjennom økt bruk av nøkkeltall og referansemåling for sentrale deler av eiendomsforvaltningen.

De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene har i hovedsak økt bruken av midler til vedlikehold og påkostninger per kvadratmeter i perioden 2002–2010. I 2011 ble beløpet redusert. Internhusleieordningen for de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene er ikke tilstrekkelig for å sikre et verdibevarende vedlikehold. Finansiering av myndighetskrav, som for eksempel universell utforming, kommer i konkurranse med finansiering av nødvendig vedlikehold av bygningsmassen. I perioden 2007–2011 har avskrivningene vært større enn investeringene i bygningsmassen.

Riksrevisjonen mener at de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene vil ha store utfordringer med å løfte bygningsmassens tekniske tilstand til et akseptabelt nivå gitt dagens vedlikeholds- og investeringsnivå.

2.3 Det er svakheter i styringsinformasjon på områder som er viktige for å sikre et verdibevarende vedlikehold

Samlet sett har Statsbygg og de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene god styringsinformasjon med hensyn til universell utforming og energibruk, som er områder hvor det de senere årene har kommet myndighetskrav. På andre sentrale områder for å sikre god eiendomsforvaltning, som teknisk tilstand, funksjonalitet, innemiljø, arealbehov hos brukerne og arealutnyttelse, er bildet noe mer variert. Det gjelder særlig for de selvforvaltende institusjonene.

Statsbygg har løpende styringsinformasjon på alle områder. Statsbygg baserer i stor grad sin styringsinformasjon på at det er etablert rutiner for løpende å samle inn styringsinformasjon på alle områder og i noe mindre grad på å gjennomføre kartlegginger.

Enkelte selvforvaltende utdanningsinstitusjoner har begrenset med løpende styringsinformasjon og har i liten grad gjennomført kartlegginger ut over områdene universell utforming og energibruk. Tre av åtte selvforvaltende institusjoner har ingen dokumentert styringsinformasjon om bygningsmassens tekniske tilstand.

Som et supplement til løpende styringsinformasjon vil kartlegginger av bygningsmassen kunne gi kvalitativt bedre styringsinformasjon om måloppnåelse for teknisk tilstand og et grunnlag for videre vedlikeholdsplanlegging. De selvforvaltende institusjonene har kartlagt teknisk tilstand for 70 prosent av bygningsmassen i perioden 2003–2010, mens Statsbygg har kartlagt teknisk tilstand for 40 prosent av bygningsmassens i samme periode. Statsbygg er i gang med å utarbeide tilstandsanalyser for hele sin portefølje i tilknytning til energimerking av bygningsmassen. Tilstandsanalysene skal etter planen være ferdige i 2013.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet uttaler at tilstandsanalyser kan være nyttige supplementer til annen informasjon om vedlikeholdsarbeidet. God vedlikeholdsplanlegging og et faglig godt vedlikehold er imidlertid ikke avhengig av at bygningen har en tilstandsanalyse. Departementet mener at de løpende vurderingene som gjøres av driftspersonale og eiendomsforvaltere i Statsbygg, kan gi meget god styringsinformasjon.

En viktig forutsetning for god eiendomsforvaltning er styringsdata som sikrer at eiendomsforvaltningen blir faktabasert og gir et godt beslutningsgrunnlag for prioriteringer i virksomheten. De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene bør etter Riksrevisjonens mening i større grad sikre at de har tilstrekkelig styringsinformasjon på alle relevante områder, slik at de har et godt grunnlag for en systematisk og rutinemessig forvaltning. Det gjelder særskilt styringsinformasjon om teknisk tilstand.

2.4 Det er risiko for at statens husleieordning ikke vil være tilstrekkelig for å håndtere framtidige utfordringer

Statsbygg sikrer i hovedsak et verdibevarende vedlikehold ved at bygningsmassen vurderes til å ha en gjennomsnittlig teknisk tilstandsgrad på 1. Det er i tråd med det definerte målet Statsbygg har for teknisk tilstand.

Statens husleieordning skal være kostnadsdekkende og danne det økonomiske grunnlaget for regelmessig vedlikehold av bygningsmassen. Statsbygg viser til at det må gjøres større tekniske utskiftninger i en del bygg fra 60- og 70-tallet i universitets- og høyskolesektoren, og at dette medfører et ekstra økonomisk løft.

Husleiemodellen tar høyde for å finansiere myndighetskrav som gjelder på det tidspunktet bygningen oppføres. Finansiering av tiltak for å oppfylle nye myndighetskrav gjøres også ved bruk av midler fra husleieordningen. Statsbygg setter for eksempel av midler i vedlikeholdsbudsjettet til finansiering av universell utforming. Det kan innebære at vedlikehold kommer i konkurranse med nye myndighetskrav. Statsbygg mener at husleiemodellen til en viss grad tar høyde for myndighetskrav, men at noen nye myndighetskrav vil være så kostbare at det bør tilføres midler ut over ordinært vedlikeholdsbudsjett.

Det er en usikkerhet knyttet til de kostnadsmessige konsekvensene av å innfri nye myndighetskrav og å gjennomføre tekniske utskiftninger i bygg fra 60- og 70-tallet. Det er også en usikkerhet knyttet til i hvilken grad disse kostnadene vil kunne dekkes innenfor statens husleieordning. Det er etter Riksrevisjonens vurdering en risiko for at Statsbygg innenfor husleieordningen på sikt ikke vil kunne ivareta et verdibevarende vedlikehold av bygningsmassen i sektoren. Riksrevisjonen mener det er viktig at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet overvåker denne risikoen, særlig når det gjelder nye myndighetskrav.

2.5 Sentrale myndigheter kan forbedre sin oppfølging av forvaltningen av eksisterende bygningsmasse

Kunnskapsdepartementet har siden 2002 vært kjent med utfordringene knyttet til tilstand på den eksisterende bygningsmassen i universitets- og høyskolesektoren. Kunnskapsdepartementet stiller lite konkrete krav til forvaltning av bygningsmassen i sin styring. Videre er det ikke lagt opp til systematisk rapportering fra utdanningsinstitusjonene om bygningsmassens tekniske tilstand og øvrige bygningsmessige forhold. Riksrevisjonen mener at Kunnskapsdepartementet bør styrke sin oppfølging av de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene.

Statsbygg er statens rådgiver i eiendomssaker, men Kunnskapsdepartementet har i liten grad etterspurt Statsbyggs kompetanse når det gjelder forvaltning av eksisterende bygningsmasse.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har i hovedsak en god oppfølging og styring av Statsbyggs forvaltning av bygningsmasse i universitets- og høyskolesektoren.

Undersøkelsen viser at Statsbygg på nåværende tidspunkt i hovedsak har et verdibevarende vedlikehold. For at departementet i et mer langsiktig perspektiv skal kunne følge opp om Statsbygg og statens husleieordning er i stand til å håndtere framtidige utfordringer i forvaltningen av eksisterende bygningsmasse, vil informasjon om bygningsmassens tekniske tilstand med jevne mellomrom være sentral.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

1 Kunnskapsdepartementet bør ha en mer aktiv styring og oppfølging av de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene for å sikre at disse etablerer systemer for en god og hensiktsmessig eiendomsforvaltning. Riksrevisjonen mener Kunnskapsdepartementet bør:

- stille tydeligere krav til de selvforvaltende utdanningsinstitusjonenes eiendomsforvaltning, blant annet ved at utdanningsinstitusjonene utarbeider
 - tydelige mål for teknisk tilstand som vedlikeholdsarbeidet kan forankres i
 - langsiktige planer for utvikling av bygningsmassen
 - mer systematisk rapportering på sentrale utfordringer for eksisterende bygningsmasse

- utforme internhusleieordningen slik at den gir større økonomisk forutsigbarhet for å sikre verdibevarende vedlikehold
- i større grad bruke rådgiverfunksjonen til Statsbygg i arbeidet med å forvalte eksisterende bygningsmasse
- tilrettelegge for læring og forbedring for de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene, for eksempel gjennom å etablere læringsarenaer

2 For å kunne dokumentere at Statsbygg sikrer et verdibevarende vedlikehold av bygningsmassen i universitets- og høyskolesektoren, bør Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet innhente informasjon om bygningsmassens tekniske tilstand med jevne mellomrom.

4 Departementenes oppfølging

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet bør innhente informasjon om bygningsmassens tekniske tilstand, viser statsråden i sitt svarbrev til at departementet i samarbeid med Statsbygg, vil legge til rette for at informasjon om tilstanden i større grad formaliseres. Et alternativ kan være at man årlig tar temaet opp som et eget punkt på etatsstyringsmøte.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om at Kunnskapsdepartementet bør ha en mer aktiv styring og oppfølging av de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene, viser statsråden i sitt svarbrev til at departementet vil pålegge styrene å ha tilstrekkelig og standardisert informasjon om bygningsmassens tilstand og utvikling. Departementets styringsmodell gir videre rom for å fastsette nasjonale styringsparametere for vedlikehold av bygninger for de selvforvaltende institusjonene. Statsråden viser til at institusjonene bør ha egne virksomhetsmål og styringsparametere for eiendomsforvaltningen.

Statsråden mener det er behov for tettere dialog med selvforvaltende institusjoner, og vil derfor sørge for at institusjonene etablerer planverk for verdibevarende vedlikehold av bygningsmassen i sektoren.

Departementet vil videre evaluere internhusleieordningen. Statsrådens mener internhusleieordningen kan være et egnet virkemiddel både for

økt styring med utdannings- og forskningsarealer, men også for avsetning til vedlikehold.

Kunnskapsdepartementet vil også vurdere hvordan Statsbygg i større grad kan brukes som rådgiver i utvikling av eiendomsforvaltningen. Statsbygg har etablert flere læringsarenaer, for eksempel "Statsbyggskolen," hvor selvforvaltende institusjoner deltar. Selvforvaltende institusjoner har også etablert egne uformelle læringsarenaer.

Ledelsen ved teknisk avdeling ved institusjonene møtes blant annet jevnlig for å diskutere felles problemstillinger.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader i saken.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 7. november 2012

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Per Jordal

Synnøve Brenden

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsrådene

Utsatt offentlighet jf. rr. lov § 18(2)

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP

0032 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse om statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høyskolesektoren

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2012-2013) Riksrevisjonens undersøkelse om statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høyskolesektoren. Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Kunnskapsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ved vårt brev 20. juni 2012, og på departementenes svar hhv 10. og 6. september 2012.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

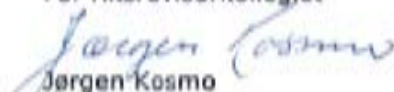
Riksrevisjonen ønsker særlig en redegjørelse om når departementet forventer å se en forbedret måloppnåelse på området.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Vi gjør oppmerksom på at utkast til Dokument 3:x (2012-2013) også er sendt statsråden i Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

Svarfrist: 19.oktober 2012.

For riksrevisorkollegiet



Jørgen Kosmo
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2012-2013) Riksrevisjonens undersøkelse om statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høyskolesektoren.



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Helle Sekkesæter 22241370
Vår dato Vår referanse
27.09.2012 2010/02192-190
Deres dato Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rr. lov § 18(2)

STATSRÅD RIGMOR AASRUD
FORNYINGS-, ADMINISTRASJONS- OG
KIRKEDEPARTEMENTET
Postboks 8004 DEP

0030 OSLO

Riksrevisjonenes undersøkelse om statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høyskolesektoren

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2012-2013) Riksrevisjonens undersøkelse om statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høyskolesektoren. Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Kunnskapsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ved vårt brev 20. juni 2012, og på departementenes svar hhv 10. og 6. september 2012.

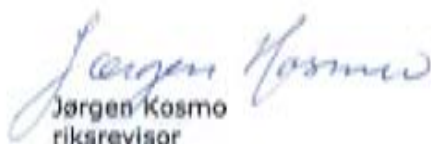
Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Vi gjør oppmerksom på at utkast til Dokument 3:x (2012-2013) også er sendt statsråden i Kunnskapsdepartementet.

Svarfrist: 19.oktober 2012.

For riksrevisorkollegiet


Jørgen Kosmo
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2012-2013) Riksrevisjonens undersøkelse om statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høyskolesektoren.

Postadresse
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Kontoradresse
Pilestrødet 42
0167 Oslo

Telefon
+47 22 24 10 00

Telefaks
+47 22 24 10 01

E-post/Internett
postmottak@riksrevisjonen.no
www.riksrevisjonen.no

Bankkonto
7694 05 06774

Org nr.
974760843

Vedlegg 2

Statsrådenes svar



**DET KONGELIGE FORNYINGS-,
ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENT**

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Utsatt off., jf. rr. lov § 18 (2)

Deres ref.
2010/02192-190

Vår ref.
10/1558

Dato
23.10.2012

**Riksrevisjonens undersøkelse om statens forvaltning av eiendomsmasse i
universitets- og høgskolesektoren**

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 27. september 2012 med vedlagt utkast til rapport om statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høgskolesektoren. Departementet ga merknader til et tidligere utkast i høringsbrev av 10. september 2012. Rapporten konkluderer med at de høgschooler og universiteter som Statsbygg forvalter i hovedsak er sikret et verdibevarende vedlikehold og at tilstanden er god.

Riksrevisjonen har likevel noen merknader til departementets og Statsbyggs arbeid med forvaltningen av denne eiendomsmassen. Vi har følgende kommentarer til rapporten:

Rapportens pkt 2.1.

Riksrevisjonen skriver følgende:

“Om lag to tredeler av bygningsmassen i universitets- og høgskolesektoren vurderes å ha en god teknisk tilstand. Den resterende tredelen vurderes å ha middels kraftige eller kraftige symptomer på dårlig teknisk tilstand, hvorav hovedvekten har middels kraftige symptomer. De selvforvaltende universitetene vurderer at 40 prosent av bygningsmassen som de forvalter, har middels kraftige eller kraftige symptomer på dårlig teknisk tilstand, mens de selvforvaltende høgschoolene vurderer at det gjelder 74 prosent. Statsbygg vurderer at 19 prosent av den bygningsmassen som de forvalter i sektoren har slike symptomer.”

Riksrevisjonen har i denne omtalen slått sammen tilstandsgrad 2 og 3, slik at man kan få inntrykk av at 19 prosent av den bygningsmassen Statsbygg forvalter har middels kraftige eller kraftige symptomer på dårlig teknisk tilstand. Vi påpeker derfor at det bare er 2 prosent av bygningsmassen som forvaltes av Statsbygg som er i tilstandsgrad 3.

Postadresse: Postboks 8004 Dep, 0030 Oslo
Kontoradresse: Akersg. 59 Telefon: 22244600 Telefaks: 22242710
Org. nr.: 972 417 785

At 17 prosent av bygningsmassen befinner seg i tilstandsgrad 2 er etter vår oppfatning ikke unormalt. Tiltak på disse eiendommene inngår i en normal vedlikeholdssyklus og utbedringer vil skje i de nærmeste årene.

Riksrevisjonen skriver følgende:

"Totalt har det vært investert om lag 9 mrd. kroner i bygningsmassen i sektoren i perioden 2003-2011. I perioden 2007-2011 har de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene hatt negative netto investeringer ved at avskrivningene i bygningsmassen har vært større enn investeringene. Statsbygg har i samme periode hatt høyere investeringer enn avskrivninger. I samme periode har også bokført verdi av bygningsmassen for de selvforvaltende blitt redusert med syv prosent, mens den har økt med 18 prosent for Statsbygg."

I departementets høringsbrev av 10. september 2012 hadde vi følgende merknad til dette, som da var relatert til tabell 3 som nå er tatt ut av rapporten:

"I tabell 3 framkommer det at nettoinvesteringene i de eiendommer Statsbygg forvalter i sektoren har vært 1 149 mill. kroner i perioden 2007-2011. Det bør redegjøres for hvilke budsjettposter man da har tatt utgangspunkt i, når man beregner investeringer fratrukket årets avskrivninger. Er alt vedlikehold over driften utelatt, men 30-poster og 45-poster tatt med? Det bør også kommenteres om investeringer i nye byggeprosjekter inngår i beregningsgrunnlaget, eller om man kun har tatt med investeringer i eksisterende bygningsmasse."

Vi er ikke kjent med hvilket grunnlagsmateriale Riksrevisjonen har lagt til grunn, men vil peke på at forholdet mellom avskrivninger og investeringer ikke nødvendigvis sier noe om utviklingen i tilstandsgrad i eksisterende bygningsmasse. Vi er for øvrig heller ikke kjent med hvilke budsjett- eller regnskapsposter som inngår i det investeringsbeløp som er nevnt.

Da høyskolene i sin tid ble innlemmet i Statsbyggs balanse, ble verdsettingen gjort på et teoretisk grunnlag, og ikke ut fra gjenanskaffelsesverdi. Dette gjør at det for gamle bygg er vanskelig å sammenlikne nivået på avskrivninger med nivået på nyinvesteringer. Riksrevisjonens vurderinger må derfor tolkes med varsomhet.

Sammenlikning mellom avskrivninger og nyinvesteringer blir vanskelig når høyskoler flytter fra et privat leieforhold og inn i bygg som inngår i husleieordningen. Dette gjelder f.eks. Høgskolen i Oslo, sykepleieutdanningen. Det gir et "positivt" bidrag i regnskapet, fordi det ikke har vært noe tilsvarende statlig bygg som er avskrevet i samme periode. Det samme gjelder ordinære byggeprosjekter der Stortinget bevilger økt husleie for nye bygg.

En slik sammenlikning sier for øvrig ikke noe om vedlikeholdsinnsatsen og utviklingen i tilstand. Vedlikeholdsmidler er driftsmidler, og vises naturlig nok verken i balansen eller avskrivningene. Det vil ikke være unormalt at investeringene i et eksisterende bygg er null for i en bestemt periode. Avskrivningene er da naturlig nok høyere enn investert beløp, men et godt vedlikehold i samme periode vil sørge for at byggets tilstand opprettholdes.

Riksrevisjonens framstilling på dette punktet vil etter vår oppfatning kunne bidra til at leseren trekker feilaktige slutninger omkring dette.

Riksrevisjonen skriver følgende:

"Syv prosent av bygningsmassen i sektoren vurderes til å ha tilstandsgrad 3, som blant annet innebærer at lovpålagte krav knyttet til bygningsmassen ikke innfris. Riksrevisjonen vil peke på at dårlig tilstand og lite funksjonelle lokaler kan ha negative konsekvenser for brukspotensiale og arealutnyttelse i bygningsmassen og gi negative konsekvenser for kvaliteten på undervisningen og forskningen."

Her kunne man med fordel oppgi separate tall for de selvforvaltende institusjonene og Statsbygg. For Statsbyggs del befinner 2 prosent av arealet seg i tilstandsgrad 3. Vi har grunn til å tro at man innenfor disse 2 prosentene igjen vil finne eiendommer som har vært til vurdering med hensyn til framtidig bruk. Høgskolen i Gjøvik kan være et slikt eksempel.

Rapportens pkt. 2.3

"De selvforvaltende har kartlagt 70 prosent av bygningsmassens tekniske tilstand i perioden 2003- 2010, mens Statsbygg har kartlagt 40 prosent i samme periode. Statsbygg er i gang med å utarbeide tilstandsanalyser for hele sin portefølje i tilknytning til energimerking av bygningsmassen. Denne er planlagt ferdig i 2013."

Ifølge rapporten har Statsbygg bare kartlagt 40 prosent av bygningsmassen i den aktuelle perioden. I den forbindelse gjør vi oppmerksom på at Statsbygg kartlegger bygningsmassen hvert år gjennom sitt arbeid med rullerende vedlikeholdsplaner. Kartleggingen foretas av egne driftsansatte på eiendommene, som via regionkontorene melder inn aktuelle vedlikeholdstiltak. De tilstandsanalyser som er gjennomført viser seg for øvrig å stemme godt overens med kartleggingene som utføres.

Vi viser til nærmere omtale av dette i notatet fra Statsbygg som fulgte vårt brev av 10. september 2012 til Riksrevisjonen.

Rapportens pkt 2.5

Riksrevisjonen anbefaler at departementet innhenter informasjon om bygningsmassens tekniske tilstand med jevne mellomrom. Departementet vil i samarbeid med Statsbygg følge opp dette.

Vi vil imidlertid nevne at dette også er gjort tidligere. Blant annet ble det gjennomført en kartlegging av fengselseiendommene i forkant av at disse ble overført Statsbyggs forvaltning i 2009. Vi viser for øvrig til kartleggingen som nå skjer parallelt med energimerkingen av Statsbyggs eiendommer.

Departementet vil imidlertid legge til rette for at informasjon om tilstanden i større grad formaliseres. Uten at vi foreløpig har konkludert, kan et alternativ være at man årlig tar temaet opp som eget punkt på et etatsstyringsmøte.

Jeg legger til grunn at kunnskapsministeren gir synspunkter på Riksrevisjonens anbefalinger under 3.1.

Riksrevisjonens anbefaling, pkt. 3.2

Riksrevisjonen mener det kan være en risiko for at statens husleieordning ikke vil være tilstrekkelig for å håndtere framtidige utfordringer, og det anbefales at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet gjennomfører en evaluering av ordningen for å belyse hvordan verdibevarende vedlikehold kan ivaretas på sikt.

Dette forholdet ble kommentert i departementets høringsbrev av 10. september 2012, som også hadde Statsbyggs synspunkter vedlagt:

"Risiko for at husleieordningen ikke vil være tilstrekkelig for framtidige utfordringer

Ved innføring av husleieordningen gjorde man markedsbetraktninger. Det betyr imidlertid ikke at ikke utskifting av større bygningskomponenter er tatt hensyn til. Markedsleier inneholder også en slik komponent. Vi viser til Statsbyggs merknad til side 52, 2. avsnitt. Husleien vil for øvrig reflektere de myndighetskrav som gjelder på det tidspunktet bygningen oppføres. Universell utforming er et godt eksempel i så måte. Det er ikke de lovmessige kravene ved oppføring av nybygg som er utfordrende. Det er det politisk bestemte ambisjonsnivået om at også eksisterende bygningsmasse på sikt (2025) skal oppfylle UU-kravene, som er krevende. Dette er krav som er politisk bestemt, og som går mye lengre enn de lovmessige kravene. Slike krav er naturlig nok ikke reflektert i den husleien som løper i eksisterende bygningsmasse. Vi viser for øvrig til Statsbyggs merknader til side 52, 3. og 4. avsnitt."

Departementet mener husleieordningen ivaretar verdibevarende vedlikehold, også på sikt. En husleieordning kan imidlertid ikke ta høyde for alle framtidige krav som måtte komme, enten de er lovbestemt eller politisk bestemt. Leietakerne må ha forutsigbarhet for den leie som er avtalt i kontrakten. Statsbygg har som realistisk målsetting en gjennomsnittlig tilstandsgrad på 1, innenfor gjeldende husleieordning. Etter min vurdering ivaretar husleieordningen et verdibevarende vedlikehold på tilfredsstillende måte., snarere tyder alle evalueringer og undersøkelser på det. Den statlige husleieordningen bygger på de samme prinsipper som i eiendomsmarkedet for øvrig.

