

NOU

Norges offentlige utredninger **2004: 22**

Velholdte bygninger gir mer til alle

Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. november 2003.
Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 5. november 2004.

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0801-7

Lobo Media AS

Til Kommunal- og regionaldepartementet

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon av 21. november 2003 et utvalg for å gjennomgå og evaluere eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner.

Utvalget avgir med dette sin innstilling.

Oslo, 5. november 2004

Per T. Eikeland
leder

Trond Ø. Christensen

Kjell Fosse

Margrethe Hagerupsen

Annichen Hauan

Dagfrid Hestnes

Anne Kathrine Larssen

Turi Løvdal

Max Ingar Mørk

Johan Sverre Rivertz

Merete Thorne

Arild Kormeseth
sekretariatsleder

Egil Stabell Rasmussen

Harald Feed

Innhold

1	Om utvalget	9	4	Juridiske rammebetingelser for eksisterende byggverk	41
1.1	Mandat	9	4.1	Innledning	41
1.2	Utvalgets forståelse av mandatet	10	4.2	Plan- og bygningslovens regler om eksisterende byggverk	41
1.3	Utvalgets arbeid	11	4.2.1	Innledning	41
2	Sammendrag og konklusjoner	12	4.2.2	De enkelte bestemmelser	42
2.1	Om eiendomsforvaltning	12	4.2.3	Juridiske forhold i forbindelse med ferdigattest etter plan- og bygningsloven	45
2.2	Juridiske rammebetingelser for eksisterende byggverk	13	4.3	Tilsyn	46
2.3	Forutsetninger for organisering av kommunal eiendomsforvaltning	14	4.3.1	Byggesaker	46
2.4	Finansiering og økonomiforvaltning i kommunesektoren.....	15	4.3.2	Tilsyn med eksisterende byggverk ..	46
2.5	Tilstanden for kommunal og fylkeskommunal eiendomsforvaltning	15	4.3.3	Kommunale bygninger og kommunens rolle som både eier og tilsynsmyndighet	46
2.6	Erfaringer fra andre	16	4.4	Forholdet mellom forskjellige regelverk	47
2.7	Utvalgets anbefalinger og konklusjoner	16	4.4.1	Innledning	47
2.7.1	Anbefalte mål og kriterier for god eiendomsforvaltning i kommunene ..	16	4.4.2	Ulike måter å kategorisere reglene på	48
2.7.2	Sammenfatning av situasjon og behov for tiltak	17	4.4.3	Utforming i funksjonskrav	48
2.7.3	Regelverk for bedre eiendomsforvaltning	17	4.4.4	Nærmere om de enkelte regelverk ..	49
2.7.4	Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen	18	4.4.5	Oppsummering	53
2.7.5	Økonomiske, administrative og regnskapsmessige prinsipper	19	4.5	Andre lands regelverk	54
2.7.6	Kompetanseutvikling, konkurranseutsetting og andre tiltak	19	5	Forutsetninger for organisering av kommunal eiendomsforvaltning	56
2.7.7	Finansielle tiltak	20	5.1	Innledning	56
3	Om eiendomsforvaltning	21	5.1.1	Kommunens behov for lokaler og for å eie eiendom	56
3.1	Generelt om eiendomsforvaltning	21	5.2	Ivaretagelse av kommunale oppgaver	57
3.1.1	Eiendomsforvaltningens betydning .	21	5.2.1	Kommunale eiendommer og kommunal eiendomsdrift	58
3.1.2	Eiendomsretten og eieransvaret	22	5.3	Rettslige rammer for kommunenes virksomhet	59
3.1.3	Eiendomsforvaltningens omfang og funksjoner	23	5.3.1	Forvaltningsloven og offentlighetsloven	59
3.1.4	Planmessig vedlikehold	27	5.3.2	Kommunelovgivningen	60
3.2	Organisering av eiendomsforvaltningen	29	5.3.3	Lov om offentlige anskaffelser	62
3.2.1	Eier, forvalter og bruker	29	5.3.4	Skattelovgivningen	63
3.2.2	Strategiske, taktiske og operative funksjoner	31	5.4	Nye organiserings- og styringsformer i kommunesektoren	63
3.3	God eiendomsforvaltning	34	5.4.1	Konkurransesponering og nye finansieringsformer	63
3.3.1	Innledning	34	5.5	Rettslige rammer for organisering av kirkens eiendomsforvaltning	65
3.3.2	Interessenter til eiendomsforvaltningen	34			
3.3.3	Kriterier for god eiendomsforvaltning	37			

