

Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger – Dokument nr. 3:13 (2004–2005)

Innleiing

Dokument 3:13 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger* vart sendt til Stortinget 15. juni 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte innstillinga si 6. desember 2005, jf. Innst. S. nr. 35 (2005–2006). Saka vart behandla i Stortinget 19. desember 2005.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen streka i innstillinga under at det er kommunane som eig og har ansvaret for skolebygningane, medan Kommunal- og regionaldepartementet har det overordna ansvaret for at kommunane forvaltar eigedommane sine innanfor gitte rammer. Elevane skal samstundes få tilbod om eit godt arbeidsmiljø i skolebygningar som oppfyller krava til eit forsvarleg skolemiljø.

Komiteen peikte på at det gir grunn til uro at mange kommunar har eit dokumentert etterslep når det gjeld vedlikehald, og ikkje gjennomfører ei systematisk kartlegging av kva tilstand skolebygningane dei har ansvaret for, er i. At standarden for mange bygningar ligg under det tilrådde nivået, meinte komiteen viser at det er behov for ein systematisk gjennomgang av denne delen av verksemda til kommunane.

Komiteen merka seg at KOSTRA, som skal vere den viktigaste informasjonskjelda for staten for rapportering om kommunal eigedomsforvaltning, ikkje gir eit godt nok grunnlag for statleg oppfølging. Komiteen merka seg vidare at departementet ville setje i verk ei rekkje tiltak som er baserte på utgreiinga frå Eigedomsforvaltningsutvalet. Dette ville gi departementet eit betre grunnlag for å vareta det nasjonale og overordna ansvaret det har for kostnadseffektiv kommunal eigedomsforvaltning.

Komiteen viste elles til at undersøkinga Eigedomsforvaltningsutvalet gjorde, ikkje gir nokon indikasjon på at høgare frie disponible inntekter til kommunane fører til ein betre tilstand for bygningane. Komiteen meiner likevel at større overføringar av frie midlar til kommunane, saman med andre verkemiddel, som til dømes ei styrking av ordninga med rentekompensasjon for

opprusting av skoleanlegg, vil kunne vere med på å gjere situasjonen betre for det fysiske læringsmiljøet i skolen.

Oppsummering av undersøkinga

Målet med undersøkinga til Riksrevisjonen var å finne ut korleis kommunane følgde opp forvaltningsansvaret dei har for skolebygningar, og korleis staten følgde opp ansvaret sitt.

For å kartleggje korleis kommunane forvaltar skolebygningar, vart det gjennomført ei spørjeskjemaundersøking i 109 kommunar. Undersøkinga gav mellom anna informasjon om tilstanden og behovet for vedlikehald for 20 prosent av grunnskolane i landet. Det vart også gjennomført ei spørjeundersøking hos alle fylkesmennene.

Undersøkinga viste at dei fleste kommunane hadde ein eller fleire skolar som var bygde før 1985, og med ein bygningsmessig tilstand som ikkje var tilfredsstillande.

Over halvparten (58 prosent) av skolane i undersøkinga var i ein tilstand som ikkje var tilfredsstillande. Ei rekkje av desse skolane braut lover og forskrifter som gjeld det fysiske skolemiljøet.

Undersøkinga viste at skolebygningane ikkje vart forvalta på ein tilstrekkeleg kostnadseffektiv måte. Vedlikehaldet av bygningane låg langt under både eit fagleg tilrådd nivå og det kommunane sjølve meinte måtte til for å halde dei ved like på ein god og forsvarleg måte. Undersøkinga avdekte òg fleire svakheiter i kontrollrutinane i kommunane som skal sikre ei målretta og effektiv forvaltning av skolebygningar. Om lag ein firedel av kommunane i undersøkinga hadde ikkje gjennomført systematiske kartleggingar av kva tilstand skolebygningane var i, få kommunar utarbeidde nøkkeltal, og vedlikehaldet i mange kommunar var lite planmessig.

Undersøkinga viste at KOSTRA, som er den viktigaste informasjonskjelda staten har for rapportering i kommunane, gav lite informasjon om kommunal eigedomsforvaltning. Det gjekk vidare fram at Kommunal- og regionaldepartementet

i liten grad gjeikk ut frå at Fylkesmannen, i den økonomiske oppfølginga av kommunane, skulle stå for undersøkingar eller gi råd og rettleiing om kommunal eigedomsforvaltning.