Det er imidlertid utfordringer i hvordan man skal innhente etterslepet i fengselseiendommene, som ble overført Statsbygg i 2009. Det store vedlikeholdsetterslepet som der er bygget opp over mange år, kan ikke løses innenfor gjeldende husleieavtaler.

Med hilsen



Rigmor Aasrud

Gjenpart:

Kunnskapsdepartementet
Statsbygg



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet iht. Offl. § 5
andre ledd jf RR §18

Deres ref.
2010/02192

Vår ref.
11/2522

Dato
19.10.2012

Riksrevisjonens undersøkelse om statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høyskolesektoren - svar fra Kunnskapsdepartementet

Departementet viser til Riksrevisjonens brev av 27.09.2012 med utkast til Dokument 3:x (2012-2013) Riksrevisjonens undersøkelse om statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høyskolesektoren.

Generelle kommentarer

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av eiendomsmassen ved universitetene og høyskolene tar opp sentrale og viktige problemstillinger for departementet, selvforvaltende institusjoner og sektoren som helhet.

I Riksrevisjonens rapport er det innledningsvis lagt vekt på bygningsmassen som viktig innsatsfaktor for å støtte utdanningsfaglig virksomhet. Høy kvalitet på arealer er en forutsetning for at universitetene og høyskolene skal kunne utføre både utdanning og forskning på internasjonalt nivå. God infrastruktur gjør det mulig for institusjonene å hevde seg i den internasjonale konkurransen om forskningsmidler og rekruttering av de beste kandidatene. God bygningsteknisk infrastruktur er også en vesentlig innsatsfaktor for å sikre høy kvalitet på undervisning, læringsutbytte og formidling.

Deler av bygningsmassen for universitets- og høyskolesektoren har behov for oppgradering på grunn av alder, slitasje og endringer i myndighetskrav og funksjonalitet. Departementet ser at behovet for rehabilitering, oppgradering og vedlikehold av bygningsmassen har økt de senere årene. Riksrevisjonen viser i sin rapport at 30 % av arealene i universitets- og høyskolesektoren har middels kraftige symptomer på dårlig teknisk tilstand og 7 % av arealene har kraftige symptomer på dårlig teknisk tilstand. Ved selvforvaltende institusjoner er 25 % av arealene vurdert som

Postadresse: Postboks 8119 Dep, 0032 Oslo
Kontoradresse: Kirkegt.18 Telefon: 22247403 Telefaks: 22242764
Org. nr.: 872 417 842

lite funksjonelle. Å sørge for bedre teknisk tilstand på bygningene samt formålstjenlige og tilpasningsdyktige arealer vil være en viktig oppgave i årene fremover. Departementet mener det er viktig å se institusjonenes strategi og prioriteringer for eiendomsforvaltning og eiendomsutvikling under ett, herunder vedlikehold, påkostninger, totalrehabilitering og nybygg.

Kommentarer til Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonens undersøkelse viser at Statsbyggs eldre bygningsmasse gjennomgående har en bedre teknisk tilstand enn bygningsmasse fra tilsvarende byggeperiode hos de selvforvaltende institusjonene. Riksrevisjonen hevder at dårlig teknisk tilstand ikke utelukkende kan tilskrives bygningsmassens alder og vernekrav.

Kunnskapsdepartementet mener at denne tilstanden også har sin årsak i at eiendomsmassen underlagt Statsbygg har bedre rammebetingelser gjennom byggenes brukstid enn for eiendommer for selvforvaltende institusjoner. Eiendommer underlagt Statsbygg ble kapitalisert ved innføring av husleieordningen i 1994. Tilsvarende kapitalisering har ikke skjedd for selvforvaltende institusjoner i universitets- og høyskolesektoren, og rekapitalisering av eldre bygningsmasse må derfor skje i form av byggeprosjekter. Rehabiliteringsprosjekter konkurrerer med byggeprosjekter som skal gi arealer for økning i studenter, lærekrefter og forskningsaktiviteter. Det er flere byggeprosjekter i universitets- og høyskolesektoren som venter på realisering. Disse er i stor grad knyttet til oppgradering av eksisterende bygningsmasse, infrastruktur for allerede inntruffet aktivitet eller erstatning for private leieforhold. Usikkerhet knyttet til realisering av større byggprosjekter vanskeliggjør langsiktig planlegging av vedlikehold og oppgradering. Dette fører ofte til forverret teknisk tilstand på bygningene og økte vedlikeholdskostnader.

Riksrevisjonen peker på at midler som er tilført sektoren i stor grad har blitt brukt til arealer for økt aktivitet og i mindre grad til å opprettholde verdien av eksisterende bygningsmasse. Etter Riksrevisjonens vurdering tyder dette på at forvaltningen av eksisterende bygningsmasse ikke har vært tilstrekkelig prioritert og at organiseringen av dette arbeidet ikke har vært egnet til å sikre verdibevarende vedlikehold.

Rehabilitering av bygg utgjør en betydelig kostnad og er en sentral og prioritert oppgave for Kunnskapsdepartementet og institusjonene. Kunnskapsdepartementet vil bemerke at regnskapstall fra det siste tiåret viser at universitetene bruker en økende andel av sine budsjetttrammer til vedlikeholdsarbeider og oppgradering av arealene. Samtidig er totalrehabilitering av bygninger realisert som statlige ordinære byggeprosjekter. Sistnevnte er i hovedsak eldre bygg med vernestatus som rehabilitering av sentrumsbygningene i Karl Johans gate for Universitetet i Oslo.

Departementet er likevel enig med Riksrevisjonen i at institusjonene vil ha utfordringer med å løfte den tekniske tilstanden til et akseptabelt nivå med dagens investeringsnivå.

Kunnskapsdepartementet mener derfor det er behov for betydelige tilleggsinvesteringer utover eksisterende budsjetttramme for å sikre verdibevarende vedlikehold og nødvendige oppgraderinger av bygningene for selvforvaltende institusjoner. Dersom institusjonene skal bruke mer av budsjettet til vedlikehold og oppgradering vil det gå bekostning av kjerneaktivitetene utdanning, forskning og formidling.

Kommentarer til Riksrevisjonens anbefalinger

Kunnskapsdepartementet har følgende kommentarer når det gjelder oppfølging av Riksrevisjonens konkrete anbefalinger:

Kunnskapsdepartementet bør ha en mer aktiv styring og oppfølging av de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene for å sikre at disse etablerer systemer for en god og hensiktsmessig eiendomsforvaltning. Departementet bør vurdere:

- å stille tydeligere krav til institusjonene gjennom at utdanningsinstitusjonene utarbeider tydelige mål, langsiktige planer og mer systematisk rapportering
- om internhusleieordningen kan utformes slik at den gir større økonomisk forutsigbarhet for å sikre verdibevarende vedlikehold
- å bruke Statsbyggs rådgivningsfunksjon i større grad
- å tilrettelegge for læring og forbedring

Når det gjelder å stille tydeligere krav gjennom mål, planer og rapportering, vil vi vise til tidligere brev til Riksrevisjonen av 12.5.2012 og 23.3.2012 der vi har omtalt universitets- og høyskolelovens styringsmodell, og den måten departementet har lagt denne til grunn i styringsdialogen med institusjonene i universitets- og høyskolesektoren. Styret har ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet og for at institusjonene drives effektivt og i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder, og de rammer og mål som gis av overordnet myndighet.

Departementet vil pålegge styrene å ha tilstrekkelig og standardisert informasjon om bygningsmassens tilstand og utvikling. Departementets styringsmodell gir videre rom for å fastsette nasjonale styringsparametre for vedlikehold av bygninger for selvforvaltende institusjoner. Institusjonene bør ha egne virksomhetsmål og styringsparametre for eiendomsforvaltning. Mål og styringsparametre er naturlige temaer i styringsdialogen departementet har med institusjonene.

Kunnskapsdepartementet mener det er behov for tettere dialog med selvforvaltende institusjoner om forvaltning av bygningsmassen. Departementet vil derfor sørge for at institusjonene etablerer et systematisk planverk for verdibevarende vedlikehold av bygningsmassen med sektoren.

Hovedmålet med internhusleieordningen var å synliggjøre kostnader knyttet til arealbruk og effektivisering av denne. Ordningen har også vært et virkemiddel for

avsetning av midler til vedlikehold, men departementet er av den oppfatning at aktivering av bygningsmassen og avskrivninger gir et mer realistisk utgangspunkt for verdibevarende vedlikehold. Internhusleieordningen kan imidlertid være et egnet virkemiddel både for økt styring med utdannings- og forskningsarealene men også for avsetning til vedlikehold. Departementet vil derfor evaluere internhusleieordningen.

Kunnskapsdepartementet vil vurdere hvordan Statsbygg i større grad kan brukes som rådgiver i utvikling av vår eiendomsforvaltning. Det er naturlig å se dette i sammenheng med Riksrevisjonens anbefaling om å etablere læringsarenaer for de selvforvaltende institusjonene. Statsbygg har etablert flere læringsarenaer, for eksempel "Statsbyggskolen", hvor selvforvaltende institusjoner deltar. Selvforvaltende institusjoner har også etablert egne uformelle læringsarenaer. Ledelsen ved Teknisk avdeling ved institusjonene møtes blant annet jevnlig for å diskutere felles problemstillinger.

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at de selvforvaltende institusjonene står overfor utfordringer når det gjelder å løfte bygningsmassens tekniske tilstand til et forsvarlig nivå. Til denne oppgaven er det behov for et bedre og mer systematisk kunnskapsgrunnlag for institusjonenes styrer, samt større statlige investeringer til vedlikehold og oppgradering av statens bygninger for universitets- og høyskolesektoren dersom det ikke skal gå ut over utdannings- og forskningsvirksomheten.

Med hilsen



Kristin Halvorsen

Kopi: Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet

Vedlegg 3

Rapport: Statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høyskolesektoren

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	31
1.1	Bakgrunn	31
1.2	Mål og problemstillinger	32
2	Metode og datagrunnlag	33
2.1	Spørreundersøkelse	33
2.2	Dokumentanalyse og analyse av regnskapsdata	33
2.3	Intervjuer	34
3	Revisjonskriterier	35
3.1	Overordnede mål og krav til god og effektiv statlig eiendomsforvaltning	35
3.2	Krav til virksomheter som forvalter universitets- og høgskolebygg	36
3.3	Krav til departementenes styring og oppfølging	37
4	Hvordan er tilstanden på bygningsmassen i universitets- og høgskolesektoren?	38
4.1	Utviklingen i areal	38
4.2	Investeringer i bygningsmassen og bokført verdi	39
4.3	Bygningsmassens tekniske tilstand	41
4.4	Utvikling i bygningsmassens tekniske tilstand	44
4.5	Konsekvenser for kjernevirksomheten av dårlig tilstand på bygningsmassen	45
5	I hvilken grad forvaltes eiendomsmassen i universitets- og høgskolesektoren på en god og hensiktsmessig måte?	47
5.1	I hvilken grad har forvalterne tilstrekkelig med styringsinformasjon?	47
5.2	I hvilken grad sikres et verdibevarende vedlikehold av eiendomsmassen?	50
5.3	Gjennomføring av vedlikeholdstiltak i vedlikeholdsplanen	52
5.4	Finansiering av vedlikehold	53
5.5	Eksempler på eiendomsforvaltning i universitets- og høgskolesektoren	55
6	Styring og oppfølging fra overordnet fagdepartement	59
6.1	Kunnskapsdepartementets styring og oppfølging av utdanningsinstitusjonene	59
6.2	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets styring og oppfølging av Statsbygg	61
6.3	Dialog mellom Kunnskapsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	62
7	Vurderinger	63
7.1	En tredel av statlig bygningsmasse i universitets- og høgskolesektoren er vurdert til å ha en dårlig tilstand	63
7.2	Svakheter i styringsinformasjon på områder som er viktige for å sikre et verdibevarende vedlikehold	64
7.3	De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene arbeider lite langsiktig og systematisk med vedlikehold	64
7.4	Det er risiko for at statens husleieordning ikke vil være tilstrekkelig for å håndtere framtidige utfordringer	65
7.5	Sentrale myndigheter kan forbedre sin oppfølging av forvaltningen av eksisterende bygningsmasse	65
8	Kildeliste	67
	Vedlegg 1: Oversikt over utdanningsinstitusjoner som omfattes av undersøkelsen	69
Tabelloversikt		
Tabell 1	Areal i universitets- og høgskolesektoren i 2003 og 2010, i kvadratmeter og prosent	38
Tabell 2	Oversikt over areal per 2010, fordelt på selvforvaltende universiteter og høgschooler og regionene i Statsbygg	39
Tabell 3	Netto investeringer i bygningsmassen 2007–2011 (løpende mill. kroner)	40

Tabell 4	Utvikling i bokført verdi for bygningsmassen forvaltet av utdanningsinstitusjonene og Statsbygg, 2007–2011 (løpende mill. kroner)	41
Tabell 5	Utdanningsinstitusjoners areal fordelt på tilstandsgrad og arealvektet tilstand	42
Tabell 6	Byggeperioder før 1950 for selvforvaltende utdanningsinstitusjoner og Statsbygg, fordelt ut fra tilstandsgrad	43
Tabell 7	Rutiner for å samle inn / oppdatere løpende styringsinformasjon hos eiendomsforvalterne (ja/nei)	47
Tabell 8	Andel kartlagt bygningsmasse hos eiendomsforvalterne i perioden 2003–2010. Tall i prosent	48
Tabell 9	Benchmarking av nøkkeltall for løpende drift og planlagt vedlikehold for perioden 2009–2010 og bruk av NS 3454 for kontering av FDVU-kostnader	49
Tabell 10	Midler brukt til vedlikehold og påkostninger hos selvforvaltende utdanningsinstitusjoner i perioden 2002–2011 i kroner per kvadratmeter (2011-kroner)	53
Tabell 11	Midler brukt til vedlikehold i universitets- og høyskolesektoren hos Statsbygg i perioden 2005–2010 i kroner per kvadratmeter (2010-kroner)	54

Figuroversikt

Figur 1	Areal fordelt på byggeperioder, forvaltet av utdanningsinstitusjonen og Statsbygg (2010)	39
Figur 2	Utvikling i teknisk tilstand for perioden 2003–2010, selvforvaltende utdanningsinstitusjoner og Statsbygg-regioner (prosent)	44
Figur 3	Andelen gjennomførte tiltak i vedlikeholdsplaner, 2010. Selvforvaltende utdanningsinstitusjoner og Statsbygg	52

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Tilstandsvurdering av bygg	41
Faktaboks 2	Hva er et godt verdibevarende vedlikehold?	50
Faktaboks 3	Reguleringsfondet	54

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Bygningsmassen er en viktig innsatsfaktor i universitets- og høyskolesektoren, og gode og effektive bygninger skal bidra til å støtte opp under den utdanningsfaglige virksomheten. Bygningsmassen omfatter store økonomiske verdier. I tillegg er flere bygg i sektoren kulturhistorisk eiendom og representerer nasjonale verdier.

Eiendomsmassen i universitets- og høyskolesektoren utgjør per 31. desember 2010 totalt om lag 3 mill. kvadratmeter areal, hvorav omlag 2,5 mill. kvadratmeter areal er statlig eid og forvaltes av statlige aktører i sektoren. Statlig eiendomsmasse i universitets- og høyskolesektoren utgjør om lag 40 prosent av statlig eid bygningsmasse i sivil sektor.¹

Av den samlede eiendomsmassen i universitets- og høyskolesektoren forvaltes 55 prosent av utdanningsinstitusjonene selv, 28 prosent av Statsbygg og 17 prosent av andre aktører. Det innebærer at 83 prosent av eiendomsmassen i sektoren eies og forvaltes av staten.

Den statlige eiendomsforvaltningen er organisert etter to hovedsystemer. En rekke utdanningsinstitusjoner leier i hovedsak bygningsmassen sin av Statsbygg og omfattes av statens husleieordning som ble innført i 1993. Det innebærer at Statsbygg har drifts- og vedlikeholdsansvar for byggene som utdanningsinstitusjonene leier.

Åtte utdanningsinstitusjoner forvalter selv egen eiendomsmasse: Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet for miljø og biovitenskap, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Universitetet i Tromsø, Norges handelshøyskole, Norges veterinærhøyskole og Norges idrettshøyskole. Institusjoner som selv forvalter statens eiendommer, har også drifts- og vedlikeholdsansvar for de byggene det gjelder. I begge systemene er det dessuten innslag av leieforhold med private aktører.

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for eiendomsforvaltningen der utdanningsinstitusjonene selv forvalter bygningsmasse i sektoren.



Hovedbygningen på Gløshaugen, Norges teknisk-vitenskapelige universitet i Trondheim, en av de første bygningene som ble oppført for Norges tekniske høyskole, innviet i 1910.

Kilde: Mentz Indergaard/NTNU Info

1) Statlige selskaper inngår ikke i tallet for "sivil sektor".



Høgskolen i Hedmark, avdeling Rena.

Kilde: Jiri Havran

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har et overordnet ansvar for statens bygge- og eiendomspolitikk. Departementet har også det overordnede ansvaret for eiendomsforvaltningen som skjer i regi av Statsbygg.

I regi av Kunnskapsdepartementet ble eiendomsmassen i sektoren gjennomgått i 2002. Det kom fram at mange bygg hadde en dårlig tilstand, og at det verdibevarende vedlikeholdet ikke var godt nok ivarettatt. Den dårlige tilstanden på bygningsmassen var i hovedsak relatert til de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene. Det er indikasjoner på at denne situasjonen ikke er endret. Dårlige bygningsmessige forhold gir en risiko for at bygningsmassen ikke tilfredsstillende fastsatte krav, og at undervisnings- og forskningsmessig kvalitet svekkes.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om den statlige eiendomsforvaltningen i universitets- og høyskolesektoren er god og hensiktsmessig. Vurderingen omfatter hvordan universiteter, høyskoler og Statsbygg forvalter eiendomsmassen sin.

Det er videre et mål å vurdere Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets og Kunnskapsdepartementets styring og oppfølging på området.

Undersøkelsen vil belyse følgende problemstillinger:

Problemstilling 1

- 1 Hvordan er tilstanden på bygningsmassen i universitets- og høyskolesektoren?

Problemstilling 2

- 2 I hvilken grad forvalter universitetene, høyskolene og Statsbygg eiendomsmassen på en god og hensiktsmessig måte?
 - 2.1 Hvordan er ressursbruken i universitets- og høyskolesektoren?
 - 2.2 I hvilken grad har eiendomsforvalterne tilstrekkelig styringsinformasjon, og hvordan brukes informasjonen?
 - 2.3 I hvilken grad sikres det et verdibevarende vedlikehold av eiendomsmassen?

Problemstilling 3

- 3 I hvilken grad har Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Kunnskapsdepartementet en tilfredsstillende styring og oppfølging av forvaltningen av eiendomsmassen i universitets- og høyskolesektoren?

2 Metode og datagrunnlag

Undersøkelsen er basert på spørreundersøkelse, intervju og dokumentanalyse. Datamaterialet er fra perioden 2003–2011 med hovedvekt på perioden 2009–2011.

2.1 Spørreundersøkelse

For å belyse ressursbruk, vedlikehold, styringsinformasjon og mål og planer for eiendomsforvaltningen ved utdanningsinstitusjonene ble det gjennomført en spørreundersøkelse våren 2011. Spørreundersøkelsen er også brukt for å belyse bygningsmassens tilstand ved hjelp av flere indikatorer. Det er innhentet data om teknisk tilstand, funksjonalitet og tilpasningsdyktighet, alder og vern av bygningsmassen. Når det gjelder vernet areal, omfatter dette vern i henhold til både landsverneplan for Kunnskapsdepartementet (kulturminneloven (verneklasse 1) og plan- og bygningsloven (verneklasse 2)).

Spørreundersøkelsen ble sendt til de eiendomsansvarlige ved 34 universiteter og høyskoler, jf. vedlegg 1, og til Statsbygg. Undersøkelsen omfatter 2 489 000 kvadratmeter av arealet i universitets- og høyskolesektoren.

For 26 utdanningsinstitusjoner forvalter Statsbygg hoveddelen av bygningsmassen. Et flertall av spørsmålene i spørreundersøkelsen som belyser Statsbyggs forvaltning av bygningsmasse i sektoren, ble besvart av Statsbygg i samarbeid med de 26 utdanningsinstitusjonene.

For å belyse utviklingen over tid er det også innhentet noe data for perioden 2003–2010, basert på utdanningsinstitusjonenes egen styringsinformasjon, som for eksempel kartlegginger og regnskapsdata. Data fra spørreundersøkelsen representerer status per 31. desember 2010 der ikke noe annet er angitt.

Spørreskjema ble sendt til eiendomsansvarlig enhet, og ble i hovedsak besvart av ledelsen i enheten, som har både generell byggfaglig kompetanse og kunnskap om bygningsmassen ved den enkelte utdanningsinstitusjon. Svarene gir en god indikasjon på bygningsmassens tilstand og utfordringer innen eiendomsforvaltningen.

Anslag på bygningsmassens tekniske tilstand per 2010 er gjort av de eiendomsansvarlige som kjenner bygningsmassen. Teknisk tilstand er angitt i henhold til metodikken som er nedfelt i Norsk Standard (NS) 3424 *Tilstandsanalyse av byggverk*, der det gis tilstandsgradering fra 0 til 3. Standarden gir et rammeverk for hva som bør legges til grunn i en tilstandsanalyse, og hvordan analyser skal gjennomføres.

Eksterne konsulenter har bidratt med faglig bistand i utformingen av og innretningen på spørreundersøkelsen. Som et ledd i utarbeidelsen av spørreskjemaet ble spørsmålsstillinger og svar-kategorier diskutert med eksterne konsulenter med eiendomsfaglig kompetanse og med utvalgte eiendomsansvarlige. I tillegg har ansvarlige departementer blitt forelagt spørreundersøkelsen underveis.

For å få en faglig diskusjon om tolkning av resultatene ble det i etterkant av undersøkelsen avholdt et møte med enkelte eksterne konsulenter med eiendomsfaglig kompetanse og eiendomsansvarlige ved tre selvforvaltende utdanningsinstitusjoner.

2.2 Dokumentanalyse og analyse av regnskapsdata

For å belyse hva forvalterne har av styringsinformasjon, og hvordan det arbeides med å forvalte bygningsmassen, er organisasjonskart, langsiktig(e) plan(er) for bygningsmassen, vedlikeholdsplaner og kartlegging/analyse av bygningsmassens tekniske tilstand gjennomgått. Videre er dokumenter som belyser husleieordninger i sektoren, gjennomgått.

Kvaliteten på eiendomsforvalternes styringsinformasjon er analysert med bistand fra eksterne konsulenter med byggfaglig kompetanse. De sist gjennomførte kartleggingene/analysene av bygningsmassens tekniske tilstand som er gjennomført for den enkelte utdanningsinstitusjon i perioden 2003–2010, er innhentet og gjennomgått. Det utgjør 26 tilstandsanalyser for 14 forskjellige forvaltere.

For å kartlegge styringsdialogen og hva Kunnskapsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har av styringsinformasjon om eiendomsforvaltningen, og hvilke rutiner departementene har for innhenting og oppdatering av informasjon, er det gjennomført en dokumentanalyse for perioden 2010–2011 av Prop 1 S, tildelingsbrev, rapporter og planer og dessuten referater fra etatsstyringsmøter. Dokumentanalysen belyser også styringsdialogen.

For å belyse utviklingen i bygningsmassens verdi, er det innhentet regnskapsdata for perioden 2007–2011. Etter bestilling fra Riksrevisjonen har Statsbygg gjort et uttrekk av regnskapsdata for utdanningsinstitusjonene knyttet til bokført verdi. Videre er det foretatt en gjennomgang av ledelseskommmentarene som framkommer av årsregnskapene for de åtte selvforvaltende virksomhetene i samme periode, for å belyse forhold knyttet til investeringer i bygningsmassen.

Investeringer omfatter gjennomførte og igangsatte investeringer i bygningsmassen for de årene prosjektene er ferdigstilt og regnskapsført. Med investeringer menes både det institusjonen finansierer over rammen og det som finansieres med prosjektmidler over statsbudsjettet. Elementer som brukerutstyr/inventar og lignende er holdt utenfor det oppgitte beløpet. Poster i driftsregnskapet inngår ikke det oppgitte beløpet.

Data for investeringer i bygningsmassen for perioden 2003–2011 for de selvforvaltende institusjonene er innhentet fra Kunnskapsdepartementet og har virksomhetenes årsregnskap som kilde. Avskrivninger er hentet fra den enkelte utdanningsinstitusjons årsregnskap.²

Investeringer og avskrivninger i den bygningsmassen som Statsbygg forvalter, er investerings-tallene for 2003–2010 innhentet i spørreundersøkelsen mens investeringstall for 2011 og avskrivninger for hele perioden er innhentet fra Statsbyggs sin egen regnskapsenhet

2.3 Intervjuer

For å belyse hvordan det arbeides med eiendomsforvaltning i organisasjonen, og mulige årsaker og konsekvenser av dårlig tilstand på bygningsmassen er det gjennomført to separate intervjuer ved hver institusjon. Det er gjennomført intervjuer med henholdsvis universitetsledelse og

eiendomsansvarlige ved Universitetet for miljø- og biovitenskap og Universitetet i Oslo. Det er også gjennomført intervju med ledelsen og forvaltere i Statsbygg region Øst i tillegg til Eiendomsavdelingen i Statsbygg sentralt.

Intervjuene er også brukt til å belyse i hvilken grad Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Kunnskapsdepartementet har en tilfredsstillende styring og oppfølging av virksomheter som forvalter eiendomsmasse i universitets- og høyskolesektoren.

Det er videre gjennomført intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Kunnskapsdepartementet for å belyse styring og oppfølging av eiendomsforvaltning i universitets- og høyskolesektoren.

2) Jamfør årsregnskap – note 5

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede mål og krav til god og effektiv statlig eiendomsforvaltning

Et overordnet mål for bygge- og eiendomspolitikken i staten er å skaffe funksjonelle lokaler for statlige virksomheter.

Det er et mål at eiendomsforvaltningen skal være kostnadseffektiv. For å nå dette målet må bygnin-
gene sikres et verdibevarende vedlikehold. Statens eiendomsvirksomhet skal videre ligge i front på områdene miljø, energi og universell utforming, jf. Prop. 1 S (2010–2011) for For-
nyings-, administrasjons- og kirke departementet.

I St.prp. nr. 84 (1998–1999) framgår det at statlig eiendoms masse må bevares og utvikles på en mest mulig optimal måte. Det innebærer at staten har behov for at forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eiendommene finner sted etter en felles kvalitetsstandard. Dette er en omfattende oppgave som krever et kompetent apparat, ikke minst fordi statens eiendoms masse er spredt over hele landet, så vel som i utlandet.

I proposisjonen står det videre at staten har behov for å forvalte og utvikle eiendommene på en forsvarlig måte. Eiendomsutvikling vil redusere behovet for nybygging i forbindelse med endrede brukerbehov.

I St.prp. nr. 84 (1998–1999) pekes det på at aktuelle lokalbehov skal dekkes på beste måte, når det gjelder både kostnader, framdrift og kvalitet. Dette skal kombineres med ønsket om en effektiv utnyttning av eksisterende bygningsmasse og utnyttelse av tilgjengelige tilbud i markedet.

I Innst. S. nr. 81 (1999–2000) til St.prp. nr. 84 (1998–1999) er familie-, kultur- og administrasjonskomiteen enig i det prinsipielle synet om betydningen av å skille forvaltningen av eiendommer og bygg fra departementenes og virksomhetenes primære oppgaver for at vedlikeholdet skal bli prioritert.

I Innst. S. nr. 227 (2004–2005) peker energi- og miljøkomiteen på at statlige sektorer som eier eller forvalter eiendommer av kulturhistorisk verdi, skal ta vare på disse verdiene i sin

eiendomsforvaltning. Det framgår av kongelig resolusjon av 15. august 2006 fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet at fagdepartementene er ansvarlige for at det blir utarbeidet landsverneplaner og forvaltningsplaner for statlige kulturhistoriske eiendommer innenfor sine sektorer.

I Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) *Om lov om universiteter og høyskoler* framkommer det at gode og formålstjenlige lokaler er en viktig innsatsfaktor i universitetenes og høyskolenes virksomhet. Lokaler legger føringer for hvilke muligheter institusjonene har for å organisere undervisningen sin, og for mange typer av forskning er vel tilpassede lokaler en avgjørende forutsetning. Et godt system for eiendomsforvaltning bør blant annet ha følgende målsettinger:

- effektiv arealutnyttelse og nøkternhet ved anskaffelser av nye arealer
- rettidig og effektiv arealanskaffelse
- optimalt vedlikeholdsnivå sett i et langsiktig økonomisk perspektiv
- hensiktsmessige rammer for den politiske styring
- sikring av tilfredsstillende beslutningsunderlag for vedtak om nyutbyggingsprosjekter

God eiendomsforvaltning innebærer å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Eiendomsutvalget (jf. NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle*), peker på følgende kriterier for god bygg- og eiendomsforvaltning:

- Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltning
- Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
- Effektiv arealutnyttelse
- Godt, verdibevarende vedlikehold
- Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
- Måltrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
- Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
- Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
- Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivarettatt
- Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen

Relevant informasjon om eiendomsmassen er viktig for å sikre en rasjonell, kostnadseffektiv og formålseffektiv eiendomsforvaltning. Dette omfatter blant annet informasjon og data om bygningenes tilstand, dokumentasjon knyttet til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygget og dessuten lovpålagt dokumentasjon knyttet til myndighetskrav (HMS-lovgivning mv.)

Det er utarbeidet en rekke profesjonelle standarder som gir retningslinjer for god og effektiv bygg- og eiendomsforvaltning:

- Norsk Standard NS 3424 – *Tilstandsanalyse av byggverk – Innhold og gjennomføring*. Standarden beskriver en metode for planlegging og gjennomføring av tilstandsanalyser for bygninger, anlegg og andre konstruksjoner.
- Norsk Standard, NS 3454 – *Livssyklus kostnader for byggverk – prinsipper og strukturer*.
- Norsk Standard NS 3940 – *Areal- og volumberegning av bygg*.

3.2 Krav til virksomheter som forvalter universitets- og høyskolebygg

3.2.1 Universiteter og høyskoler

Det er en målsetting at universiteter og høyskoler skal organisere og drive virksomheten på en slik måte at samfunnsoppdraget blir best mulig tatt hånd om innenfor rammen av disponible ressurser. Styret på et universitet eller en høyskole er institusjonens øverste organ, og styret har dermed ansvar for å trekke opp strategien for virksomheten og for at institusjonen når målene sine, jf. Prop. 1 S (2009–2010) for Kunnskapsdepartementet.

Lov om universiteter og høyskoler av 1. april 2005 fastslår at det er styret ved en institusjon som har forvaltningsansvar for egne eiendommer, og selv kan avhende fast eiendom med departementets samtykke eller etter generelle regler gitt av departementet, og videre at departementet kan gi regler om leie og bortleie av fast eiendom.

Det framgår også av lov om universiteter og høyskoler at institusjonene som selv forvalter statens eiendommer, også har drifts- og vedlikeholdsansvar for de bygningene dette gjelder. I lov om universiteter og høyskoler § 9-2 andre ledd framgår det at styret ved universiteter og høyskoler skal fastsette mål og resultatkrav og har ansvar for at institusjonens økonomiske ressurser og eiendom disponeres i overensstemmelse med bestemmelser om dette gitt av overordnet

myndighet, og etter forutsetninger for tildelte bevilgninger eller andre bindende vedtak.

I henhold til universitets- og høyskoleloven § 10-3 fjerde ledd er institusjonens administrerende direktør ansvarlig for iverksetting av de vedtak som treffes i institusjonens styringsorganer, og for disponering av ressurser og eiendom i samsvar med de vedtak som er gjort av styret. Det framgår videre av samme lov § 10-4 fjerde ledd at rektor er ansvarlig for iverksetting av de faglige og administrative vedtak som treffes i styret, og for disponering av ressurser og eiendom i samsvar med de vedtak som er truffet av styret.

3.2.2 Statsbygg

Definerte mål for Statsbyggs eiendomsforvaltning er følgende:

- Eiendomsforvaltningen er kostnadseffektiv og miljøvennlig.
- Leietakerne er tilfredse med Statsbyggs forvaltning av eiendommene.
- Bygningene som Statsbygg forvalter, skal være universelt utformet innen 2025, jf. Prop. 1 S (2010–2011) for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

For å nå målet om en kostnadseffektiv eiendomsforvaltning må eiendommene sikres et verdibevarende vedlikehold. Brorparten av de eiendommene Statsbygg forvalter, inngår i den statlige husleieordningen. Denne ordningen danner det økonomiske grunnlaget for et regelmessig vedlikehold. Effektivitet og kvalitet i eiendomsforvaltningen skal sikres gjennom en kombinasjon av innkjøpte vedlikeholdstjenester og eget driftspersonell med inngående kjennskap til bygningene, jf. Prop. 1 S (2010–2011) for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

Ifølge St.prp. nr. 84 (1998–1999) skal leien for de eiendommene Statsbygg forvalter, være kostnadsdekkende. Leien skal dekke følgende kostnader: kapitalkostnader (renter og avskrivninger), drift og vedlikehold og administrasjon. I Innst. S. nr. 81 (1999–2000) påpeker familie-, kultur- og administrasjonskomiteen prinsippet om at det skal kreves inn kostnadsdekkende husleie fra leietakerne.

Statsbygg skal utvikle kostnadseffektive og funksjonelle lokaler for statlige virksomheter der miljøhensyn og universell utforming og arkitektonisk kvalitet står sentralt. Som statlig virksomhet må Statsbygg følge særskilte regler og prosedyrer i arbeidet sitt, og en rekke hensyn må ivaretas.

Like fullt skal Statsbygg innenfor disse rammene være konkurransedyktig og forme bygg som skaper høy kundeverdi med hensyn til kvalitet og holdbarhet, jf. Prop. 1 S (2010–2011) for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

3.3 Krav til departementenes styring og oppfølging

3.3.1 Generelle krav, mål- og resultatstyring

I henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 1.2 har Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Kunnskapsdepartementet det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter bruker ressurser effektivt, og at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte. Videre har departementet ansvar for at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon, at det gjennomføres kontroll med virksomheten, og at virksomheten har forsvarlig intern kontroll, i tillegg til at det gjennomføres evalueringer.

Alle statlige virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet. Videre skal statlige virksomheter sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Videre har statlige virksomheter et ansvar for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsinformasjon, jf. reglement for økonomistyring i staten § 4.

Det framgår av reglement for økonomistyring i staten § 14 ledd e at alle statlige virksomheter skal etablere systemer for intern kontroll for å sikre at virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte.

Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal belyse hensiktsmessighet av eksempelvis eierskap, organisering og virkemidler, herunder tilskuddsordninger, jf. reglement for økonomistyring i staten § 16.

3.3.2 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets overordnede ansvar

Det framgår av Prop. 1 S (2010–2011) for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet at departementet har et overordnet ansvar for bygge- og eiendomspolitikken i staten. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har ansvar for å utforme retningslinjer for statens interne håndtering av bygge- og eiendomssaker.

Statsbygg, som er underlagt Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, er en viktig aktør som både premissleverandør og utøvende virksomhet innenfor bygge- og eiendomspolitikken.

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen peker i Innst. S. nr. 81 (1999–2000) på at Statsbygg i dag er eiendomsforvalter, byggherre for departementer og statlige virksomheter, eiendomsutvikler og statens rådgiver i bygge- og eiendomssaker.

Målene for Statsbygg er knyttet til byggherre-aktivitet (prosjektgjennomføring), eiendomsforvaltning og rådgivning. Det er et mål å sikre kostnadseffektiv og miljøvennlig eiendomsforvaltning. Videre er det et mål at rådgivningen overfor statlige virksomheter styrkes og utvikles for også å ivareta statlige føringer til energibruk og universell utforming, jf. Prop. 1 S (2010–2011) for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.



Høgskolen i Ålesund, ferdigstilt i 1999. Kilde: Statsbygg / Jaro Hollan

4 Hvordan er tilstanden på bygningsmassen i universitets- og høyskolesektoren?

Eiendomsmassen i universitets- og høyskolesektoren eies av flere aktører og forvaltes på ulike måter. Deler av den statlige eiendomsmassen forvaltes av utdanningsinstitusjonene selv. Statsbygg forvalter også eiendomsmasse på vegne av staten og leier ut til utdanningsinstitusjonene i sektoren. I tillegg eies og forvaltes deler av bygningsmassen i sektoren av private aktører som leier ut til utdanningsinstitusjonene.

De utdanningsinstitusjonene i sektoren som selv forvalter bygningsmasse, har ansvar for drift og vedlikehold av denne bygningsmassen. Forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen finansieres innenfor utdanningsinstitusjonenes vedtatte budsjett.

Statsbygg har, som forvalter av statlig eiendomsmasse, ansvar for drift og vedlikehold av bygningsmassen for sine leietakere. Forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen er finansiert gjennom leieinntekter. Eiendomsavdelingen i Statsbygg har en desentralisert struktur med fem regionkontorer (region Sør, region Øst, region Vest, region Midt-Norge og region Nord).

Regionkontorene forvalter, drifter og vedlikeholder eksisterende statlige bygg og utvikler eiendommene i takt med endrede brukerbehov og omstrukturering av regionale statlige virksomheter. Regionkontorene har ansvar for markedsføring, utleie, drift, vedlikehold og salg av eiendommene i sine regioner.

4.1 Utviklingen i areal

Universitetene og høyskolene forvalter statlig bygningsmasse per 31. desember 2010 for totalt 3,06 mill. kvadratmeter. Av dette arealet forvaltes 1,68 mill. kvadratmeter av utdanningsinstitusjonene selv, mens det resterende arealet forvaltes av Statsbygg (0,8 mill. kvadratmeter) og leies av private utleiere (0,5 mill. kvadratmeter). Det innebærer at 81 prosent av bygningsmassen ved universitetene og høyskolene er statlig eid.

Tabell 1 gir en oversikt over arealutvikling i universitets- og høyskolesektoren for perioden 2003–2010.

Tabell 1 viser at arealet har økt med 329 000 kvadratmeter i perioden 2003–2010, noe som tilsvarer en økning på 12 prosent. Den prosentvise økningen har vært størst når det gjelder areal forvaltet av private utleiere, som har økt sin andel til 17 prosent av arealet i sektoren.³ Arealet forvaltet av de selvforvaltende institusjonene og Statsbygg har også økt i perioden med henholdsvis 6 og 14 prosent.

Tabell 2 viser at universitetene utgjør 94 prosent av bygningsmassen ved de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene, mens høyskolene utgjør seks prosent. Areal forvaltet av Statsbygg i universitets- og høyskolesektoren er jevnt fordelt med nær én firedel av arealet i hver region, med unntak av region Nord som utgjør åtte prosent.

Tabell 1 Areal i universitets- og høyskolesektoren i 2003 og 2010, i kvadratmeter og prosent

Tall i kvm	1.1.2003 (Prosentvis andel av totalareal)	31.12.2010 (Prosentvis andel av totalareal)	Arealendring	Prosentvis endring areal 2003–2011
Forvaltet av utdanningsinstitusjonen	1 582 000 (58%)	1 677 000 (55%)	95 000	6%
Forvaltet av Statsbygg	756 000 (27%)	862 000 (28%)	106 000	14%
Forvaltet av private utleiere	398 000 (15%)	526 000 (17%)	128 000	32%
Sum	2 736 000 (100%)	3 065 000 (100%)	329 000	12%

Kilde: Spørreundersøkelse om eiendomsforvaltning i UH-sektoren, Riksrevisjonen, 2011. Databasen for høyere utdanning

3) Entra Eiendom AS inngår i kategorien private utleiere.

Tabell 2 Oversikt over areal per 2010, fordelt på selvforvaltende universiteter og høyskoler og regionene i Statsbygg

Virksomheter ¹	Areal per 31.12.2010 ²	
Universiteter (5)	1 571 000	(94 %)
Selvforvaltende høyskoler (3)	106 000	(6 %)
Sum areal selvforvaltende (8)	1 677 000	(100 %)
Region Sør (4)	207 000	(25 %)
Region Øst (7)	183 000	(23 %)
Region Vest (4)	175 000	(22 %)
Region Midt-Norge (7)	178 000	(22 %)
Region Nord (4)	69 000	(8 %)
Sum areal Statsbygg (26)	812 000	(100 %)
Total areal (34)	2 489 000	

¹ Tallet i parentes viser antall virksomheter per kategori.

² Korrigeret for private utleiende, areal leid av selvforvaltende og areal eid av leietakere av Statsbygg.

Kilde: Spørreundersøkelse om eiendomsforvaltning i universitets- og høyskolesektoren, Riksrevisjonen, 2011

For å få et bilde av alderssammensetningen i bygningsmassen ble de eiendomsansvarlige ved de respektive utdanningsinstitusjonene bedt om å fordele arealet sitt på ulike byggeperioder. Figur 1 viser areal fordelt per byggeperiode for bygningsmasse forvaltet av Statsbygg og utdanningsinstitusjoner selv.

Figur 1 viser at Statsbyggs portefølje i universitets- og høyskolesektoren har en større andel nyere bygningsmasse enn utdanningsinstitusjoner som selv forvalter bygningsmassen. 49 prosent av arealet til Statsbygg er bygget etter 1991, mens 27 prosent av arealet til de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene er bygget i samme periode. Nærmere 20 prosent av arealet til de

selvforvaltende utdanningsinstitusjonene er bygget før 1950, mens det samme gjelder for 11 prosent av arealet til Statsbygg.

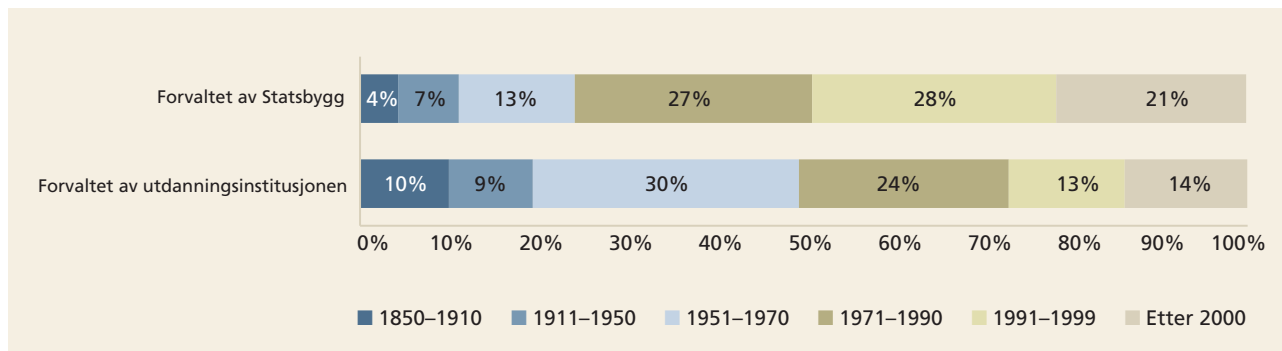
Ifølge et notat utarbeidet av Multiconsult i 2008 vil alderssammensetningen på bygningsmassen få konsekvenser for vedlikeholdet ettersom vedlikeholdsbehovet vil variere gjennom bygningenes levetid. Tilstandsgraden for bygg med en alder på 20–30 år vil gradvis falle og medføre utviklings- og oppgraderingskostnader for å hindre skadeutvikling og følgeskader. Videre kan bygg som er eldre enn 30 år, generere større utskiftninger og oppgraderinger som følge av at bygningsdeler og komponenter går ut på dato.

Når et bygg blir foreslått vernet, skal det behandles som om det allerede er vedtatt vernet.⁴ De fleste selvforvaltende utdanningsinstitusjonene har vernet og foreslått vernet areal. Spørreundersøkelsen viser at 30 prosent av bygningsmassen i universitets- og høyskolesektoren er vernet eller foreslått vernet, noe som utgjør 36 prosent av det totale arealet til de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene og 22 prosent av Statsbyggs totale areal i sektoren.

4.2 Investeringer i bygningsmassen og bokført verdi

Undersøkelsen viser at det til sammen er investert for 9 mrd. kroner i bygningsmassen i perioden 2003–2011. Investeringene er både relatert til nybygg og investeringer i eksisterende bygningsmasse. Investeringene er størst ved selvforvaltende universiteter og høyskoler med 5,5 mrd. kroner, mens de utgjør 3,5 mrd. kroner for bygningsmasse som er forvaltet av Statsbygg. Dette bildet endrer seg derimot når investeringene

Figur 1 Areal fordelt på byggeperioder, forvaltet av utdanningsinstitusjonen og Statsbygg (2010)



Kilde: Spørreundersøkelse om eiendomsforvaltning i universitets- og høyskolesektoren, Riksrevisjonen, 2011

4) Vernet areal omfatter bygg som er vernet i verneklasse 1 og verneklasse 2, jf. Landsverneplan for Kunnskapsdepartementet.

fordeles på antall kvadratmeter. Selvforvaltende universiteter og høyskoler investerer for kr 3200 per kvadratmeter i bygningsmassen, mens Statsbygg investerer for kr 4300 per kvadratmeter.