I undersøkinga vart det stilt spørsmål om i kor stor grad nasjonale mål vart lagde til grunn for mål- og resultatstyringa av området. Kommunal- og regionaldepartementet hadde i liten grad formulert eksplisitte nasjonale mål for kommunal eigedomsforvaltning generelt eller for forvaltning av skolebygningar spesielt. Departementet viste til dei generelle måla i kommunelova om at kommunane skal drive kostnadseffektivt. Når det gjeld det fysiske skolemiljøet, er nasjonale krav fastsette i kapittel 9a i opplæringslova.

Oppfølginga frå departementa

Riksrevisjonen bad i brev av 30. april 2008 Kommunal- og regionaldepartementet og Kunnskapsdepartementet gjere greie for dei tiltaka som er sette i verk for å utbetre påviste avvik og svakheiter.

Kommunal- og regionaldepartementet vart bede om å melde tilbake om det er slik at dei tiltaka som er sette i verk i samband med oppfølginga av Eignedomsforvaltningsutvalet og KOSTRA, har hatt effekt med omsyn til å sikre ei kostnadseffektiv kommunal eigedomsforvaltning og til å betre mål- og resultatstyringa departementet skal ha av området. Kunnskapsdepartementet vart bede om å gjere greie for den oversikta departementet har over det fysiske skolemiljøet til elevane, korleis departementet sikrar seg eit systematisk informasjonsgrunnlag, og i kor stor grad departementet meiner at denne informasjonen er tilstrekkeleg for å sikre ei god mål- og resultatstyring av området.

Kommunal- og regionaldepartementet svarte i brev av 9. juni 2008. Svaret frå Kunnskapsdepartementet kom i brev av 12. juni 2008.

Oppfølginga frå Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet peiker på at den finansielle stillinga til kommunesektoren har vorte styrkt dei siste åra ved at dei frie inntektene har auka. Det blir lagt opp til ytterlegare vekst i 2009. Departementet meiner at ei god finansiell stilling og høgt nivå på dei frie inntek-

tene er dei finansielle verkemidla som skal liggje til grunn for investeringar, forvaltning, drift, vedlikehald og utvikling av dei kommunale bygningane i kommunane. Det vil framleis liggje til det kommunale sjølvstyret å prioritere eigedomsforvaltning, inkludert vedlikehald av dei bygningane kommunane sjølve eig.

Departementet viser til at staten vil kunne leggje til rette for verktøy og system som kan medverke til ei betre eigedomsforvaltning i kommunane. Ifølgje departementet fører lite merksemd rundt og avgrensa informasjon om vedlikehald og eigedomsforvaltning til at eigedomsforvaltninga blir for lågt prioritert.

Departementet opplyser at tilgangen på informasjon om eigedomsforvaltning i KOSTRA blir betydeleg betra frå og med rapporteringa for 2008, og det vil framleis vere ei jamn utvikling av statistikk gjennom arbeidsgruppene i KOSTRA. Frå og med rekneskapsåret 2008 vil den økonomiske informasjonen (om forvaltning, drift og vedlikehald av bygningar) i KOSTRA vere tilpassa Norsk Standard om livssyklus kostnader for byggverk. Ein tek også sikte på å rapportere nøkkeltal om bygningsareal og tilstanden bygningane er i.

KOSTRA-systemet skal vere grunnlaget for benchmarking og benchlearning i sektoren. På bakgrunn av dei erfaringane ein vil få med den første rapporteringa i 2009, vil departementet vurdere om ein bør opne for fleire arenaer for benchmarking.

Som ei oppfølging av Eignedomsforvaltningsutvalet har Kommunal- og regionaldepartementet utarbeidd ei ny rettleiing om husleigeordningar. Rettleiinga, som låg føre i august 2008, skal hjelpe kommunane og fylkeskommunane med å vurdere om det å innføre husleige kan vere eit tenleg verktøy for å oppnå ei meir effektiv og profesjonell eigedomsforvaltning. Husleigeordningar inneber at kostnadene ved bygningen blir synleggjorde, særleg for primærverksemdene som må betale husleige for bruken av bygningen. Målet er å få til ei sunn forvaltning av bygningsmassen til kommunen og eit godt planlagt og kostnadseffektivt vedlikehald.