De selvforvaltende institusjonene ble bedt om å oppgi hovedbegrunnelsene for hvorfor de gjennomførte de ulike investeringsprosjektene i perioden 2003–2010. Sju av åtte virksomheter redegjorde for begrunnelsene for investeringer tilsvarende 3,9 mrd. kroner. Endrede krav fra det offentlige var hovedbegrunnelsen for 158 mill. kroner, og endrede behov i kjernevirksomheten var hovedbegrunnelsen for 1,24 mrd. kroner. De resterende 2,5 mrd. kronene var brukt på investeringer relatert til bygningsmassens dårlige tekniske tilstand.

For å opprettholde den bokførte verdien på bygningsmassen må de årlige investeringene over tid tilsvare de årlige avskrivningene. Tabell 3 viser årlig nettoinvestering i bygningsmassen til de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene og Statsbygg beregnet som investeringer fratrasket årets avskrivninger.⁵

Tabell 3 viser at nettoinvesteringene for de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene i perioden 2007–2011 er – 2273 mill. kroner. Det innebærer at avskrivningene i denne perioden har vært større enn investeringene. Til sammenligning har nettoinvesteringene i Statsbygg vært på 1149 mill. kroner i samme periode.

I ledelseskomentarene til årsregnskapene for årene 2008–2010 fra de selvforvaltende virksomhetene omtales kapitalslit og utfordringer med reinvesteringer i bygningsmassen. I 2008 var slike forhold omtalt ved tre av åtte virksomheter, mot seks av åtte virksomheter i 2010. Av ledelseskomentarene ved Universitetet i Oslo (UiO) og

Universitetet for miljø og biovitenskap (UMB) i 2010 går det fram at det er økonomisk utfordrende å sikre tilstrekkelig med reinvesteringer for å ivareta Kunnskapsdepartementets krav om å opprettholde bygningsmassens bruksverdi.

Ifølge SSØ (5–2009) er bokført verdi et uttrykk for den regnskapsmessige verdien av bygningsmassen, justert for akkumulerte avskrivninger, nedskrivninger, avhending og investeringer. Tabell 4 viser utviklingen av bokført verdi i perioden 2007–2011 for selvforvaltende utdanningsinstitusjoner og Statsbygg.

Tabell 4 viser at utviklingen i bokført verdi i universitets- og høyskolesektoren samlet har vært tilnærmet uendret i perioden 2007–2011, men at utviklingen har vært forskjellig mellom de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene og Statsbygg. De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene har hatt en prosentvis nedgang på 7 prosent i perioden, noe som tilsvarer en reduksjon av bygningsmassens regnskapsmessige verdi på ca. 1 mrd. kroner. De selvforvaltende institusjonene har i perioden avhendet bygningsmasse for ca. 72 mill. kroner. Bokført verdi i Statsbygg har i perioden økt med 18 prosent, noe som utgjør i overkant av 1 mrd. kroner.

Undersøkelsen viser at de selvforvaltende universitetene og høyskolene har investert nær 5,5 mrd. kroner i bygningsmassen over en åtteårsperiode. Samtidig har netto investeringer i perioden 2007–2011 vært negativ, og bygningsmassen har hatt en regnskapsmessig reduksjon målt i bokført verdi. For å opprettholde den bokførte verdien på bygningsmassen, ville det ha vært nødvendig med et høyere nivå på investeringene.

Tabell 3 Netto investeringer i bygningsmassen 2007–2011 (løpende mill. kroner)

Virksomheter	2007	2008	2009	2010	2011	Sum
Selvforvaltende utdanningsinstitusjoner	-676	-263	-356	-276	-702	-2 273
Statsbygg	242	-51	191	824	-57	1 149

Ikke inkludert UiO-tall fra årene før 2010, ref. åpningsbalanse i 2010

Kilde: Årsregnskap 2003–2011, note 5 for de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene, Statsbygg regnskapsdata 2003–2011, og spørreundersøkelse om eiendomsforvaltning i universitets- og høyskolesektoren, Riksrevisjonen 2011.

5) Kunnskapsdepartementet besluttet at universitets- og høyskolesektoren fra og med 2007 skulle føre regnskapene etter statlig regnskapsstandard. Det medførte etablering av åpningsbalanse for de selvforvaltende virksomhetene og avskrivninger for bygningsmassen. Kilde: Saksfremlegg for styret om åpningsbalansen, UiO, vedlegg 2.

Tabell 4 Utvikling i bokført verdi for bygningsmassen forvaltet av utdanningsinstitusjonene og Statsbygg, 2007–2011 (løpende mill. kroner)

Virksomheter	2007	2011	Prosentvis endring
Universiteter*	16 441	15 393	-6%
Høgskoler	813	716	-12%
Sum selvforvaltende	17 254	16 109	-7%
Statsbygg	6 243	7 395	18%
Sum UH-sektor	23 497	23 504	0%

Kilde: Utdanningsinstitusjonenes årsregnskap note 5

* Ikke inkludert UiO, som først fikk åpningsbalanse fra 2010. Per 2011 har UiOs bygningsmasse en bokført verdi på 8,6 mrd. kroner.

Løpende vedlikehold som tas over driftsbudsjettet, vil ikke påvirke bokført verdi. Til sammenligning vil anskaffelser som gir bygningsmassen en varig forbedring eller økt funksjonalitet, øke den bokførte verdien (Anbefalt statlig regnskapsstandard nr 17 – Anleggsmidler). Dette betyr at bygningsmassens tekniske tilstand kan forbedres selv om dette ikke påvirker bokført verdi.

4.3 Bygningsmassens tekniske tilstand

I spørreundersøkelsen ble de eiendomsansvarlige bedt om å gi en vurdering av teknisk tilstand (TG) på bygningsmassen de forvalter i sektoren, fordelt på tilstandsgradene 0 til 3. De eiendomsansvarlige opplyser i spørreundersøkelsen at vurderingene er basert på tilgjengelig styrings-

Faktaboks 1 Tilstandsvurdering av bygg

Tilstandsvurdering av bygg gjennomføres på en skala fra 0 til 3. Tilstandsgradene rangeres som følger:

0 = ingen symptomer på dårlig tilstand

Meget god standard uten feil og mangler og kun ubetydelig slit og elde fra nybyggstandard.

1 = svake symptomer på dårlig tilstand

God, tilfredsstillende standard, hvor alle lover og forskrifter er ivaretatt. Noe slitasje og elde fra nybyggstandard.

2 = middels kraftige symptomer på dårlig tilstand

Et visst omfang av feil og mangler som krever teknisk utbedring, og/eller avvik fra lover og forskrifter.

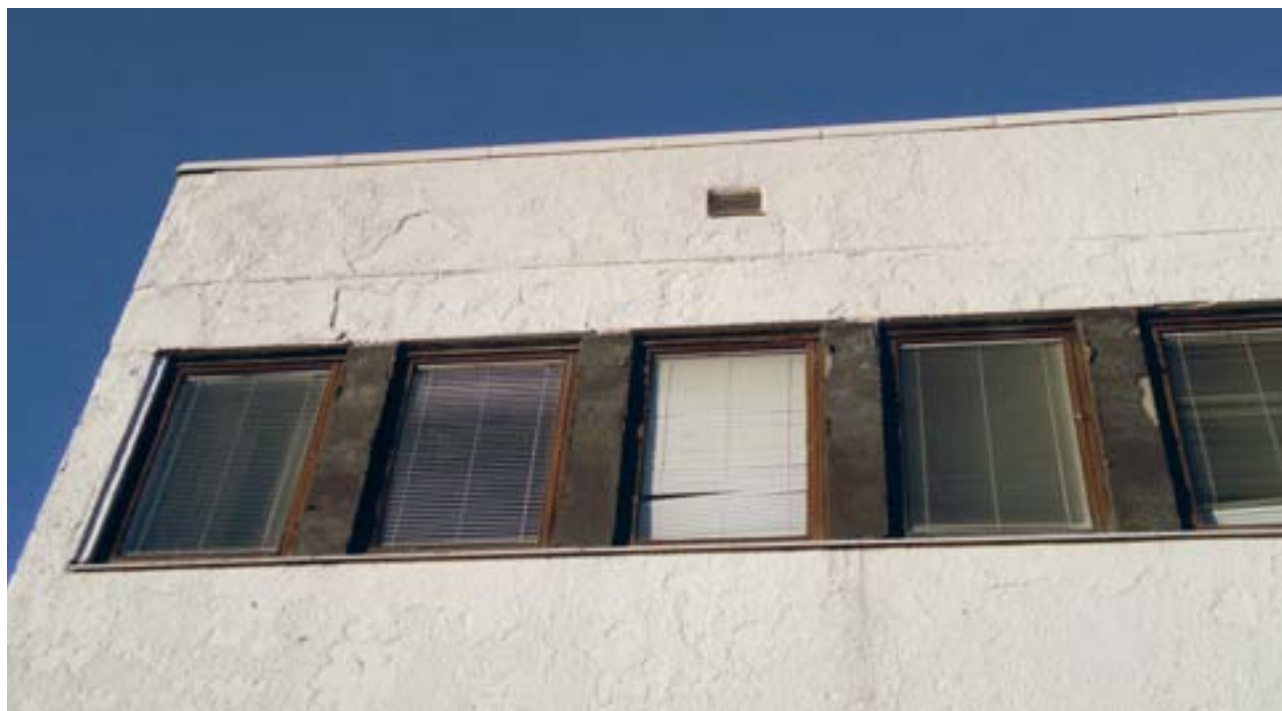
3 = kraftige symptomer på dårlig tilstand

Omfattende skader, feil og mangler. Mye slitasje. Betydelig behov for teknisk utbedring. Avvik fra lover og forskrifter.

Tilstandsgrad 0 og 1 er et uttrykk for god tilstand, mens tilstandsgrad 2 og 3 er et uttrykk for dårlig tilstand.

Norsk Standard 3424 – Tilstandsanalyse for byggverk – Innhold og gjennomføring gir en standard for hva som legges til grunn i en tilstandsanalyse, og hvordan analyser skal gjennomføres.

informasjon, som tilstandskartlegginger gjennomført av eksterne og interne aktører, i kombinasjon med de eiendomsansvarliges lokal-kunnskap om bygningsmassen.



Eksempel på bygg i dårlig tilstand.

Kilde: UMB

Tabell 5 Utdanningsinstitusjoners areal fordelt på tilstandsgrad og arealvektet tilstand⁶

		Tall i prosent				
	Utdanningsinstitusjoner	TG 0	TG 1	TG 2	TG 3	Arealvektet tilstandsgrad
Forvaltet av universitet	UiB	4	68	17	11	1,3
	UiO	22	14	48	16	1,6
	UMB	5	21	59	15	1,8
	NTNU	14	52	33	1	1,2
	UiT	0	84	13	3	1,2
	Sum universitet	13	47	32	8	1,4
Forvaltet av høyskoler	NIH	2	50	23	25	1,7
	NHH	0	33	63	4	1,7
	NVH	0	0	100	0	2,0
	Sum selvforvaltende høyskoler	4	22	61	13	1,8
Forvaltet av Statsbygg	Statsbygg region Sør	46	53	1	0	0,5
	Statsbygg region Øst	4	67	21	8	1,3
	Statsbygg region Vest	0	56	44	0	1,4
	Statsbygg region Midt-Norge	44	47	9	0	0,6
	Statsbygg region Nord	38	61	0	1	0,6
	Sum Statsbygg	26	56	17	2	1,0
Sum UH-sektor		16	47	30	7	1,3

Kilde: Spørreundersøkelse om eiendomsforvaltning i universitets- og høyskolesektoren, Riksrevisjonen, 2011

Tabell 5 viser vurderinger av teknisk tilstand fordelt på areal forvaltet av utdanningsinstitusjonene og areal forvaltet av regionene i Statsbygg.

Tabellen viser at 63 prosent av det totale arealet i sektoren vurderes å være i tilstandsgrad 0 og 1, dvs. at arealet har ingen eller svake symptomer på dårlig teknisk tilstand. 37 prosent vurderes å være i tilstandsgrad 2 og 3, hvorav 30 prosent av arealet har middels kraftige symptomer på dårlig teknisk tilstand, mens 7 prosent har kraftige symptomer på dårlig teknisk tilstand.

Tabell 5 viser at de eiendomsansvarlige gjennomgående vurderer tilstanden til å være bedre for bygningsmassen forvaltet av Statsbygg enn for bygningsmassen forvaltet av universiteter og høyskoler. 82 prosent av arealet som forvaltes av Statsbygg, vurderes til å ha tilstandsgrad 0 eller 1. Ved selvforvaltende universiteter og høyskoler vurderes henholdsvis 60 og 26 prosent av arealet til å ha samme tilstand.

Tabell 5 viser videre at de eiendomsansvarlige vurderer at Statsbyggs bygningsmasse har en vektet tilstandsgrad på 1,0. Samtidig viser tabellen at region Øst og region Vest har en dårligere vektet tilstandsgrad og en høyere andel areal i tilstandsgrad 2 og 3 enn gjennomsnittet i Statsbygg.

Det er stor variasjon blant de selvforvaltende institusjonene når det gjelder hvordan de vurderer bygningsmassen sin. Tabell 5 viser at de selvforvaltende høyskolene, UMB og UiO vurderer arealene sine til å ha en arealvektet tilstandsgrad i intervallet 1,6–2,0. Til sammenligning vurderer Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) og Universitetet i Tromsø (UiT) arealene sine til å ha en arealvektet tilstand på 1,2, mens Universitetet i Bergen (UiB) lander på 1,3.

Forskjellen mellom de selvforvaltende universitetene kommer tydeligst fram ved å sammenligne institusjoner med tilnærmet lik størrelse på bygningsmassen. UiO og NTNU forvalter en bygningsmasse på ca. 460 000 kvadratmeter. De eiendomsansvarliges vurderinger viser at

6) Arealvektet tilstand viser gjennomsnittet av areal fordelt på ulike tilstandsgrader, 0–3.

Tabell 6 Byggperioder fra før 1850 til 2010 for selvforvaltende utdanningsinstitusjoner og Statsbygg, fordelt på tilstandsgrader

Byggeperiode		Tall i prosent				Sum areal byggeperiode (kvm)
		TG 0	TG 1	TG 2	TG 3	
Selvforvaltende	Før 1850	3	43	23	31	8 000
	1850–1910	0	26	42	32	167 000
	1911–1950	0	19	71	10	157 000
	1951–2010	14	48	32	6	1 345 000
Statsbygg	Før 1850	57	43	0	0	900
	1850–1910	4	79	3	14	26 000
	1911–1950	3	61	36	0	48 000
	1951–2010	28	54	16	2	715 000

Kilde: Spørreundersøkelse om eiendomsforvaltning i universitets- og høyskolesektoren, Riksrevisjonen, 2011

64 prosent av arealet til UiO har tilstandsgrad 2 eller 3, mens det samme bare er tilfellet for 34 prosent av arealet til NTNU.

Tabell 5 viser at samlet vurderes 7 prosent av bygningsmassen i universitets- og høyskolesektoren til å ha tilstandsgrad 3, noe som innebærer at bygningsmassen har omfattende skader, feil og mangler og avvik fra lover og forskrifter. 30 prosent av bygningsmassen vurderes til å ha tilstandsgrad 2, og har et visst omfang av feil og mangler som krever teknisk utbedring og kan avvike fra lover og forskrifter.

Spørreundersøkelsen viser at andelen bygningsmasse som har tilstandsgrad 2 eller 3, synker gradvis med nyere byggeperioder for alle utdanningsinstitusjonene. Bygningsmassen i sektoren som har tilstandsgrad 3, synker fra 29 prosent for bygg fra 1850–1910 til 1 prosent for bygg fra 1971–1990.

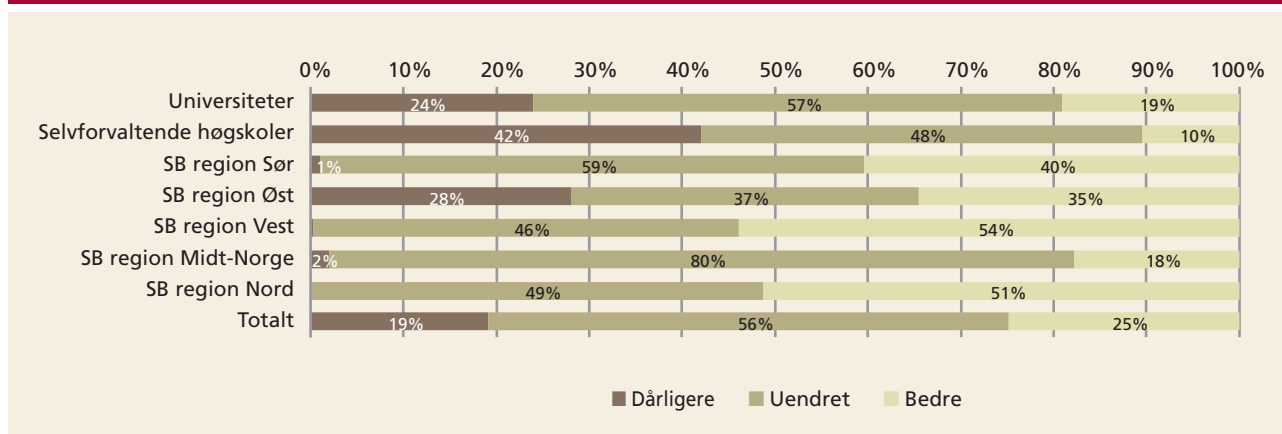
Tabell 6 viser at den eldre bygningsmassen hos de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene vurderes til å ha en dårligere tilstand enn den eldre bygningsmassen hos Statsbygg. 81 prosent av arealet til de selvforvaltende institusjonene fra byggeperioden 1911–1950 vurderes til å ha tilstandsgrad 2 eller 3, mens bare 36 prosent av



Eksempel på bygg i dårlig tilstand.

Kilde: UMB

Figur 2 Utvikling i teknisk tilstand for perioden 2003–2010, selvforvaltende utdanningsinstitusjoner og Statsbygg-regioner (prosent)



Kilde: Spørreundersøkelse om eiendomsforvaltning i universitets- og høyskolesektoren, Riksrevisjonen, 2011

arealet til Statsbygg fra denne byggeperioden vurderes til å ha samme tilstandsgrad.

Spørreundersøkelsen viser videre at utdanningsinstitusjoner som har en høyere andel vernet bygningsmasse, også har en dårligere vektet tilstandsgrad. For eksempel har UiO, UMB, Norges Idrettshøgskole (NIH) og Statsbygg region Øst en andel vernet areal på over 40 prosent og samtidig en vektet tilstandsgrad som er dårligere enn 1. Region Sør, region Nord og region Midt-Norge har lite vernet areal samtidig som de har en god arealvektet teknisk tilstand på bygningsmassen sin. På den annen side har Norges Handelshøgskole (NHH) også lite vernet areal mens bygningsmassen vurderes til å ha en dårlig arealvektet tilstand.

4.3.1 Bygningsmassens funksjonalitet og tilpasningsdyktighet

De eiendomsansvarlige ble bedt om å vurdere bygningsmassens funksjonalitet og tilpasningsdyktighet. Funksjonalitet gir uttrykk for om bygningsmassen har egenskaper som muliggjør effektiv drift, ønsket kapasitet og kvalitet i lokalene. Tilpasningsdyktighet gir uttrykk for om bygningsmassen enkelt kan tilpasses endrede behov og krav som stilles til virksomheten.

I undersøkelsen er det mottatt informasjon om bygningsmassens funksjonalitet og tilpasningsdyktighet for 23 av de 34 utdanningsinstitusjonene. For disse vurderes 79 prosent av arealet som funksjonelt, og 21 prosent av arealet vurderes som lite funksjonelt. Av det arealet som vurderes som lite funksjonelt, vurderes 40 prosent i tillegg som lite tilpasningsdyktig.

Undersøkelsen viser at det primært er de selvforvaltende institusjonene som har lite funksjonelt og lite tilpasningsdyktig areal. 21 prosent av arealet som er forvaltet av universiteter og høyskoler, vurderes som lite funksjonelt. Av dette vurderes 39 prosent som både lite funksjonelt og lite tilpasningsdyktig. Til sammenligning er 6 prosent av arealet som forvaltes av Statsbygg, vurdert som lite funksjonelt, hvorav 63 prosent også er vurdert som lite tilpasningsdyktig.

4.4 Utvikling i bygningsmassens tekniske tilstand

Figur 2 viser de eiendomsansvarliges vurdering av utviklingen i teknisk tilstand for perioden 2003–2010

Figur 2 viser at når det gjelder den tekniske tilstanden for det totale arealet av bygningene, har den i perioden 2003–2010 blitt bedre for 25 prosent av arealet, holdt seg uendret for 56 prosent av arealet og blitt dårligere for 19 prosent av arealet.

Med unntak av region Øst viser figuren at de eiendomsansvarlige vurderer at utviklingen i tilstand har vært bedre for Statsbyggs bygningsmasse enn for de selvforvaltende universitetene og høyskolenes bygningsmasse. Regionene i Statsbygg vurderer at mellom 18 og 54 prosent av deres bygningsmasse har blitt bedre i perioden, mens de selvforvaltende universitetene og høyskolene vurderer at 10–19 prosent av bygningsmassen har blitt bedre i samme periode.

De eiendomsansvarlige vurderer at utviklingen i teknisk tilstand i Statsbyggs bygningsmasse i

hovedsak har vært uendret eller har blitt bedre. Unntaket er region Øst, hvor 28 prosent av bygningsmassen vurderes til å ha fått en dårligere teknisk tilstand i perioden. Selv om 44 prosent av bygningsmassen i region Vest vurderes til å ha tilstandsgrad 2 (jf. tabell 5), har det ikke vært en negativ utvikling av arealet i perioden 2003–2010.

Figuren viser at selvforvaltende universiteter og høyskoler har størst andel bygningsmasse som er vurdert til å ha fått en dårligere teknisk tilstand i løpet av den aktuelle perioden. I overkant av 40 prosent av arealet til de selvforvaltende høyskolene og nær 25 prosent av arealet til de selvforvaltende universitetene vurderes til å ha blitt dårligere i perioden.

De tre forvalterne – universiteter, selvforvaltende høyskoler og Statsbygg Øst – har vurdert at de i 2010 har areal med dårlig teknisk tilstand, samtidig som de vurderer at en andel av arealet har hatt en negativ utvikling i perioden 2003–2010. Vurderingene kan tyde på at forvalterne har hatt utfordringer knyttet til dårlig teknisk tilstand over lengre tid, og at de har hatt problemer med å håndtere utfordringene.

Statsbygg opplyser at den dårlige tilstanden skyldes uavklarte situasjoner knyttet til utvikling av bygningsmassen for enkelte leietakere. Statsbygg mener at de har håndtert situasjonen på en ansvarlig måte, og at de hele tiden har hatt full kontroll.

De eiendomsansvarlige ble bedt om å oppgi de viktigste årsakene til at den tekniske tilstanden har blitt dårligere eller bedre i perioden. De eiendomsansvarlige mener hovedårsakene til at arealet har fått dårligere teknisk tilstand, er

- mangelfullt vedlikehold
- utsatt vedlikeholdsplanlegging
- manglende bevilgninger til vedlikehold
- økt alder og slitasje på bygg
- manglende avklaringer om salg og investeringsbeslutninger

Hovedårsakene til at noe av arealet har blitt bedre, mener de eiendomsansvarlige skyldes investeringer i nybygg og utskiftninger, og godt vedlikehold av bygningsmassen.

4.5 Konsekvenser for kjernevirksomheten av dårlig tilstand på bygningsmassen

Spørreundersøkelsen viser at 81 prosent av arealet som er vurdert til å ha en dårlig teknisk tilstand, er knyttet til kjernevirksomheten ved de selvforvaltende universitetene og høyskolene. 52 prosent av arealet som har en dårlig teknisk tilstand, er auditorier, lesesaler og kontorer, og 29 prosent er laboratorier. 19 prosent av arealet som har en dårlig teknisk tilstand, befinner seg i kategorien «annet» og omfatter blant annet idrettsanlegg, boliger, garasjeanlegg osv.. Statsbygg oppgir at de ikke skiller mellom typer areal i sin forvaltning av bygningsmassen.

Dokumentanalyse av styresaker, rapporter og planer relatert til bygningsmassen som forvaltes av virksomhetene selv, viser at fire av åtte utdanningsinstitusjoner belyser konsekvensene av å ha areal med dårlig teknisk tilstand.

For eksempel framgår det av UiOs masterplan for bygningsmassen at et flertall av bygningene ikke tilfredsstiller arbeidsmiljøloven, byggeforskrifter og HMS-krav. UiO og UMB uttaler at dårlig tilstand på bygg medfører en risiko for at lovkrav ikke møtes, blant annet ved at krav om nødvendig ventilasjon ikke tilfredsstilles.

I en styresak ved UMB uttales det at selv om deler av bygningsmassen er av god kvalitet, har store deler av både undervisningslokaler, laboratorier og andre forskningsanlegg en så dårlig kvalitet at det går ut over kvaliteten på undervisningen og forskningen. UMB uttaler at stenging av lokaler med dårlig teknisk tilstand har medført at studenter og ansatte har måttet flytte til midlertidige lokaler. UiO oppgir at det å ha laboratoriebygg med tilstandsgrad 3 medfører at både satsinger med ekstern finansiering og generell undervisning og forskning i eksperimentelle fag blir skadelidende.

I en annen styresak viser UMB til at en nedslitt og uhensiktsmessig bygningsmasse er en stor utfordring fordi det bidrar til at universitetet ikke er i stand til å tilby tilstrekkelig med hensiktsmessige bygninger og arealer til sin primæraktivitet innen undervisning og forskning.

I intervju uttaler UMB at det er utfordrende blant annet å få tilpasset eldre fredede bygg fordi det strukturelle i bygningen må ivaretas, og at det i begrenset grad er mulig å øke bruksintensiteten i slike bygg til nåværende behov. UMB viser til at

en konsekvens av dette er at areal per student øker, noe som igjen genererer økte arealkostnader.

UiO sier at deler av den eldre bygningsmassen har begrenset funksjonalitet og brukspotensial. Universitetet uttaler at kvaliteten på undervisningen vil kunne forbedres gjennom å ha lokaler med bedre funksjonalitet og bedre teknisk tilstand. Det samme omtales i dokumentasjon fra NTNU hvor det vises til at lite funksjonalitet legger restriksjoner på bruk av areal, og at enkelte deler av bygningsmassen trenger omfattende oppgradering for å møte framtidens forskningsutfordringer.

Bygningsmassens oppgraderingsbehov framkommer som prisen for å løfte dagens bygningsmasse opp til et valgt ambisjonsnivå. Å sikre et verdibevarende vedlikehold innebærer at bygningsmassen over tid skal ha tilstandsgrad 1. Det betyr at bygget har en akseptabel standard uten alvorlige feil, skader eller mangler og tilfredsstiller alle lover og forskrifter.

Med det ovennevnte som utgangspunkt vil bygningsmasse med vektet tilstandsgrad 1 eller bedre ikke ha et oppgraderingsbehov, mens bygningsmasse med vektet tilstandsgrad dårligere enn 1 vil kunne ha et oppgraderingsbehov. Tabell 5 viser at det er særlig de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene som vil kunne ha et oppgraderingsbehov i sektoren.

UiO og UMB påpeker at deres bygningsmasse har et større oppgraderingsbehov. Begge universitetene viser til at de ikke vil klare å ta igjen bygningsmassens oppgraderingsbehov. UMB oppgir at oppgradering av bygningsmassen fortsetter å være den største risikoen for virksomheten.



Realfagbygget, Universitetet i Bergen. Det sto ferdig i 1977, og med en bruksflate på 47 000 kvadratmeter er det en av de største enkeltstående bygningene i Norge.

Kilde: UiB/Irene Heggstad

5 I hvilken grad forvaltes eiendomsmassen i universitets- og høyskolesektoren på en god og hensiktsmessig måte?

5.1 I hvilken grad har forvalterne tilstrekkelig med styringsinformasjon?

5.1.1 Rutiner for løpende styringsinformasjon og gjennomføring av kartlegginger

En viktig forutsetning for en god eiendomsforvaltning er at det foreligger et godt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Gode styringsdata sikrer at eiendomsforvaltningen blir faktabasert, noe som igjen muliggjør et systematisk og rutinemessig forvaltning.

Tabell 7 viser at det varierer mellom forvalterne om de har etablert rutiner for løpende å samle inn og/eller oppdatere informasjon om hele bygningsmassen på ulike områder. Energibruk er det eneste området alle forvalterne har løpende styringsinformasjon om.

Tre (UiB, UiT og NIH) av de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene innhenter løpende styringsinformasjon på alle de sju områdene. De områdene som samlet sett er best dekket for de selvforvaltende institusjonene, er energibruk og arealbehov hos brukerne. Tre (NHH, UMB og NVH) av åtte selvforvaltende institusjoner oppgir at de ikke har etablert rutiner for å samle inn

og/eller oppdaterer løpende styringsinformasjon for teknisk tilstand.

Statsbygg oppgir i spørreundersøkelsen at de har etablert rutiner for å innhente og oppdatere løpende styringsinformasjon for alle sine 26 virksomheter på områdene teknisk tilstand, funksjonalitet, arealbehov hos brukerne, arealutnyttelse, energibruk og universell utforming. Ingen regioner har etablert rutiner for løpende styringsinformasjon om innemiljø. Statsbygg opplyser at det primært er leietaker som har ansvar for hvordan innemiljøet oppfattes av studenter og personale. Statsbygg har derfor ikke etablert rutiner for å innhente informasjon om dette, men påpeker at problemene fanges opp gjennom dialog med leietakere og intern kontroll av bygningene.

Videre i spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om det er gjennomført kartlegginger på de samme områdene i perioden 2003–2010. Med kartlegginger menes en systematisk og tidsavgrenset undersøkelse innenfor et avgrenset område.

Tabell 8 viser at andelen bygningsmasse som er kartlagt, varierer mellom forvalterne og hvilket område kartleggingen er gjort på.

Tabell 7 Rutiner for å samle inn / oppdatere løpende styringsinformasjon hos eiendomsforvalterne (ja/nei)

Forvaltere		Teknisk tilstand	Funksjonalitet	Innemiljø	Arealbehov hos brukerne	Arealutnyttelse	Energibruk	Universell utforming
Selvforvaltende	UiB	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	UiO	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja	Nei
	UMB	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja	Nei
	NTNU	Ja	Nei	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja
	NIH	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	NHH	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei
	NVH	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei
	UiT	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Statsbygg	Sør	Ja	Ja	Nei*	Ja	Ja	Ja	Ja
	Øst	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja
	Vest	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja
	Midt-Norge	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja
	Nord	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja

* Region Sør har rutiner for løpende å samle inn og/eller oppdatere informasjon om innemiljø for en utdanningsinstitusjon.

Kilde: Spørreundersøkelse om eiendomsforvaltning i universitets- og høyskolesektoren, Riksrevisjonen 2011.

Tabell 8 Andel kartlagt bygningsmasse hos eiendomsforvalterne i perioden 2003–2010. Tall i prosent

Forvaltere		Teknisk tilstand	Funksjonalitet	Innemiljø	Arealbehov hos brukerne	Areal-utnyttelse	Energibruk	Universell utforming
Selvforvaltende	UiB	23	100	100	100	100	100	100
	UiO	100	100	22	100	100	100	100
	UMB	0	0	12	70	70	69	49
	NTNU	100	28	19	100	11	100	100
	NIH	48	48	100	100	0	100	48
	NHH	0	0	0	0	0	0	100
	NVH	0	83	0	0	0	83	89
	UiT	0	0	0	0	0	100	93
Statsbygg	Sør	59	17	41	66	66	51	100
	Øst	25	15	4	21	29	38	86
	Vest	68	0	24	85	85	68	98
	Midt-Norge	0	22	0	38	22	50	87
	Nord	36	0	32	36	36	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse om eiendomsforvaltning i universitets- og høyskolesektoren, Riksrevisjonen 2011.

Universell utforming er kartlagt for tilnærmet hele bygningsmassen i sektoren.

I tillegg til universell utforming er energibruk et område de selvforvaltende samlet sett har gjennomført flest kartlegginger på. En forvalter (NHH) oppgir at det ikke har vært gjennomført kartlegginger på andre områder enn universell utforming. UiO har gjennomført kartlegginger av hele sin bygningsmasse på seks av sju områder i perioden 2003–2010.

Statsbyggs regionkontorer har i varierende grad gjennomført kartlegginger i perioden 2003–2010. Innemiljø, som primært er leietakers ansvar å følge med på, og funksjonalitet er de områdene som er minst kartlagt. Universell utforming er det området som er mest kartlagt.

God eiendomsforvaltning tilsier at det bør gjennomføres tilstandsanalyser/kartlegginger av bygningsmassens tekniske tilstand med jevne mellom. Spørreskjemadataene viser at de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene har kartlagt om lag 70 prosent av bygningsmassens tekniske tilstand. Disse kartleggingene er hovedsakelig gjennomført i perioden 2006–2010.

Tabell 8 viser at alle regioner, med unntak av region Midt-Norge, har kartlagt deler av bygningsmassens tekniske tilstand i perioden 2003–2010. Spørreskjemadataene viser at Statsbygg samlet

har kartlagt teknisk tilstand for i underkant av 40 prosent av bygningsmassen i sektoren i perioden 2003–2010. Innsendt dokumentasjon viser at Statsbygg gjennomførte ti tilstandsanalyser i 2005.

Statsbygg mener at bygningsmassen i universitets- og høyskolesektoren ligger tett på tilstandsgrad 1, men har per i dag ikke tilstrekkelig dokumentasjon for å kunne fastslå dette. Statsbygg er i gang med å utarbeide tilstandsanalyser for hele sin portefølje, som en del av et oppdrag knyttet til å energimerke bygningsmassen. Oppdraget, som etter planen vil være sluttført i 2013, vil gi Statsbygg et bedre grunnlag for å vurdere bygningsmassens tilstand. Statsbygg opplyser at den bygningsmassen som så langt er gjennomgått i tilknytning til energimerking av bygningsmassen, viser en samlet tilstandsgrad på 0,8.

Samlet viser tabell 7 og 8 at tre (UMB, NHH og NVH) av åtte selvforvaltende institusjoner verken har etablert rutiner for løpende å samle inn og/eller oppdatere informasjon om bygningsmassens tekniske tilstand, eller har kartlagt bygningsmassens tekniske tilstand. UMB og NVH har heller ikke planer om å kartlegge den tekniske tilstanden i løpet 2011 og 2012. To av disse selvforvaltende institusjonene (NHH og NVH) oppgir at de heller ikke har styringsinformasjon på områdene tilstand, arealbehov hos brukerne, funksjonalitet, areal-utnyttelse og innemiljø. Kunnskapsdepartementet påpeker imidlertid i brev at flere institusjoner har

styringsdata som framkommer på ulikt vis i sentrale styringsdokumenter eller i en mer uformell form.

5.1.2 Kvaliteten på tilstandsanalyser

For å belyse i hvilken grad kartleggingene av teknisk tilstand oppfyller faglige krav og prinsipper nedfelt i NS 3424 – *Tilstandsanalyse av byggverk – Innhold og gjennomføring*, er de sist gjennomførte tilstandsanalysene i perioden 2003–2010 innhentet og gjennomgått.

Tilstandsanalyser bør gjennomføres med visse mellomrom og danne grunnlag for den årlige vedlikeholdsplanleggingen. For bygg som nærmer seg 20 til 30 års levetid, bør vedlikeholdet, for å unngå skadeutvikling og dermed følgeskader, baseres på tilstandsanalyser hvert femte år (Multi-consult 2008).

Det er gjennomgått totalt 26 tilstandsanalyser fra 14 virksomheter og i overkant av 240 000 kvadratmeter. Areal var ikke oppgitt i sju av analysene, noe som tilsier at det totale arealet som er omfattet, ligger høyere.

Dokumentanalysen viser at tilstandsanalysene som er gjennomført, i begrenset grad har fulgt prinsippene og anbefalingene i NS 3424 fullt ut. Det er også relativt stor sprik mellom tilstandsanalysene med hensyn til graden av oppfyllelse av standarden.

En forutsetning for en god tilstandsanalyse er å kjenne *formålet* eller hensikten med analysen, fordi det påvirker mange av de videre vurderingene. Dokumentanalysen viser at mange ikke har oppgitt formålet med analysen, med den konsekvens at det skaper usikkerhet om hvilke forhold vurderingene som er gitt i de enkelte analysene, skal si noe om. Eksempelvis kan en dør være i god stand sett fra et vedlikeholdsperspektiv, mens den kan ha en svikt med hensyn til brannklasse hvis brannsikkerhet er det sentrale.

Dokumentanalysen viser videre at ingen av de 26 tilstandsanalysene har hatt vedlikehold som formål. Analysene vil likevel kunne gi noe styringsinformasjon om vedlikehold, hvis de da ikke er for gamle, og hvis informasjonen fremdeles er oppdatert.

De tilstandsanalysene som foreligger, er videre i begrenset grad egnet for langsiktig vedlikeholdsplanlegging fordi de ikke inneholder det forebyggende perspektivet. Bare tre av analysene har

anbefalinger med hensyn til *verdibevarende vedlikehold*, altså hva som skal til for å opprettholde normalt vedlikeholdsnivå etter at utbedringer er gjort, jf. faktaboksen under kap. 5.2 som illustrerer verdibevarende vedlikehold.

De tilstandsanalysene som har vært gjennomgått, er heller ikke forankret i overordnet vedlikeholdsstrategi eller andre strategidokumenter, noe som kan være et uttrykk for manglende konkretisering av målsettinger for vedlikeholdet og også hvordan målene skal nås.

5.1.3 Måling og sammenligning av nøkkeltall

Nøkkeltall for bygg- og eiendomsforvaltningen kan gi grunnlag for å sammenligne kostnadsnivået med andre virksomheter samtidig som kostnadene kan vurderes opp mot interne mål. Det forutsetter midlertid at kostnadene som er knyttet til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU-kostnadene), må føres på en standardisert måte. Dersom nøkkeltall enten ikke er utarbeidet eller ikke er av god nok kvalitet, svekker det muligheten for å sammenligne nøkkeltall og for å bruke tallene som grunnlag for læring og forbedring.

Det framgår av tabell 9 at 26 av 34 utdanningsinstitusjoner både fører kostnader etter felles kontoføringstandard og har gjennomført benchmarking for løpende drift og planlagt vedlikehold i perioden 2009–2010. Disse institusjonene er alle leietakere av Statsbygg, som i samarbeid med Forsvarsbygg og

Tabell 9 Benchmarking av nøkkeltall for løpende drift og planlagt vedlikehold for perioden 2009–2010 og bruk av NS 3454 for kontering av FDVU-kostnader*

		Benytter institusjonen NS3454 for kontering av FDVU-kostnader?	
		Ja	Nei
Har institusjonen benchmarket nøkkeltall for løpende drift og planlagt vedlikehold i perioden 2009–2010?	Ja	26 av 34	Ingen institusjoner
	Nei	2 av 34	6 av 34

*FDVU – forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling.

Kilde: Spørreundersøkelse om eiendomsforvaltning i universitets- og høyskolesektoren, Riksrevisjonen, 2011

Undervisningsbygg sammenlignet arealkostnader i 2009. To selvforvaltende utdanningsinstitusjoner (UiB og UMB) fører kostnader på en slik måte at det er potensial for å sammenligne nøkkeltall, selv om det ikke er gjort i perioden 2009–2010.

Undersøkelsen viser at de øvrige seks selvforvaltende institusjonene verken fører kostnader etter standarden eller har sammenlignet nøkkeltall. UiO og UiB oppgir imidlertid at de tidligere har sammenlignet arealkostnader med nøkkeltall for bransjen.

En gjennomgang av tilbakemeldingene i spørreskjemaene for de selvforvaltende institusjonene viser at arealkostnadene ikke gir grunnlag for å sammenligne arealkostnadene mellom forvalterne fordi det varierer hva som inngår i disse kostnadene. Det kan blant annet forklares ved ulik praksis når det gjelder føring av vedlikehold og investeringer.

Manglende kontoføring etter NS 3454 kan også innebære at de selvforvaltende institusjonene har manglende systematikk for å identifisere kostnader som det må tas høyde for i byggets levetid. Det kan videre innebære at disse institusjonene har et dårlig utgangspunkt for å planlegge et langsiktig vedlikehold som omfatter både vedlikehold og større oppgraderinger.

5.2 I hvilken grad sikres et verdibevarende vedlikehold av eiendomsmassen?

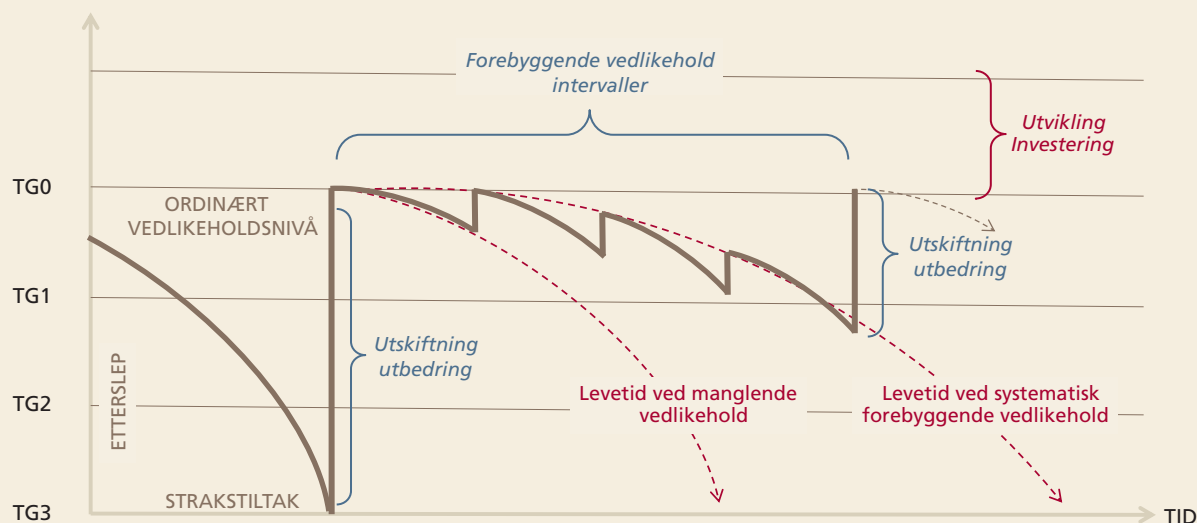
Vedlikehold er oppgaver som det er nødvendig å utføre for å opprettholde et fastsatt kvalitetsnivå for bygningen og de tekniske installasjonene og dermed sikre at bygningen som helhet fungerer etter hensikten.

Faktaboks 2 Hva er et godt verdibevarende vedlikehold?

Ifølge Ord og utrykk (2008) skilles det mellom forebyggende eller verdibevarende og løpende vedlikehold. Verdibevarende vedlikehold er arbeider som utføres for å hindre forfall som følge av jevn og normal slitasje. Dette er planlagte, periodiske vedlikeholdstiltak som har en preventiv virkning mot seinere reparasjoner og skader. Løpende (tilfeldig) vedlikehold omfatter arbeider som ikke er planlagt, men som må utføres for å rette opp uforutsette (akutte) skader eller mangler, f.eks. som følge av uvær, hærverk, ledningsbrudd osv. En forsvarlig forvaltning av bygningsmassen innebærer at forvalter har et godt verdibevarende vedlikehold.

En viktig forutsetning for å kunne ha et godt verdibevarende vedlikehold er å ha langsiktige planer på området. Normalt baserer vedlikeholdsstrategien seg på verdibevarende vedlikehold som fundament. Manglende definert strategi fører ofte til en «akuttstrategi», og innebærer at mye foregår ved «brannslukking». Dette gir et mer kostbart vedlikehold, fordi manglende strategi gjør at det ikke blir laget noen vedlikeholdsplan, som medfører at vedlikeholdet blir lite planmessig, som i sin tur fører til akkumulert etterslep og dårlig kapitalforvaltning. Figuren nedenfor illustrerer sammenhengen mellom teknisk tilstandsgrad og vedlikeholdsprinsipper.

Sammenhengen mellom teknisk tilstandsgrad og vedlikeholdsprinsipper



Kilde: Notat fra OptioFM, Gjennomgang av tilstandsanalyser i universitets- og høyskolesektoren

5.2.1 Mål og planer for verdibevarende vedlikehold

Selvforvaltende utdanningsinstitusjoner

Dokumentanalysen av innsendt dokumentasjon viser at de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene i begrenset grad har målsettinger for vedlikeholdet som angir et kvalitetsnivå på bygningsmassen, og som er relatert til NS 3424 – *Tilstandsanalyse av byggverk – Innhold og gjennomføring*.

En langsiktig plan eller vedlikeholdsstrategi omfatter og konkretiserer målsettinger for vedlikeholdet av bygningsmassen og beskriver hvordan målene skal nås i et langsiktig perspektiv. Fem av åtte selvforvaltende utdanningsinstitusjoner oppgir i spørreundersøkelsen at de ikke har langsiktig(e) plan(er) for teknisk tilstandsnivå og/eller vedlikeholdsnivå for bygningsmassen.

Tre selvforvaltende utdanningsinstitusjoner (UiB, NIH og NTNU) oppgir at de har langsiktige planer på dette området. De langsiktige planene det refereres til, er for eksempel saker som er forelagt styret ved institusjonen og kartlegginger/analyser av bygningsmassens tekniske tilstand. Dokumentanalysen av innsendte planer viser at de langsiktige planene i begrenset grad tar utgangspunkt i målsettinger for vedlikeholdet eller beskriver hvordan målene skal nås.