Departementet peiker på at mangel på kompetanse og kunnskap om eigedomsforvaltning er ei av dei store utfordringane i kommunesektoren. I 2006 etablerte derfor departementet KoBE (Kompetanse for Betre Eignedomsforvaltning) under

Statens bygningstekniske etat. Målet er å utvikle og formidle kompetanse som kan hjelpe til med å betre eigedomsforvaltninga i kommunane. Tiltrådinga frå Eignedomsforvaltningsutvalet om å bruke 5 mill. kroner per år i ein femårsperiode til kompetansetiltak vart følgd opp og sett i verk frå 2006. Den same summen er løyvd i 2007 og 2008.

I tråd med tilrådinga frå Eignedomsforvaltningsutvalet har NTNU, med støtte frå KoBE, utarbeidd eit forslag til FoU-program. Kommunal- og regionaldepartementet har støtta programmet med 1,5 mill. kroner i 2008. FoU-programmet tek sikte på å leggje grunnlaget for betre eigedomsforvaltning i eit langsiktig perspektiv. På mellomlang sikt går departementet ut frå at ein utviklar kunnskap og effektive verktøy som gir betre grunnlag for politisk styring og fagleg forvaltning av eigedomsmassen.

Kommunal- og regionaldepartementet peiker på at både utgreiinga frå Eignedomsforvaltningsutvalet i 2004 og rapporten frå Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (FOBE), "Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger", viser at det ordinære vedlikeholdet bør aukast med mellom 60 og 100 prosent. Departementet opplyser at førebelse KOSTRA-tal for 2007 tyder på at kommunane har prioritert å auke vedlikeholdet, noko som mellom anna kan ha samanheng med større interesse for eigedomsforvaltning dei siste åra. Førebelse KOSTRA-tal for 2007 viser at kommunane auka ressursinnsatsen til vedlikehold med i underkant av 300 mill. kroner frå 2006. Dette er ein nominell auke på 24 prosent. Frå 2005 til 2007 viser KOSTRA-tala ein auke i vedlikeholdet på 40 prosent nominelt, eller 30 prosent reelt.

Samla sett meiner departementet at dei tiltaka som er sette i verk og planlagde, vil gi positiv effekt på høvet kommunesektoren har til å prioritere eigedomsforvaltning.

Oppfølginga frå Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet har delegert ansvaret for det statlege tilsynet av det fysiske skolemiljøet til fylkesmannsembeta. Dersom det ved statleg tilsyn blir oppdaga tilhøve som er i strid med krava i lova, kan Fylkesmannen gi pålegg om å rette på tilhøva. I tillegg til å gi pålegg skal Fylkesmannen rettleie om korleis ein kan møte

krava, og samarbeide med skoleeigaren for å sikre eit godt resultat for elevane.

Departementet viser til at det jamlege hendingsbaserte statlege tilsynet er med på å auke kunnskapen om regelverket lokalt og å gi informasjon om lokal praktisering til sentrale styresmakter. Departementet får informasjon om tilsynet av det fysiske skolemiljøet til elevane gjennom årsrapportane frå fylkesmennene.

For å få ytterlegare og meir representativ informasjon om praktiseringa av krava opplæringslova stiller til det fysiske skolemiljøet, har Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet i perioden frå desember 2007 til februar 2008, på oppdrag frå Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, gjennomført ei undersøking av det fysiske miljøet ved grunnskolar og vidaregåande skolar. Alle kommunane i Noreg vart bedne om å vere med i undersøkinga, og 70 prosent svarte. Det vart totalt gitt opplysningar om det fysiske miljøet i 68 prosent av alle grunnskolar og vidaregåande skolar.

Kartlegginga viste at halvparten av skolane ikkje er godkjende etter forskrifta om miljøretta helsevern i barnehagar og skolar. Ved det siste tilsynet vart det funne avvik ved 64 prosent av skolane. Ved knapt halvparten (46 prosent) av skolane er avviket lukka. Der avvik ikkje er lukka, ligg det føre utbetningsplanar for 59 prosent av skolane.