Med unntak av én selvforvaltende enhet (NHH) oppgir alle de selvforvaltende enhetene i spørreundersøkelsen at de har en vedlikeholdsplan for årene 2010 og 2011. Dokumentanalysen viser at planene i hovedsak omfatter hele bygningsmassen.

De innsendte vedlikeholdsplanene er til en viss grad flerårige og angir hvilke tiltak som skal gjennomføres for det enkelte år. Dokumentanalysen viser at tiltakene i vesentlig grad er relatert til å innfri lovbestemte krav på områder som brannsikring og universell utforming. Tiltakene er i stor grad kostnadsberegnet.

Vedlikeholdsplanene angir i hovedsak ikke konkrete mål for den tekniske tilstanden på bygningsmassen, og omfatter heller ikke en plan for vedlikehold og større oppgraderinger i et langsiktig perspektiv. Planene er dermed ikke å anse som langsiktige strategier for vedlikehold av bygningsmassen.

Statsbygg

Statsbygg har for sin portefølje nedfelt et konkret mål i vedlikeholdsstrategien for perioden

2009–2012 om at «Statsbygg skal drive et verdibevarende vedlikehold av sine bygg». Målet angir et kvalitetsnivå på bygningsmassen og er relatert til NS 3424 – *Tilstandsanalyse av byggverk – Innhold og gjennomføring*. Målet er angitt å være at gjennomsnittlig tilstandsgrad ikke skal være dårligere enn 1. Prinsippet om verdibevarende vedlikehold er nedfelt i Statsbyggs husleiemodell, som er basert på kostnadsdekkende husleie. Strategien omfatter vedlikehold og større utskiftninger/oppgraderinger.

Statsbygg er i ferd med å utarbeide en ny vedlikeholdsstrategi for porteføljen sin som skal planlegge hvordan oppgraderingsbehovet, inklusiv behovet for tekniske utskiftninger, i universitets- og høyskolesektoren skal innhentes. Hensikten med den nye strategien er å videreføre målsettingen om verdibevarende vedlikehold for å ivareta målet om tilstandsgrad 1 for hele bygningsmassen.

I spørreundersøkelsen oppga Statsbygg at de først i 2010 hadde en vedlikeholdsplan for alle de 26 leietakerne i sektoren. I 2009 var det 6 leietakere som ikke hadde vedlikeholdsplan.

Statsbygg opplyser at det skal være utarbeidet en femårig vedlikeholdsplan i vedlikeholdssystemet V-plan for hver enkelt eiendom i universitets- og høyskolesektoren. Tiltak Statsbygg planlegger for som skal gjennomføres om mer enn fem år, og tiltak de ser ut over fem år, skal også være lagt inn. Vedlikeholdsplanene til Statsbygg er forankret i vedlikeholdsstrategien.



En fløy av urbygningen, Campus Ås, UMB.

Kilde: UMB/Bente Geving

5.3 Gjennomføring av vedlikeholdstiltak i vedlikeholdsplanen

Eiendomsansvarlig ble i spørreundersøkelsen bedt om å oppgi hvor stor prosentvis andel av tiltakene i vedlikeholdsplanen for 2010 målt i kroner som ble gjennomført.

Figur 3 viser at de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene i større grad enn Statsbygg gjennomfører tiltak i vedlikeholdsplanene. Seks av de sju selvforvaltende institusjonene som har hatt en vedlikeholdsplan i 2010, oppgir at de har gjennomført mellom 76 og 100 prosent av tiltakene i planen. En selvforvaltende institusjon gjennomførte mellom 51 og 75 prosent av tiltakene i planen. UiO og UMB påpeker imidlertid at vedlikeholdsplanen ikke avspeiler det reelle vedlikeholdsbehovet.

Statsbygg hadde i 2010 26 vedlikeholdsplaner som inneholdt ulike vedlikeholdstiltak. For 13 av de 26 utdanningsinstitusjonene som hadde en slik vedlikeholdsplan, er 76–100 prosent av tiltakene gjennomført, for 12 av utdanningsinstitusjonene er 51–75 prosent av tiltakene gjennomført, mens for én institusjon er 26–50 prosent av tiltakene gjennomført.

Statsbygg påpeker at tiltakene som ligger i vedlikeholdsplanen for den enkelte institusjon, er en ønskeliste, men at det er stor grad av samsvar mellom tiltakene i vedlikeholdsplanen og det reelle vedlikeholdsbehovet. Tiltakene som ligger i vedlikeholdsplanen, er imidlertid ikke nødvendigvis sikret finansiering.

Statsbygg opplyser at det ikke er påkrevet å gjennomføre alle tiltak som er oppført i vedlikeholdsplanen, i inneværende år, og at det normalt vil være et etterslep i en portefølje. Dette etterslepet

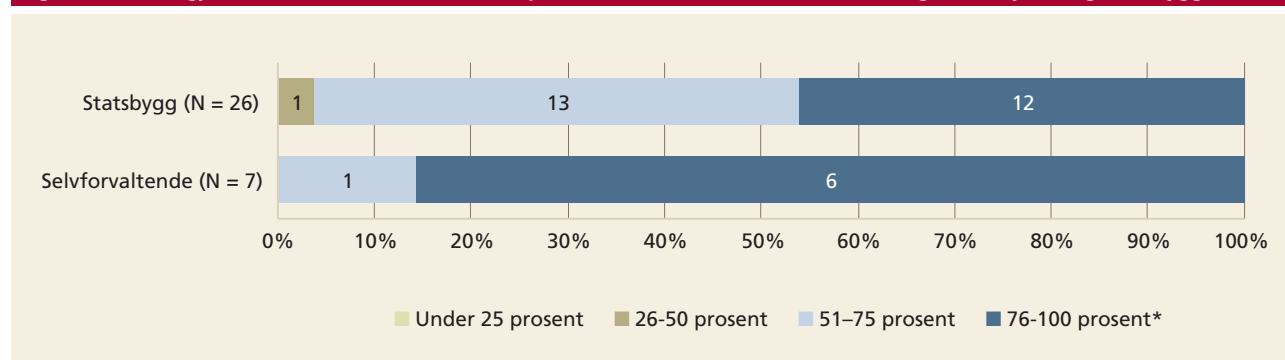
vil fanges opp og utbedres over tid som en konsekvens av regelmessig planlagt vedlikehold.

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvor stort samsvar det er mellom det institusjonen i budsjettet setter av til vedlikehold per bruttoareal (BTA), og det eiendomsansvarlig enhet anslår som tilstrekkelig for å sikre planlagt vedlikehold basert på innmeldt og vurdert behov. Fire av sju selvforvaltende utdanningsinstitusjoner som har besvart spørsmålet (NVH, UiB, UiO og UMB), oppgir at de ikke satte av tilstrekkelig med midler til vedlikehold i 2009, 2010 og 2011. Det samme gjelder for UiT i 2011. NIH og NTNU oppgir at det ble satt av nok til vedlikehold. NTNU, derimot, peker på at det ikke settes av tilstrekkelig med midler til finansiering av store og krevende oppgraderinger.

I spørreundersøkelsen opplyser Statsbygg at de ikke har data som belyser kroner per BTA som burde vært satt av til vedlikehold. Statsbygg viser til at det i stedet må tas utgangspunkt i andelen vedlikeholdstiltak som er gjennomført ved den enkelte institusjon. Statsbygg viser til at vedlikeholdsinnsats målt i kroner per kvadratmeter totalt er en viktig indikator for Statsbygg for styring av vedlikeholdet.

De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene oppgir at de i stor grad gjennomfører tiltakene i vedlikeholdsplanene, men at de ikke har fastsatt noe mål for vedlikeholdet. De oppgir også at de ikke setter av nok midler til vedlikehold. Statsbygg får ikke gjennomført alle vedlikeholdstiltakene sine, men de har planer som avspeiler det reelle vedlikeholdsbehovet.

Figur 3 Andelen gjennomførte tiltak i vedlikeholdsplaner, 2010. Selvforvaltende utdanningsinstitusjoner og Statsbygg



Kilde: Spørreundersøkelse om eiendomsforvaltning i universitets- og høyskolesektoren, Riksrevisjonen, 2011

5.4 Finansiering av vedlikehold

Statsbygg og de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene er alle nettobudsjetterte virksomheter. Nettobudsjetterte virksomheter har en friere stilling til å påvirke omfanget av virksomheten og sammensetningen av produksjonen, enn ordinære forvaltningsorgan (NOU 2003:06). Virksomhetene er ulike ettersom en av hovedoppgavene til Statsbygg er forvaltning av bygg, mens eiendomsforvaltning er en oppgave som skal understøtte kjernevirksomheten hos de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene.

5.4.1 Finansiering av vedlikehold hos de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene

Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler er bygget opp av tre hovedelementer: en basiskomponent, en undervisningskomponent og en forskningskomponent. Den samlede bevilgningen gis til institusjonene under ett som en rammebevilgning, og disponeres av styret. Denne finansieringsformen skal bidra til å ivareta institusjonenes uavhengighet ved å gi dem frihet til å disponere tildelte budsjettmidler (Econ 2008). De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene har også eiendomsfullmakt som innebærer at institusjonene kan bruke inntekter fra salg av eiendommer til kjøp, vedlikehold og bygging av andre lokaler til undervisnings- og forskningsformål ved samme institusjon (Prop.1 S (2010–2011) for Kunnskapsdepartementet).

De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene må som nettobudsjetterte virksomheter, innenfor sin bevilgning, sørge for å sette av tilstrekkelig med midler til vedlikehold.

Kunnskapsdepartementet oppgir i intervju at de store selvforvaltende utdanningsinstitusjonene bruker mer midler til vedlikehold nå som de er nettobudsjetterte, enn de gjorde da de fikk øremerkede midler til vedlikehold som brutto-budsjetterte virksomheter.

Kunnskapsdepartementet har sammenlignet hvor mye midler de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene har brukt til vedlikehold og påkostninger

fra 2002 til 2011. For å kunne vurdere hvordan utgiftene til vedlikehold har utviklet seg, mener departementet det er nødvendig å se utgiftene til vedlikehold og påkostninger under ett. Vedlikehold innebærer i utgangspunktet at funksjonaliteten for bygningsmassen opprettholdes, men ikke nødvendigvis at standarden forbedres.

Departementet påpeker at behovet for rehabilitering og utgiftene til vedlikehold har økt i perioden, og at det blir stadig mer kostbart å sette i stand gamle bygninger, samtidig som HMS- og miljøkravene blir stadig strengere. Vedlikehold av en gammel bygning vil dermed automatisk medføre en påkostning, da standarden vil måtte forbedres for å møte nye krav.

Tabell 10 viser at det varierer fra år til år hvor mye midler som har blitt brukt på vedlikehold og påkostninger hos de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene. Jevnt over har det blitt brukt mer til vedlikehold og påkostninger per kvadratmeter i årene 2008–2010 enn i begynnelsen av perioden. I 2011 ble beløpet redusert.

I årsrapportene fra 2010 og 2011 for UiB, UiT, NTNU og NVH, og også i intervju med UiO og UMB, kommer det fram at en økt bruk av midler til vedlikehold hos de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene går på bekostning av midlene til kjernevirksomheten.

5.4.2 Internhusleie

En ordning med internhusleie kan være et virkemiddel for å sette av tilstrekkelig med midler til å kunne ha et verdibevarende vedlikehold. Alle de fem selvforvaltende universitetene har innført internhusleie, men det ble gjort på ulike tidspunkter. Ordningen har blitt revidert eller er under revisjon hos alle utdanningsinstitusjonene bortsett fra UiT.

Formålet med å innføre internhusleie har i hovedsak vært å synliggjøre kostnader knyttet til arealbruk og å skape insentiver for mer effektiv arealbruk, og dessuten å oppnå en bedre samlet ressursutnyttelse. Ordningen har også vært et virkemiddel for å sikre bedre rammer for finansiering av vedlikehold, men det har vært et mindre sentralt mål.

Tabell 10 Midler brukt til vedlikehold og påkostninger hos selvforvaltende utdanningsinstitusjoner i perioden 2002–2011 i kroner per kvadratmeter (2011-kroner)

Selvforvaltende	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kr/kvm	343	379	411	428	457	310	528	576	704	462

Kilde: Kunnskapsdepartementet

Tabell 11 Midler brukt til vedlikehold i universitets- og høyskolesektoren hos Statsbygg i perioden 2005–2010 i kroner per kvadratmeter (2010-kroner)

Statsbygg	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vedlikehold kr/kvm	153	124	124	147	134	134

Kilde: Rapport til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, w/ Statsforvaltningsavdelingen, om evaluering av eiendomsforvaltningen i Statsbygg. KPMG 2012

Fire av de fem utdanningsinstitusjonene som har innført internhusleie, oppgir i spørreundersøkelsen at denne husleien dekker 100 prosent av drifts- og vedlikeholdsbudsjettet. Den siste virksomheten, UMB, oppgir at 90 prosent av drifts- og vedlikeholdsbudsjettet dekkes av internhusleien, mens de resterende 10 prosentene dekkes ved utleie til eksterne leietakere. Videre viser dokumentanalysen at husleien i hovedsak beregnes på bakgrunn av de respektive driftsavdelingenes utgifter, og skal dekke løpende drift og vedlikehold. Selv om skjerming av midler til vedlikehold ikke var et hovedformål med innføringen av husleieordningen, viser undersøkelsen at midlene fra ordningen finansierer vedlikeholdet ved institusjonene.

5.4.3 Finansiering av vedlikehold hos Statsbygg

Det er statens husleieordning som skal danne det økonomiske grunnlaget for regelmessig vedlikehold av bygninger som forvaltes av Statsbygg (Prop. 1 S (2010–2011) for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet). Husleien som betales til Statsbygg, og normalt beregnes over en periode på 20–25 år, skal være kostnadsdekkende. I det ligger det at summen av leiebeløpene som blir innbetalt i leieperioden, skal tilsvare summen av kostnadene staten har hatt med eiendommen i den samme perioden. Dette er kostnader til kapitalavkastning, forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) og dekningen av det forventede verdifallet på eiendommen. Det innebærer at alle midlene som tas inn over husleien i løpet av ett år, ikke nødvendigvis brukes det samme året, så lenge nødvendige kostnader dekkes på sikt. Statsbygg har et krav om at de skal ha et verdibevarende vedlikehold.

Tabell 11 viser at midlene Statsbygg bruker til vedlikehold i universitets- og høyskolesektoren, har vært relativt stabile fra 2005 til 2010. Tallene for Statsbygg omfatter ikke påkostninger, og kan dermed ikke sammenlignes med tallene som framgår av tabell 10 for de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene.

I spørreundersøkelsen ble Statsbygg bedt om å oppgi hvordan planlagt vedlikehold ble finansiert for den enkelte utdanningsinstitusjon i 2009 og 2010. Svarene viser at de fleste utdanningsinstitusjonenes vedlikehold i sin helhet ble finansiert gjennom leieinntekter.

Statsbygg opplyser at husleien for nybygg beregnes ved hjelp av Statsbyggs husleiemodell som er basert på livssyklus-kostnader for bygg, inklusiv kapitalkostnader. Det innebærer at husleien skal kunne dekke framtidig vedlikehold og nødvendige oppgraderinger i byggets levetid. For bygg som allerede var bygget da husleieordningen ble innført i 1993, ble husleien fastsatt ut fra daværende markedspris, og ikke ut fra livssyklus-kostnader.

I Statsbyggs vedlikeholdsstrategi for perioden 2009–2011 står det at det framover vil være svært krevende å videreføre et verdibevarende vedlikehold som opprettholder nåværende standard. Statsbygg viser til at større tekniske utskiftninger som må gjøres i en del bygg fra 60- og 70-tallet i universitets- og høyskolesektoren, medfører et ekstra økonomisk krevende løft nå. Husleien for disse byggene ble fastsatt etter markedspris i 1993. Selv om husleien er basert på markedsbetraktninger, påpeker Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet at markedsleien

Faktaboks 3 Reguleringsfondet

Da Statsbygg ble opprettet som forvaltningsbedrift, ble det også opprettet et reguleringsfond for Statsbygg. Reguleringsfondet skulle, ifølge St.prp. nr. 63 (1990–1991) *Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning*, ha til oppgave å kompensere for avvik i driftsinntekter og -utgifter, blant annet for å sikre det planlagte vedlikeholdet, selv om det enkelte års driftsinntekter skulle bli lavere enn budsjettet. Reguleringsfondet skal blant annet dekke mindre skadetilfeller, kompensere for avvik i driftsutgifter og/eller driftsinntekter, være en investeringsreserve og benyttes til kjøp av eiendom. Reguleringsfondet gir således Statsbygg et økonomisk handlingsrom i eiendomsforvaltningen, og dessuten mulighet for langsiktig planlegging.

også inneholder en komponent som tar høyde for større utskiftninger.

Statsbygg mener det skal være mulig å håndtere disse utfordringene uten ekstra bevilgninger. Som forvaltningsbedrift har Statsbygg handlingsrom til å vurdere prioriteringer av kostnader til drift, forvaltning og vedlikehold. I tillegg har virksomheten anledning til å bruke av reguleringsfondet for å gjøre de nødvendige oppgraderingene.

5.4.4 Myndighetskrav

Det stilles en rekke myndighetskrav til statlig bygningsmasse, blant annet til universell utforming og til energimerking, og disse kravene medfører kostnader for forvalteren. I St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett* framkommer det at utdanningsinstitusjonene skal bruke minst fem prosent av vedlikeholdsbudsjettet til å legge til rette for funksjonshemmede studenter.

I Statsbygg blir nye myndighetskrav finansiert gjennom husleieinntekten. Hvis alle lovkrav skal tilfredsstilles, vil nye myndighetskrav, ifølge Statsbygg, legge beslag på 15–20 prosent av vedlikeholdsbudsjettet i 10–15 år framover. I dag settes årlig 6 prosent av vedlikeholdsmidlene av til universell utforming av bygningsmassen.

Statsbygg oppgir at det ikke ligger inne i husleiemodellen at den skal dekke satsinger som universell utforming og energimerking. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet viser i intervjuet til at det er vanskelig å gi et endelig svar på hvorvidt husleieordningen vil håndtere presset fra økte krav i framtiden, fordi det er uvisst hva som vil kunne komme av myndighetskrav, samtidig som husleieordningen har et metningspunkt med tanke på slike krav.

Også de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene må oppfylle myndighetskravene ved bruk av egne midler. Utdanningsinstitusjonene prioriterer tiltak som gjør at de møter lovpålagte krav, jf. kapittel 6.2. Innføring av nye krav vil ifølge utdanningsinstitusjonene kunne komme i konkurranse med annet nødvendig vedlikehold av bygningsmassen. UiO påpeker i intervju at myndighetskrav legger klare føringer for hvordan ressurser skal prioriteres. Kunnskapsdepartementet opplyser at de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene bruker omtrent 5 prosent av det de har satt av til vedlikehold, til universell utforming. I årsrapportene til UiB og UiO for 2011 framgår det at tiltak som er rettet mot universell utforming, finansieres av vedlikeholdsmidler.

5.5 Eksempler på eiendomsforvaltning i universitets- og høyskolesektoren

I det følgende gis det en presentasjon av hvordan Statsbygg region Øst, Universitetet for miljø- og biovitenskap og Universitet i Oslo forvalter bygningsmasse i sektoren. Hensikten er å gi et helhetlig bilde av hvordan forvalterne har arbeidet med vedlikehold, og hvordan de ser for seg å møte utfordringene de står overfor.

5.5.1 Universitetet for miljø- og biovitenskap

Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB) forvalter en bygningsmasse på om lag 172 000 kvadratmeter fordelt på alle byggeperioder fra 1850 fram til i dag. Om lag 27 prosent av arealet er foreslått vernet i forslag til ny landsverneplan for universitets- og høyskolesektoren. Arealet fra før 1970 utgjør 72 prosent av det samlede arealet.

UMB vurderer at 26 prosent av bygningsmassen er i god teknisk tilstand (tilstandsgrad 0 og 1). Videre anslår universitetet at 59 prosent av bygningsmassen har middels kraftige symptomer på dårlig teknisk tilstand (tilstandsgrad 2), mens 15 prosent har kraftige symptomer på dårlig teknisk tilstand (tilstandsgrad 3).

Styringsinformasjon

UMB har løpende styringsinformasjon på områdene energibruk, arealbehov hos brukerne og arealutnyttelse, men ikke på øvrige områder. Det er gjennomført kartlegginger på flere områder siden 2003, men ikke av bygningsmassens tekniske tilstand og funksjonalitet.

UMB oppgir at de ikke har styringsinformasjon på teknisk tilstand, verken i form av løpende styringsinformasjon eller i form av kartlegginger.

Ledelsen ved universitetet sier at det er viktig at styret mottar god styringsinformasjon, og det nå er lagt opp til en mer systematisk rapportering om bygg- og eiendomsrelaterte saker til styret. Styret har stilt krav om at det årlig skal rapporteres på tilstand. Eiendomsansvarlige ved UMB påpeker at det vil bli lagt opp til å gjennomføre interne tilstandsanalyser etter NS 3424 – *Tilstandsanalyse av byggverk – Innhold og gjennomføring*.

Vedlikehold

Universitetet har i strategisk plan for perioden 2010–2013 nedfelt virksomhetsmål for verdivebarende vedlikehold. Styret har på eget initiativ pekt på vedlikehold og utvikling av bygningsmassen

som satsingsområde. Ledelsen ved UMB mener dette har en positiv effekt, også økonomisk, på styrets prioriteringer.

Universitetet oppgir at de ikke har en langsiktig plan for bygningsmassens tekniske tilstandsnivå eller vedlikeholdsnivå. UMB har tidligere hatt ettårige vedlikeholdsplaner som har avspeilet tilgjengelige budsjettmidler, men ikke reelt vedlikeholdsbehov.

UMB har i tilknytning til styrebehandlingen av budsjettet for 2012 bedt om en 3–5-årig vedlikeholdsplan fra 2012–2016. Målet med vedlikeholdsplanen er at den skal være kostnadsdekkende og stabilisere akkumulasjon av oppgraderingsbehovet.

Vedlikeholds- og utviklingsbudsjettet for 2012 er på 35 mill. kroner og omfatter følgende tre områder: lov- og forskriftspålagte oppgaver, generelt vedlikehold og utviklingsoppgaver. Det er lagt opp til en økning på 5 mill. kroner årlig i planperioden som er foreløpig vedtatt av styret. UMB peker på at de siste årene har vært en økning i midler til vedlikehold. På begynnelsen av 2000-tallet lå vedlikeholdsbudsjettet for ett enkelt år på 6–7 mill. kroner.

Ledelsen ved UMB peker på at de ikke vil klare, selv med salg av eiendom og annen inntjening, å ta igjen bygningsmassens oppgraderingsbehov. Videre peker de på at universitetet ikke vil klare å sette av tilstrekkelig med midler til verdibevarende

vedlikehold til hele bygningsmassen, og at de derfor vil være avhengig av større bevilgninger for å kunne gjennomføre et verdibevarende vedlikehold.

For å sikre en mer systematisk eiendomsforvaltning peker de eiendomsansvarlige på et behov for tydeligere fokus, økt ledelsesforankring og oppfatning om at vedlikeholdet skal gjøres av strategiske hensyn.

UMB uttaler at det brukes lite tid på temaet eiendom i etatsstyringsmøtene med Kunnskapsdepartementet, og at universitetet gjennom flere år har meldt inn eiendomssaker til disse møtene uten at det har kommet på dagsordenen. Ledelsen mener videre at det hadde vært ønskelig med større forutsigbarhet i prioriteringene av investeringsmidler.

5.5.2 Statsbygg region Øst

Statsbygg region Øst er en del av Statsbyggs eiendomsavdeling, og er underlagt de samme styringssystemene som de øvrige regionkontorene.

Statsbygg region Øst forvalter en eiendomsmasse på om lag 183 000 kvadratmeter for sju leietakere i sektoren. Areal bygget etter 1991 utgjør 71 prosent av det samlede arealet. Om lag 58 prosent av bygningsmassen er vernet eller foreslått vernet i forslag til ny landsverneplan for sektoren.

Statsbygg region Øst vurderer at 71 prosent av bygningsmassen er i god teknisk tilstand



Høgskolen i Lillehammer, ferdigstilt i 1995, påbygd/ombygd i 2003.

Kilde: Statsbygg/Jiri Havran

(tilstandsgrad 0 og 1). Videre anslår regionen at 21 prosent av bygningsmassen har middels kraftige symptomer på dårlig teknisk tilstand (tilstandsgrad 2), mens 8 prosent har kraftige symptomer på dårlig teknisk tilstand (tilstandsgrad 3). Gjøvik og Hedmark er de høgskolene i regionen som har størst andel areal / tekniske anlegg med tilstandsgrad 2 og 3.

Styringsinformasjon

Statsbygg Øst oppgir at de har løpende styringsinformasjon på områder som teknisk tilstand, funksjonalitet, arealbehov hos brukerne, energibruk og universell utforming. Det er gjennomført kartlegginger av bygningsmassens tekniske tilstand for om lag 25 prosent (45 891 BTA) av bygningsmassen siden 2002.

Statsbygg har mange ulike styringssystemer å jobbe med, og det har vært en utfordring å få samlet styringsinformasjonen på ett sted. Planlagte og gjennomførte vedlikeholdstiltak for den enkelte eiendom skal dokumenteres i vedlikeholdssystemet V-plan. V-plan inneholder ikke en komplett oversikt over planlagte og gjennomførte tiltak, fordi det er flere mindre tiltak som ikke er dokumentert i systemet. Det vil imidlertid framkomme av regnskapet hvor mye midler som er brukt på vedlikehold ved den enkelte eiendom. Hvilke tiltak som er gjennomført, vil imidlertid ikke alltid framkomme.

Det pekes på at vedlikeholdsplanene ikke gir optimal styringsinformasjon fordi de ikke kan knyttes opp til andre systemer i Statsbygg. Statsbygg har under anskaffelse et nytt elektronisk FDV-system (plattform 2012), og det legges opp til at vedlikeholdsplanleggingen skal overføres til dette systemet. Verktøyet vil gi en bedre oversikt over vedlikeholdsbehovet på hver enkelt eiendom. Det tas sikte på en gradvis innføring av systemet, med mulig ferdigstilling i 2015.

Vedlikehold

Målene for eiendomsforvaltningen er konkretisert gjennom en virksomhetsplan som følges opp i hele regionen, og som det rapporteres på. Statsbygg Øst rapporterer på budsjett, investeringer, vedlikehold og satsinger til Statsbygg sentralt i henhold til en rapporteringskalender.

Vedlikeholdsplanene er alltid større enn vedlikeholdsbudsjettet, men planene fungerer som grunnlag for budsjettering. Forvalter og driftspersonell har egne prioriteringslister over ønskede vedlikeholdstiltak for hver enkelt eiendom. Hvert

enkelt tiltak i vedlikeholdsplanen vurderes ut fra hvor viktig tiltaket er, og hvor mye midler som er til rådighet.

Det framgår av spørreundersøkelsen at Statsbygg Øst i 2010 har gjennomført 51–75 prosent av alle tiltak i vedlikeholdsplanene for den bygningsmassen de forvalter.

Statsbygg Øst peker i intervju på at det kan bli fattet beslutninger om å redusere vedlikeholdsinnsatsen noe på bygg når framtidig bruk av bygningsmassen er uavklart. I slike situasjoner vil regionledelsen bli orientert.

Regionen ser vedlikeholdet i et livssyklusperspektiv. Det vil ikke være god forvaltning eller gjennomførbart med tildelte vedlikeholdsmidler å la hele bygningsmassen være i svært god stand hele tiden. I tillegg endrer leietakers behov seg hele tiden, og utvikling og vedlikehold av bygningsmassen ses under ett.

5.5.3 Universitetet i Oslo

Universitetet i Oslo (UiO) forvalter en bygningsmasse på om lag 458 000 kvadratmeter. Bygningsmassen er fordelt på alle byggeperioder fra 1850 fram til i dag, og 56 prosent av arealet ble bygget før 1970-tallet. Om lag 73 prosent av arealet er foreslått vernet eller er allerede vernet.

UiO vurderer at 36 prosent av bygningsmassen er i god teknisk tilstand (tilstandsgrad 0 og 1). Videre anslår universitetet at 48 prosent av bygningsmassen har middels kraftige symptomer på dårlig teknisk tilstand (tilstandsgrad 2), mens 16 prosent har kraftige symptomer på dårlig teknisk tilstand (tilstandsgrad 3).

Styringsinformasjon

UiO oppgir at de har løpende styringsinformasjon på områdene teknisk tilstand, arealbehov hos brukerne, funksjonalitet, arealutnyttelse og energibruk, men ikke på innemiljø og universell utforming. Universitetet har kartlagt de fleste områdene med unntak av innemiljø siden 2003. Bygningsmassens tekniske tilstand ble kartlagt i tilknytning til at universitetet fikk sin åpningsbalanse i 2010. Universitetet har planer om å gjennomføre en ny kartlegging av bygningsmassen i 2012.

Vedlikehold

Universitetet har forankret mål for eiendomsforvaltningen i strategisk plan for 2010–2020 og universitetets masterplan for utvikling av



Sophus Bugges hus, Universitetet i Oslo, bygget i 1960.

Kilde: © UiO/Anders Lien

eiendomsmassen. Målene er vedtatt av styret og vektlegger å sikre forsvarlig forvaltning av egne bygninger, realisere utvalgte prosjekter for oppgradering av nybygg, sikre planmessig arealforvaltning og videreføre systematisk arbeid med helse, miljø og sikkerhet.

Universitetet har ikke mål for bygningsmassens tekniske tilstand, men mål for teknisk tilstand skal nedfelles i ny vedlikeholdsplan som er under utarbeidelse. Denne skal legges fram for styret i oktober 2012. Ledelsen ved universitetet peker på hvor viktig det er at forvaltningen av eiendommer er godt forankret i styret, og at mål, planer og budsjetter behandles i styret.

UiO oppgir at de ikke har en langsiktig plan for bygningsmassens tekniske tilstandsnivå eller vedlikeholdsnivå, men at det er utformet flerårige vedlikeholdsplaner i 2010 på tiltaksnivå for alle bygninger med utgangspunkt i at det er utarbeidet en grundig tilstandsanalyse av samtlige arealer.

Vedlikeholdsplanen gjenspeiler delvis det reelle vedlikeholdsbehovet og er en plan over det som haster mest. Eiendomsansvarlige peker på at lover og forskrifter har høyest prioritet når det skal fastsettes hvilke tiltak som skal gjennomføres.

UiO har to ganger etter at universitetet ble netto-budsjettet, økt andelen midler som settes av til

vedlikehold. Midler som er øremerket til vedlikehold, økte med 20 mill. kroner, fra 60 mill. kroner til 80 mill. kroner, i 2011. De øremerkede midlene kommer i tillegg til de vedlikeholdsmidlene som ligger i eiendomsavdelingens grunnfinansiering, og som hovedsakelig går til løpende vedlikehold. Det gjøres store investeringer i bygningsmassen ved UiO, men bygningsmassen er stor, slik at investeringsbehovet er større enn de investeringene som gjøres.

Eiendomsansvarlige ved UiO mener at universitetet vil ha mer areal i tilstandsgrad 2 og 3 om ti år dersom det ikke settes av mer midler til vedlikehold og reinvesteringer enn i dag.

Det skal legges fram en sak i universitetsstyret i oktober 2012 som belyser behovet for oppgraderinger sett i sammenheng med finansiering og gjennomføring, og hvordan utfordringen kan løses på lang sikt.

UiO sier at dialogen med Kunnskapsdepartementet er god, og at departementet er klar over utfordringene universitetet står overfor når det gjelder vedlikeholdsetterslep.

6 Styring og oppfølging fra overordnet fagdepartement

6.1 Kunnskapsdepartementets styring og oppfølging av utdanningsinstitusjonene

6.1.1 Ansvar og myndighet

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for utdanningsinstitusjonene, inkludert bygningsmassen. Styringsmodellen er basert på at utdanningsinstitusjonene har et selvstendig ansvar, også for forvaltning av bygningsmassen. Det er styrene som er ansvarlige for institusjonenes virksomhet. Styringsmodellen er videre basert på en forutsetning om at lov- og forskriftsmessige krav for ivaretagelse av bygningsmassen blir fulgt ved den enkelte institusjon. Det gjelder krav som berører forvaltning av bygningsmasse generelt, som universell utforming og energimerking.

Når det gjelder utdanningsinstitusjonene som hovedsakelig leier bygningsmasse av Statsbygg, er Kunnskapsdepartementets ansvar primært rettet mot avtaleverket mellom institusjonene og Statsbygg. Kunnskapsdepartementet kan, om ønskelig, bistå i forbindelse med avtaleinngåelse og sørge for at institusjonene får gode avtaler.

Kunnskapsdepartementets løpende styring og oppfølging av utdanningsinstitusjonene skjer gjennom tildelingsbrev, etatsstyringsmøter og årlig rapport og plan, og gjennom utdanningsinstitusjonenes rapportering til databasen for høyere utdanning (DBH) hos Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Store byggeprosjekter, som nybygg eller store rehabiliteringsprosjekter knyttet til eksisterende bygningsmasse, følges løpende gjennom såkalte prosjektråd – rådgivende organer som følger byggeprosessene, hvor Kunnskapsdepartementet, den aktuelle utdanningsinstitusjon og Statsbygg er representert.

6.1.2 Mål- og resultatkrav til utdanningsinstitusjonene

Målene i tildelingsbrevene fra departementet gjelder alle utdanningsinstitusjoner, både de selvforvaltende og de som leier bygningsmassen sin av Statsbygg. I tildelingsbrevene til virksomhetene for 2010 og 2011 er det fem sektormål, hvorav to som berører bygningsmassen.

Det ene sektormålet er at universiteter og høyskoler skal organisere og drive virksomheten sin på en slik måte at samfunnsoppdraget blir best mulig ivarettatt innenfor rammen av disponible ressurser. Sektormålet er utdypet med et virksomhetsmål som understreker at universiteter og høyskoler skal sikre en god og effektiv forvaltning av ressursene. Kunnskapsdepartementet opplyser i intervju at dette sektormålet omfatter og ivaretar forvaltning av bygningsmassen for de utdanningsinstitusjonene dette er aktuelt for.

Det andre sektormålet er knyttet til oppbygging, drift og vedlikehold av museer og vitenskapelige samlinger i tildelingsbrevene for 2010 og 2011. Det gjelder universitetene i Oslo, Bergen, Stavanger og Tromsø og NTNU.

Kunnskapsdepartementet har ikke i tildelingsbrevet utformet styringsparametere og tilhørende resultatkrav for sektormålene.

I tildelingsbrevene for både 2010 og 2011 gir Kunnskapsdepartementet føringer om at alle institusjonene i sektoren skal gjennomgå arealbehovet sitt og de lokalløsningene som er valgt, med sikte på størst mulig kostnadseffektivitet. Når det gjelder institusjoner som forvalter bygningsmassen sin selv, skal de gjennomføre nødvendig vedlikehold og påkostninger for å opprettholde bygningsmassens bruksverdi. Kunnskapsdepartementet har ikke definert begrepet bruksverdi i tildelingsbrevet.

Gjennomgangen av tildelingsbrevene viser at Kunnskapsdepartementet i begrenset grad gir de selvforvaltende institusjonene styringssignaler om hvordan de skal forvalte bygningsmassen. Departementet påpeker i intervju at utdanningsinstitusjonene har undervisning, forskning, formidling og drift og vedlikehold av museene som hovedoppgaver – og at effektiv forvaltning skal gå på tvers av alle disse oppgavene. Det inkluderer også eiendomsforvaltning.

Kunnskapsdepartementet viser i tildelingsbrevene til at kravene om at læringsmiljøet er slik at studenter som er kvalifiserte, kan få opptak til og utbytte av

utdanningen uavhengig av funksjonsnivå og med minst mulig bruk av særløsninger, fortsatt gjelder.⁷

6.1.3 Rapportering fra utdanningsinstitusjonene

Utdanningsinstitusjonene rapporterer årlig på føringene i tildelingsbrevet og på planer for hvordan de skal følge føringene for året etter. Siden det ikke er knyttet noen konkrete rapporteringskrav til eiendomsforvaltning, vil det være opp til institusjonene selv å utforme rapporteringen på området. En gjennomgang av årsrapportene for 2010 og 2011 og planer for 2011 og 2012 for de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene viser at det er store variasjoner i hvordan det rapporteres om eiendomsforvaltning.

Alle institusjoner rapporterer på bruken av fullmakter og investeringer der det er bevilget penger til rehabilitering. Også større rehabiliteringsprosjekter som er finansiert innenfor egen ramme, omtales. Videre uttrykker sju av de selvforvaltende institusjonene at midler til vedlikehold prioriteres. Detaljeringsnivået og systematikken i rapporteringen varierer imidlertid mellom institusjonene.

Med unntak av NHH rapporterer ikke utdanningsinstitusjonene konkret på at det skal gjennomføres nødvendig vedlikehold og påkostninger for å opprettholde bygningsmassens bruksverdi.

Departementet mottar årlig arealdata som omfatter utdanningsinstitusjonenes leieforhold, bruttoareal og leiebeløp for det arealet som er leid.

Departementet har i liten grad tatt i bruk regnskapsinformasjon i sin styring av området, blant annet fordi institusjonene gradvis har lagt om til å følge ny regnskapsstandard. Siste institusjon til å aktivere bygningsmassen var UiO, som gjorde det i 2010. Departementet påpeker imidlertid at virksomhetsregnskaper er en viktig kilde til styringsinformasjon når det gjelder eiendomsrelaterte indikatorer.

Kunnskapsdepartementet opplyser at de ikke har bedt om løpende rapportering på tilstand på bygningsmassen. Det er heller ikke knyttet krav til på hvilket nivå vedlikeholdet skal ligge, ut over at nødvendig vedlikehold skal gjennomføres. Departementet har ikke etterspurt tilstandskartlegginger fra de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene, men forholder seg til de kartleggingene som blir gjort, dersom de blir forelagt dem.

Departementet mener de har god oversikt over utfordringene med bygningsmassen for de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene, blant annet fordi institusjonene selv er opptatt av at departementet skal kjenne til situasjonen.

Kunnskapsdepartementet har ikke gjennomført evalueringer av eiendomsforvaltningen eller kartlegginger av bygningsmassen i sektoren etter 2002.

6.1.4 Oppfølging

Kunnskapsdepartementet oppgir i intervju at forvaltning av eiendomsmassen til en viss grad blir drøftet i etatsstyringsmøtene med utdanningsinstitusjonene.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet påla gjennom tildelingsbrevet for 1999 de selvforvaltende universitetene å innføre en ordning med internhusleie fra 1. januar 2000. De selvforvaltende universitetene har brukt lang tid på å følge opp kravet fra departementet om å innføre ordningen. Flertallet av virksomhetene oppgir i spørreundersøkelsen at ordningen nylig har blitt revidert eller skal revideres. Årsaken til at ordningen har blitt revidert, er at den ikke har fungert etter formålet, verken med hensyn til innretning eller med hensyn til implementering.

Kunnskapsdepartementet peker på at de kunne ha pålagt de selvforvaltende universitetene å bruke en viss prosent av rammen til vedlikehold, men at de ikke ønsker å gjøre det, ettersom det ville bryte med prinsippet bak nettobudsjettering og frata institusjonene ansvaret for balansen.

Kunnskapsdepartementet opplyser at departementet i styringsdialogen har blitt tydeligere på hva som er utdanningsinstitusjonenes ansvar, og hvor Kunnskapsdepartementet kan bistå ved rehabiliteringer. Prosjekter kan for eksempel deles i mindre deler, hvor institusjonene finansierer deler selv innenfor egen ramme. Departementet påpeker imidlertid at slike «spleiselag» ikke vil være tilstrekkelig for å ta igjen oppgraderingsbehovet som stadig utvikler seg i universitets- og høyskolesektoren – til det trengs det et høyere investeringsnivå enn det som er i dag.

7) Kunnskapsdepartementet viser til at disse kravene ligger i St.meld. nr. 8 (1998–1999) *Om handlingsplan for funksjonshemma 1998–2001* og universitets- og høyskoleloven § 4-3.

6.2 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets styring og oppfølging av Statsbygg

6.2.1 Ansvar og myndighet

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har det overordnede ansvaret for statens bygge- og eiendomspolitikk og etatsstyringsansvar for forvaltningsbedriften Statsbygg, som er en viktig aktør som både premissleverandør og utøvende virksomhet innenfor bygg- og eiendomspolitikken. Ifølge Prop. 1 S (2011–2012) for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har departementet ansvar for å utforme og følge opp retningslinjer for håndtering av bygge- og eiendomssaker internt i statsforvaltningen, og dessuten det overordnede ansvaret for eiendomsforvaltningen som skjer i regi av Statsbygg. Departementet påpeker at det ikke har det overordnede ansvaret for eiendomsforvaltningen i hele universitets- og høyskolesektoren, men kun for de eiendommene Statsbygg forvalter.

Departementets styring av Statsbygg foregår i hovedsak gjennom tildelingsbrev, tre årlige etatsstyringsmøter og Statsbyggs rapportering til departementet gjennom årsrapporten.

6.2.2 Mål og resultatkrav for Statsbygg

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet gir i tildelingsbrevene for både 2010, 2011 og 2012 mål for de tre hovedoppgavene til Statsbygg: byggherrevirksomhet (prosjektgjennomføring), eiendomsforvaltning og rådgivning. Når det gjelder eiendomsforvaltningen, angir departementet tre mål for denne:

- Eiendomsforvaltningen er kostnadseffektiv og miljøvennlig.
- Leietakerne er tilfredse med Statsbyggs forvaltning av eiendommene.
- Bygningene skal være universelt utformet innen 2025.

Departementet har knyttet enkelte resultatkrav til hovedmålene som er angitt i tildelingsbrevet. Når det gjelder kostnadseffektiv eiendomsforvaltning, skal Statsbygg rapportere på antall kvadratmeter forvaltningsareal per driftsansatt og driftskostnad per kvadratmeter (eksklusiv vedlikehold). Resultatmålene er 8000 kvadratmeter per driftsansatt, og kr 110 per kvadratmeter i driftskostnader.

For å følge opp at leietakerne er tilfredse med Statsbyggs forvaltning av eiendommene, skal Statsbygg gjennomføre brukerundersøkelser annethvert år og utforme tiltak på bakgrunn av

disse. Når det gjelder universell utforming, går resultatkravene på et antall bygninger som skal bringes opp på et nivå som gjør at de tilfredsstiller bestemmelsene om universell utforming.

Departementet har videre utformet et mål om at rådgivningsfunksjonen til Statsbygg skal styrkes.

Med unntak av et resultatkrav knyttet til fengselsbyggene er ikke tildelingsbrevet fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet strukturert etter sektor. Målene er satt for hele bygningsmassen Statsbygg forvalter, og det er ikke gitt noen mål som spesifikt knyttes til universitets- og høyskolesektoren.

6.2.3 Rapportering fra Statsbygg

Statsbygg rapporterer i årsrapporten på kravene i tildelingsbrevet. Statsbygg rapporterer også periodisk på kravene gjennom etatsstyringsmøtene. En gjennomgang av referatene fra etatsstyringsmøtene i 2010 og 2011 viser at eiendomsforvaltning har vært et tema i alle møter. Det er ikke noen særskilt omtale av universitets- og høyskolesektoren.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet opplyser at indikatorene for kostnadseffektivitet er relativt nye og må følges opp over tid. Av årsrapporten for 2011 framgår det at antall kvadratmeter forvaltningsareal per driftsårsverk i 2011 i gjennomsnitt var 7590 kvadratmeter, mens kravet var at det ikke skulle være lavere enn 8000 kvadratmeter. Videre framgår det at driftskostnader per kvadratmeter eksklusiv brukeravhengige driftskostnader for 2011 var på kr 103 for eiendomsforvaltningen (fengslene er holdt utenfor dette tallet). Kravet var at det ikke skulle overstige kr 110 per kvadratmeter.

Statsbygg gir i referat fra det siste etatsstyringsmøtet (2011) uttrykk for at målet om 8000 kvadratmeter per driftsansatt ikke vil bli nådd. Videre rapporterer Statsbygg om at målet om universell utforming innen 2025 vil bli krevende å nå.

Høsten 2011 tok Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet initiativ til en evaluering av Statsbyggs eiendomsforvaltning. Målsettingen var å vurdere effektiviteten i Statsbygg og å identifisere forbedringsområder.

Statsbygg rapporterer ikke til departementet på bygningsmassens tekniske tilstand i den årlige resultatrapporteringen. Departementet opplyser at teknisk tilstand kartlegges blant annet ved at driftsansatte ute på eiendommene til Statsbygg

melder inn behovene fortløpende med bakgrunn i årlig vedlikeholdsplanlegging. Statsbygg gjennomfører for eksempel tilstandsanalyser i forbindelse med energimerking, men da med vekt på energiforbruk.

6.2.4 Oppfølging

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har ikke stilt krav til Statsbygg for hvor ofte tekniske tilstandsvurderinger av den samlede bygningsmassen skal gjennomføres. Det legges i departementet og i Statsbygg vekt på verdibevarende vedlikehold og innhenting av eventuelt vedlikeholdsetterslep.