Departementet opplyser at resultatata frå elevundersøkinga i 2007 viser at meir enn 25 prosent av elevane ikkje er særleg nøgde med skolebygget, gardarobrar og dusjar, toalett og lufta i klasserommet. Elevundersøkinga er ei årleg, nettbasert spørjeundersøking som er retta mot elevar på mellomsteget, på ungdomssteget og i den vidaregåande opplæringa.

Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet vil hausten 2009 gjennomføre ei oppfølgingsundersøking av det fysiske miljøet ved alle grunnskolar og vidaregåande skolar. Målet er å få kunnskap om kva forbetringar ein har gjort, og å kunne vurdere behovet for sterkare verkemiddel dersom ikkje desse resultatata viser ei betydeleg forbetring. Departementet meiner at ei gjentakning av den same undersøkinga vil vere eit grunnlag for å samanlikne data over tid og gjere det lettare å vurdere endringar i tilstanden i kommunane.

I eit brev av 24. april 2008 til fylkesmannsembeta, kommunane og fylkeskommunane ber Kunnskapsdepartementet om at kommunane og fylkeskommunane planlegg og set i verk nødvendige tiltak og forbetringar for at skolane skal kunne oppfylle krava i opplæringslova § 9a-2, jf. forskrifta om miljøretta helsevern i barnehagar og skolar. Departementet ber vidare tilsynsmakta om å be om godkjenning og eventuelt gi pålegg om at verksemda skal søkje slik godkjenning.

Kunnskapsdepartementet viser til rentekompensasjonsordninga for skoleanlegg som vart innført i 2002, med ei total ramme på 15 mrd. kroner. Ramma skulle fasast inn over åtte år. Departementet peiker på at regjeringa og Stortinget har prioritert dette tiltaket høgt, slik at investeringsramma var fullt innfasa alt i 2007, to år før den opphavlege planen.

Departementet viser også til den nettbaserte rådgivingstenesta for skoleanlegg frå Utdanningsdirektoratet. Rådgivingstenesta er primært retta mot at dei som tek avgjerder i kommunane, skal få kunnskap om byggjemateriale og løysingar som er knytte til vedlikehald, rehabilitering og ombygging av skolar.

Kunnskapsdepartementet meiner at problemstillingar i samband med forvaltninga av skolebygg dei siste åra har fått høgare prioritet. Slik departementet ser det, vil dei gjennomførte kartleggingane av tilstanden, rentekompensasjonsordninga og styrkt kommuneøkonomi gjere sitt til at ein når målet om eit godt fysisk skolemiljø for alle elevar.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merka seg at Kommunal- og regionaldepartementet har sett i gang ei rekkje tiltak som er i tråd med tilrådinga frå Eigedomsforvaltningsutvalet, og meiner at dette på sikt vil kunne føre til ei meir kostnadseffektiv eigedomsforvaltning i kommunane og gi eit betre grunnlag for statleg oppfølging. Forbetringane i KOSTRA-rapporteringa vil først liggje føre i 2009, og dei andre tiltaka har ein meir langsiktig karakter. Det er derfor for tidleg å vurdere effekten av dei tiltaka som er sette i verk.

Riksrevisjonen har også merka seg tiltaka som Kunnskapsdepartementet har sett i verk, og meiner at desse er viktige for å få kunnskap om kva tilstand skolebygningane og arbeidsmiljøet til elevane er i. Kartlegginga av det fysiske skolemiljøet som Kunnskapsdepartementet har gjennomført i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet, viser at det fysiske skolemiljøet ved ei rekkje skolar ikkje oppfyller krava til eit forsvarleg skolemiljø. Det tyder på at det framleis er ein stor risiko på dette området. Riksrevisjonen registrerer at det vil bli gjennomført ei oppfølgingsundersøking hausten 2009 som vil gi grunnlag for å vurdere om det er behov for sterkare verkemiddel.

Riksrevisjonen vil vurdere å setje i gang ei ny undersøking når resultatane frå oppfølgingsundersøkinga til Kunnskapsdepartementet og forbetringane i KOSTRA-rapporteringa ligg føre.

Saka er avslutta.

Oppfølginga av dei ti forvaltingsrevisjonane som er nemnt over, blir sendt til Stortinget.

Vedtatt i møte i Riksrevisjonen 24. september 2008

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Eirik Larsen Kvakkestad