Tilstandsgrad er, ifølge Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, ikke en konstant størrelse. Utvikling i tilstandsgrad må følges opp og måles over tid for å få et innblikk i hvordan en virksomhet driver eiendomsforvaltning med tanke på målet om verdibevarende vedlikehold. Ifølge departementet viser tidligere evalueringer, prosjekter og analyser, som blant annet berører teknisk tilstand, at eiendommer som Statsbygg har hatt ansvar for over tid, i snitt har et rimelig godt vedlikehold.

6.3 Dialog mellom Kunnskapsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Ansvar for bygningsmassen i universitets- og høyskolesektoren er delt mellom Kunnskapsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Begge departementene opplyser at den systematiske kontakten dem imellom er preget av møter om budsjettsaker og også i prosjektrådene for det enkelte byggeprosjekt. I tillegg har Kunnskapsdepartementet et årlig sjefsmøte med Statsbygg, hvor overordnede temaer i universitets- og høyskolesektoren blir diskutert. I sjefsmøtet deltar også Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Ut over dette er det mer begrenset kontakt mellom departementene når det gjelder eiendomsmassen i Statsbyggs portefølje eller den eksisterende bygningsmassen som Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for.

I tillegg til å håndtere egne prosjekter og egen eiendomsportefølje skal Statsbygg ifølge Prop. 1 S (2011–2012) for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet bidra med råd og fagkunnskap til andre statlige virksomheter. Kunnskapsdepartementet viser til at det er et tett samarbeid

med Statsbygg i prosjekter hvor Statsbygg er byggherre. Departementet opplyser at Statsbygg også brukes som rådgiver, for eksempel på områder som energi, miljø og design.

Statsbygg opplyser at de i liten grad gir råd og veiledning til de selvforvaltende virksomhetene i universitetets- og høyskolesektoren ut over saker som er relatert til Statsbyggs byggherrefunksjon. Eksempelvis ble ikke Statsbygg involvert som rådgiver da de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene etablerte ordningen med internhusleie.



Universitetstrappa, Karl Johans gate, Oslo.

Kilde: 07 Oslo

7 Vurderinger

7.1 En tredel av statlig bygningsmasse i universitets- og høyskolesektoren er vurdert til å ha en dårlig tilstand

Undersøkelsen viser at 63 prosent av bygningsmassen i universitets- og høyskolesektoren vurderes til å ha en god teknisk tilstand. De resterende 37 prosentene vurderes til å ha middels kraftige eller kraftige symptomer på dårlig teknisk tilstand, hvorav hovedvekten har middels kraftige symptomer. Av bygningsmassen til de selvforvaltende universitetene og høyskolene har henholdsvis 40 prosent og 74 prosent middels kraftige og kraftige symptomer på dårlig teknisk tilstand. Av bygningsmassen som Statsbygg forvalter i sektoren, har 19 prosent av bygningsmassen slike symptomer.

Undersøkelsen viser videre at 19 prosent av bygningsmassen i sektoren har hatt en negativ utvikling av teknisk tilstand i perioden 2003–2010, mens 25 prosent av bygningsmassen har blitt bedre. Det er særlig de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene som har hatt en negativ utvikling i tilstand.

Sammenlignet med de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene har Statsbygg en nyere bygningsmasse. 49 prosent av arealet til Statsbygg er bygget etter 1991, mens 27 prosent av arealet til de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene er bygget i samme periode. Samtidig viser undersøkelsen at den eldre bygningsmassen som Statsbygg forvalter, gjennomgående har en bedre teknisk tilstand enn det de selvforvaltende institusjonene har på areal fra samme periode. Med unntak av region Øst har Statsbygg også i hovedsak en mindre andel vernet areal enn de selvforvaltende institusjonene.

Informasjon om bygningsmassens funksjonalitet og tilpasningsdyktighet for 23 av de 34 utdanningsinstitusjonene viser at 79 prosent av arealet er funksjonelt. De resterende 21 prosentene av arealet vurderes til å være lite funksjonelt. Utfordringen er størst blant de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene.

Totalt har det vært investert om lag 9 mrd. kroner i bygningsmassen i sektoren i perioden

2003–2011. Målt i kvadratmeter har investeringene vært noe større for Statsbygg enn for de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene, med henholdsvis kr 4300 og kr 3200 per kvadratmeter. For Statsbygg har investeringene i bygningsmassen i sum vært høyere enn avskrivningene i perioden 2007–2011. For de selvforvaltende institusjonene har de årlige investeringene i perioden 2007–2011 vært lavere enn de årlige avskrivningene, noe som innebærer at netto investeringer har vært negative i perioden. I samme periode har den bokførte verdien for de selvforvaltende institusjonene gått ned med 7 prosent, mens den for Statsbygg har økt med 18 prosent. Ledelsen ved 6 av 8 selvforvaltende institusjoner gir uttrykk for utfordringer knyttet til at det ikke investeres tilstrekkelig for å opprettholde bygningsmassens verdi.

Undersøkelsen viser at utvikling i teknisk tilstand er en stor utfordring for de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene, og at det i perioden 2007–2011 ikke har vært investert tilstrekkelig i bygningsmassen til å opprettholde dens verdi. Det er grunn til å stille spørsmål ved om forvaltning av eksisterende bygningsmasse har vært tilstrekkelig prioritert, og om organiseringen av dette arbeidet har vært egnet for å sikre verdivarende vedlikehold.

De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene har en mer krevende bygningsmasse å forvalte enn det Statsbygg har, ved at bygningsmassens gjennomsnittsalder er høyere og en større andel av arealet er vernet. Undersøkelsen viser imidlertid at den eldre bygningsmassen til Statsbygg gjennomgående har en bedre teknisk tilstand enn de selvforvaltende utdanningsinstitusjonenes bygningsmasse fra tilsvarende byggeperiode. Det innebærer at årsakene til dårlig teknisk tilstand ikke utelukkende kan tilskrives bygningsmassens alder og vern.

Sju prosent av bygningsmassen i sektoren vurderes til å ha tilstandsgrad 3, som blant annet innebærer at lovpålagte krav som er knyttet til bygningsmassen, ikke innfris. Dårlig tilstand og lite funksjonelle lokaler kan ha negative konsekvenser for brukspotensial og arealutnyttelse for bygningsmassen og gi negative konsekvenser for kvaliteten på undervisningen og forskningen.

7.2 Svakheter i styringsinformasjon på områder som er viktige for å sikre et verdibevarende vedlikehold

Undersøkelsen viser at både Statsbygg og de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene samlet sett har god styringsinformasjon på universell utforming og energibruk. På disse områdene har det i de senere år kommet myndighetskrav. På andre sentrale områder for å sikre god eiendomsforvaltning, som teknisk tilstand, funksjonalitet, innemiljø, arealbehov hos brukerne og arealutnyttelse, er bildet mer variert. Det gjelder særlig de selvforvaltende institusjonene.

Statsbygg har løpende styringsinformasjon på alle områder. Statsbygg baserer i stor grad sin styringsinformasjon på at det er etablert rutiner for løpende å samle inn styringsinformasjon på alle områder, og i noe mindre grad på å gjennomføre kartlegginger i form av systematiske undersøkelser innenfor et avgrenset område.

Enkelte selvforvaltende utdanningsinstitusjoner har begrenset med løpende styringsinformasjon og har i liten grad gjennomført kartlegginger ut over områdene universell utforming og energibruk. Tre av åtte selvforvaltende utdanningsinstitusjoner har ingen dokumentert styringsinformasjon om bygningsmassens tekniske tilstand.

God eiendomsforvaltning tilsier at det bør gjennomføres tilstandsanalyser/kartlegginger av bygningsmassens tekniske tilstand med jevne mellomrom. Kartlegginger vil kunne supplere løpende styringsinformasjon. En kartlegging vil kunne gi kvalitativt bedre styringsinformasjon om måloppnåelse for teknisk tilstand og grunnlag for videre vedlikeholdsplanlegging.

De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene har kartlagt teknisk tilstand for 70 prosent av bygningsmassen i perioden 2003–2010. Til sammenligning har Statsbygg kartlagt teknisk tilstand for 40 prosent av bygningsmassen i samme periode. Statsbygg er i gang med å utarbeide tilstandsanalyser for hele sin portefølje. Det er en del av et oppdrag knyttet til å energimerke bygningsmassen. Oppdraget, som etter planen vil være slutført i 2013, vil gi Statsbygg et bedre grunnlag for å vurdere bygningsmassens tilstand.

En gjennomgang av utvalgte tilstandsanalyser fra de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene og Statsbygg viser at analysene gir informasjon om teknisk tilstand. De er imidlertid i mindre grad

egnet som grunnlag for god vedlikeholdsplanlegging.

En viktig forutsetning for en god eiendomsforvaltning er styringsdata som sikrer at eiendomsforvaltningen blir faktabasert og gir et godt beslutningsgrunnlag for prioriteringer i virksomheten. De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene bør i større grad sikre at de har tilstrekkelig styringsinformasjon på alle relevante områder, slik at de har et godt grunnlag for en systematisk og rutinemessig forvaltning. Det gjelder særskilt styringsinformasjon om teknisk tilstand.

7.3 De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene arbeider lite langsiktig og systematisk med vedlikehold

De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene har i hovedsak vage målsettinger for vedlikehold som i begrenset grad definerer et mål for ønsket tilstand på bygningsmassen. Fem av åtte selvforvaltende utdanningsinstitusjoner har ikke langsiktige planer som definerer en strategi for vedlikeholdsarbeidet. De langsiktige planene som foreligger, tar i begrenset grad utgangspunkt i mål og beskriver i begrenset grad hvordan målene skal nås.

De fleste av de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene oppgir likevel at de utarbeider årlige vedlikeholdsplaner. Tiltakene i disse planene er i vesentlig grad relatert til å innfri lovbestemte krav på områder som for eksempel brannsikring og universell utforming.

Å ha definert et mål for bygningsmassens tilstand er sentralt for å lage gode vedlikeholdsstrategier. Vedlikeholdsstrategier eller langsiktige planer er avgjørende for å synliggjøre behovet for vedlikehold og større oppgraderinger over tid og å identifisere målrettede tiltak for å nå det definerte målet for tilstanden på bygningsmassen. For å sikre et langsiktig, målrettet og systematisk vedlikehold bør de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene definere mer presise mål for bygningsmassens tekniske tilstand og utarbeide langsiktige vedlikeholdsplaner som angir hvordan målene skal nås.

Undersøkelsen viser at de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene i liten grad fører kostnader for nøkkeltall etter NS 3454 eller sammenligner seg med andre virksomheter, noe som svekker muligheten for læring og forbedring. Det er dermed potensial for en mer effektiv

eiendomsforvaltning gjennom økt bruk av nøkkeltall og referansemåling for sentrale deler av eiendomsforvaltningen.

De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene har i hovedsak økt bruken av midler til vedlikehold og påkostninger per kvadratmeter i perioden 2002–2010. I 2011 ble beløpet redusert. Avskrivningene i perioden 2007–2011 har vært større enn investeringene i bygningsmassen, noe som indikerer at verdibevarende vedlikehold ikke i tilstrekkelig grad har vært prioritert. En årsak kan være at mangelfull styringsinformasjon ikke har gitt grunnlag for å prioritere området.

Finansiering av myndighetskrav kommer i konkurranse med annet nødvendig vedlikehold av bygningsmassen. Samlet sett innebærer det at de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene vil ha store utfordringer med å løfte bygningsmassens tekniske tilstand til et akseptabelt nivå gitt dagens vedlikeholds- og investeringsnivå.

Undersøkelsen viser at midlene fra internhusleieordningen for de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene ikke er tilstrekkelig for å sikre et verdibevarende vedlikehold. Internhusleieordningen kan være et godt virkemiddel for å sikre et verdibevarende vedlikehold, og det kan derfor stilles spørsmål ved om ordningen bør utformes slik at den gir større økonomisk forutsigbarhet for å sikre verdibevarende vedlikehold ved utdanningsinstitusjonene.

7.4 Det er risiko for at statens husleieordning ikke vil være tilstrekkelig for å håndtere framtidige utfordringer

Undersøkelsen viser at Statsbygg i hovedsak ser ut til å sikre et verdibevarende vedlikehold ved at bygningsmassen vurderes til å ha en gjennomsnittlig teknisk tilstandsgrad på 1. Det er i tråd med det definerte målet Statsbygg har for teknisk tilstand.

Statens husleieordning skal danne det økonomiske grunnlaget for regelmessig vedlikehold av bygningsmassen, og ordningen skal være kostnadsdekkende. Statsbygg viser til at de større tekniske utskiftningene som må gjøres i en del bygg fra 60- og 70-tallet i universitets- og høyskolesektoren, medfører et ekstra økonomisk krevende løft nå. Kommende utskiftninger i disse byggene innebærer økt belastning på husleiemidlene. Statsbygg mener likevel at de har et

tilstrekkelig økonomisk handlingsrom til å løse denne utfordringen.

Husleiemodellen tar høyde for å finansiere myndighetskrav som gjelder på det tidspunktet bygningen oppføres. Undersøkelsen viser imidlertid at finansiering av tiltak for å oppfylle nye kostnadskrevende myndighetskrav gjøres ved bruk av vedlikeholdsmidler. Statsbygg setter for eksempel av midler i vedlikeholdsbudsjettet til finansiering av universell utforming. Det kan innebære at vedlikehold kommer i konkurranse med øvrige hensyn. Statsbygg mener at husleiemodellen til en viss grad tar høyde for myndighetskrav, men at noen myndighetskrav vil være så kostbare at det bør tilføres midler ut over ordinært vedlikeholdsbudsjett.

Undersøkelsen viser at det er en usikkerhet knyttet til de kostnadmessige konsekvensene av å innfri myndighetskrav og å gjennomføre tekniske utskiftninger i bygg fra 60- og 70-tallet. Det er også en usikkerhet knyttet til i hvilken grad disse kostnadene vil kunne dekkes innenfor statens husleieordning. Det er derfor grunnlag for å stille spørsmål ved om Statsbygg innenfor husleieordningen på sikt vil kunne ivareta et verdibevarende vedlikehold.

7.5 Sentrale myndigheter kan forbedre sin oppfølging av forvaltningen av eksisterende bygningsmasse

Kunnskapsdepartementet har siden 2002 har vært kjent med utfordringene knyttet til tilstand på den eksisterende bygningsmassen i universitets- og høyskolesektoren. Kunnskapsdepartementet stiller lite konkrete krav til forvaltning av bygningsmassen i sin styring. Videre er det ikke lagt opp til systematisk rapportering fra utdanningsinstitusjonene om bygningsmassens tekniske tilstand og øvrige bygningsmessige forhold.

De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene er nettobudsjetterte virksomheter der styrene har et forvaltningsansvar for eiendommene. Siden utfordringene i liten grad er endret siden 2002, bør Kunnskapsdepartementet ha en mer aktiv styring og oppfølging av styrene for å sikre at disse etablerer systemer for en god og hensiktsmessig eiendomsforvaltning.

Statsbygg er statens rådgiver i eiendomssaker, men Kunnskapsdepartementet har i liten grad etterspurt Statsbyggs kompetanse når det gjelder



Et nyere og et eldre bygg på Blindern, Universitet i Oslo: Georg Sverdrups hus, som sto ferdig i 1999. I bakgrunnen, Niels Henrik Abels hus fra 1966.

Kilde: © UiO/Francesco Saggio

forvaltning av eksisterende bygningsmasse. Etter revisjonens vurdering bør Kunnskapsdepartementet i større grad bruke Statsbyggs rådgiverfunksjon i tilretteleggingen av et hensiktsmessig system for eiendomsforvaltning.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har i hovedsak en god oppfølging og styring av Statsbyggs forvaltning av bygningsmasse i universitets- og høyskolesektoren. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i større grad bør innhente informasjon om bygningsmassens tekniske tilstand med jevne mellomrom. Selv om undersøkelsen viser at Statsbygg på nåværende tidspunkt har et verdibevarende vedlikehold, vil slik informasjon være sentral for at departementet i et mer langsiktig perspektiv skal kunne følge opp om Statsbygg og husleieordningen er i stand til å håndtere framtidige utfordringer i forvaltningen av eksisterende bygningsmasse.

8 Kildeliste

Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med representanter for følgende aktører:

- Kunnskapsdepartementet
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
- Statsbygg
- Statsbygg regionkontor Øst
- Universitetet for miljø- og biovitenskap
- Universitetet i Oslo

Stortingsdokumenter

- St. prp. nr 63 (1990–91) *Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning*
- Innst. S. nr. 185 (1990–91) *Innstilling fra Forbruker- og administrasjonskomiteen om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning. Statens Bygge- og eiendomsdirektorat. Omorganisering av SBED til en forvaltningsbedrift*
- St. meld. nr. 8 (1998–1999) *Om handlingsplan for funksjonshemma 1998–2001*
- Innst. S. nr. 81 (1999–2000) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS*
- St.prp. nr 84 (1998–1999) *Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS*
- St.meld. nr 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett*
- Ot.prp. nr.79 (2003–2004) *Om lov om universiteter og høyskoler*
- Innst. S. nr. 227 (2004–2005) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Leve med kulturminner.*
- Innst. 12 S (2010–2011) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2011*
- Prop. 1 S (2010–2011) *Statsbudsjettet 2011. Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet*
- Prop. 1 S (2011–2012) *Statsbudsjettet 2012. Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet*
- Prop. 1 S (2009–2010) *Statsbudsjettet 2010. Kunnskapsdepartementet*
- Prop. 1 S (2010–2011) *Statsbudsjettet 2011. Kunnskapsdepartementet*

Lover og resolusjoner

- *Lov om universiteter og høyskoler av 1. august 2005 (universitets- og høyskoleloven)*
- *Overordna føreseger om forvaltning av statlege kulturhistoriske eigedomar (2006), Kongeleg resolusjon fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet 15.8.2006*

Reglement, retningslinjer, regler

- *Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 (Økonomireglementet).*

Dokumentasjon fra forvaltningen

- Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til utdanningsinstitusjonene for 2010 og 2011
- Referater fra etatsstyringsmøter mellom Kunnskapsdepartementet og de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene i 2010 og 2011
- Tildelingsbrev fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet til Statsbygg for 2010, 2011 og 2012
- Referater fra etatsstyringsmøter mellom Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Statsbygg i 2010 og 2011
- *Rapport og planer* for de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene 2010 og 2011, tilgjengelige på <http://dbh.nsd.uib.no/>
- Årsregnskap med ledelseskommmentarer for de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene for årene 2007–2011
- Årsrapport fra Statsbygg 2010 og 2011

Veiledere

- SSØ (2009) *Periodisert regnskap i staten – basert på de foreløpige statlige regnskapsstandardene*. Veileder. 05/2009

Utredninger

- NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle*.
- NOU 2003:06 *Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*

Faglige standarder

- Norsk Standard NS 3424 – *Tilstandsanalyse for byggverk – Innhold og gjennomføring*
- Norsk Standard NS 3940 – *Areal- og volumberegning av bygg*
- Norsk Standard NS 3454 – *Livssykluskostnader for byggverk – prinsipper og strukturer*

Øvrige kilder

- Econ (2008) *Evalueringsystemet for universiteter og høyskoler*. Utarbeidet for Kunnskapsdepartementet. Econ-rapport nr. 2008–133
- *Evaluerings- og oppgraderingsbehov i bygg i høgskole og universitetssektoren* (2002). Multiconsult AS på oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet
- KPMG (2012) *Evaluerings- og oppgraderingsbehov i Statsbygg*. Rapport til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, v/ Statsforvaltningsavdelingen. Saksnr 11/1557
- Mørk, Max Ingar, Svein Bjørberg, Olav Egil Sæbøe og Ove Weiseth (2012) *Ord og uttrykk innen Eiendomsforvaltning – Fasilitetsstyring*
- Multiconsult (2008) *Prinsippnotat om vedlikeholdsstrategi*. Vedlegg til *Rollen som strategisk bygg- og eiendomsforvalter i spesialisthelsetjenesten*. Sluttrapport for Delprosjekt 1. FOU prosjekt nr 174314/140.
- OptioFM (2011) *Gjennomgang av tilstandsanalyser i universitets- og høgskolesektoren*. Prosjektnotat utarbeidet på oppdrag fra Riksrevisjonen
- Statsbygg (2008) *Vedlikeholdsstrategi 2009–2012*
- Styret ved Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet sak 29/10 *Notat om Campusutvikling NTNU – status og videre arbeid med campusprosjektene*
- Universitetet for miljø- og biovitenskap (2008) sak 146/2008
- Universitetet i Oslo (2010) *Saksfremlegg for styret – Åpningsbalanse UIO per 1.1.2010*. Universitetet i Oslo (2007) *Masterplan for utvikling av universitetets områder*

Internettsider

- Databasen for statistikk om høgre utdanning: <http://dbh.nsd.uib.no/>
- Statsbygg: www.statsbygg.no

Vedlegg 1:

Oversikt over utdanningsinstitusjoner som omfattes av undersøkelsen

Følgende utdanningsinstitusjoner som Statsbygg forvalter bygningsmasse for, inngår i undersøkelsen:

- Høgskolen i Finnmark – HIFM
- Høgskolen i Harstad – HiH
- Høgskolen i Narvik – HiN
- Samisk Høgskole – SAMISK HS
- Høgskolen i Molde – HiMOLDE
- Høgskolen i Nesna – HiNESNA
- Høgskolen i Nord-Trøndelag – HiNT
- Høgskolen i Sør-Trøndelag – HiST
- Høgskolen i Ålesund – HiALS
- Høgskolen i Volda – HVO
- Universitetet i Nordland – UiN
- Høgskolen i Sogn og Fjordane – HiSF
- Høgskolen i Bergen – HiB
- Høgskolen i Stord/Haugesund
- Universitetet i Stavanger – UiS
- Høgskolen i Buskerud – HiBU
- Høgskolen i Telemark – HiT
- Høgskolen i Vestfold – HiVe
- Universitetet i Agder – UiA
- Arkitektur- og designhøgskolen – AHO
- Høgskolen i Gjøvik – HiG
- Høgskolen i Hedmark – HiHm
- Høgskolen i Lillehammer – HiL
- Høgskolen i Østfold – HiOf
- Norges musikkhøgskole – NMH
- Politihøgskolen⁸ – PSH

Følgende utdanningsinstitusjoner (universiteter og vitenskapelige høgschooler) som selv forvalter egen bygningsmasse, inngår i undersøkelsen:

Universiteter:

- Universitetet i Bergen – UiB
- Universitetet i Oslo – UiO
- Universitetet i Tromsø – UiT
- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet – NTNU
- Universitetet for miljø- og biovitenskap – UMB

Selvforvaltende høgschooler:

- Norges idrettshøgskole – NIH
- Norges Handelshøyskole – NHH
- Norges veterinærhøgskole – NVH

8) Politihøgskolen (PSH) inngår i Statsbyggs portefølje i sektoren, men er ikke underlagt Kunnskapsdepartementet. PSH er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.



285 43 4 588 3 2 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen AS 2012



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 528