6	Finansiering og økonomi- forvaltning i kommunesektoren...	66	7.1.6	Hind, Fürst og Høverstad (2001): Styringsinformasjon i kommunene: Kobling av informasjon om brukertilfredshet og KOSTRA- nøkkeltall	78
6.1	Kommunelovens regler om økonomiforvaltning	66	7.1.7	Gallups nasjonale undersøkelse (2003)	79
6.1.1	Formuesbevaringsprinsippet	66	7.1.8	Bergsens og Håkonsen (2001): Forvaltning, drift og vedlikehold av eiendom i offentlig og privat sektor	79
6.1.2	Skille mellom drifts- og investeringsvirksomhet	66	7.2	Kommune-stat-rapportering, KOSTRA	79
6.1.3	Krav til balanse i driftsregnskapet ...	67	7.2.1	Innledning	79
6.1.4	Kommunale låneopptak	67	7.2.2	Data om eiendomsforvaltning i KOSTRA	80
6.2	Kommuneregnskapet	68	7.3	Kommunal- og regionaldepart- mentets organisasjonsdatabase	82
6.2.1	Regnskapsprinsipp og forholdet til regnskapsloven	68	7.3.1	Organisering av eiendoms- forvaltningen	82
6.2.2	Foreningen for god kommunal regnskapsskikk	69	7.3.2	Bruk av tiltak for konkurranseskponering	82
6.2.3	Nærmere om avskrivninger i kommuneregnskapet	69	7.4	Utvalgets supplerende undersøkelser	83
6.2.4	Om håndteringen av vedlikehold i kommuneregnskapet.....	70	7.4.1	Innledning	83
6.3	Finansiering av kommune- sektoren	71	7.4.2	Totalbilde ifølge den administrative ledelsen	84
6.3.1	Øremerkede tilskudds- ordninger	72	7.4.3	Brukernes vurderinger	86
6.4	Finansiering av kirken	73	7.4.4	Sammenheng mellom mulige forklaringsvariabler og vedlikeholdstilstand	87
6.4.1	Fellesrådenes økonomi- forvaltning	74	7.5	Utvalgets sammenfatning og vurdering av tilstanden	91
6.4.2	Beregning av etterslep og årlig vedlikeholdsbehov	74	8	Erfaringer fra andre	94
7	Tilstanden for kommunal og fylkeskommunal eiendoms- forvaltning	76	8.1	Forholdene i andre land	94
7.1	Foreliggende utredninger og forskningsrapporter	76	8.1.1	Spørsmålene	94
7.1.1	ECON og Multiconsult (2001): Vedlikehold av kommunale bygninger	76	8.1.2	Landene	95
7.1.2	ECON og Multiconsult (2002): Organisering av kommunal eiendomsforvaltning	77	8.1.3	Sammendrag	102
7.1.3	Multiconsult (2003): Norges offentlige bygningsmasse, med hovedvekt på undervisningsbygg. Arealmengde, verdi og oppgraderingsbehov	77	8.2	Noen erfaringer fra eiendomsforvaltningen i staten	102
7.1.4	Mørk (2003): Før tårnene faller. Om forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) av kirker, med spesiell vekt på kirkene i Møre bispedømme	78	8.2.1	Statsbygg	102
7.1.5	FOBE (2004): Beregning av etterslep i vedlikehold av fylkes-kommunale og kommunale bygninger, kirker og veger i Nord-Trøndelag	78	8.2.2	Statens utleiebygg AS	104
			8.2.3	Kostnadsdekkende husleie i Forsvaret	104
			8.2.4	Sammenfatning av noen statlige erfaringer	104
			9	Utvalgets anbefalinger og konklusjoner	106
			9.1	Anbefalte mål og kriterier for god eiendomsforvaltning i kommunene ..	106
			9.2	Sammenfatning av situasjon og behov for tiltak	108

9.3	Regelverk for bedre eiendomsforvaltning	112	10.2	Konsekvenser av forslag knyttet til organisering	131
9.3.1	Plan- og bygningslovgivningen	112	10.3	Konsekvenser av forslag knyttet til økonomiske, administrative og regnskapsmessige prinsipper	131
9.3.2	Annet regelverk	114	10.4	Konsekvenser av kompetanseutvikling, konkurranseutsetting og andre tiltak	131
9.3.3	Påleggs- og tilsynsmyndighet	114	10.5	Konsekvenser av finansielle tiltak	132
9.4	Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen	115			
9.4.1	Innledning	115	Vedlegg		
9.4.2	Organisasjonsmodeller	116	1	Statusrapport fra Eiendomsforvaltningsutvalget.....	133
9.4.3	Samlet vurdering av organisasjonsmodeller	118	2	Rapport fra NFBIB om inneklima av 5. oktober 2004	163
9.4.4	"Beste praksis" innenfor rammen av ulike modeller	119	3	Notat fra Steinar Johanson, Trondheim kommune: Skal kommunen rehabilitere skolen eller skal den rives og bygges opp på nytt?.....	167
9.5	Økonomiske, administrative og regnskapsmessige prinsipper	120	4	Merverdiavgift - Konsekvenser for kommunal drift og/eller leie av bygninger	173
9.6	Kompetanseutvikling, konkurranseutsetting og andre tiltak	122	5	Artskontoplanen i KOSTRA	177
9.6.1	Forskning, utvikling og kompetanseoppbygging	122	6	Omtale av rentekompensasjonsordningen for skoleanlegg og handlingsplan for eldreomsorgen	180
9.6.2	Tilrettelegging for og bruk av benchmarking innenfor kommunal eiendomsforvaltning	123			
9.6.3	Konkurranseutsetting	125			
9.7	Finansielle tiltak	126			
10	Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene	130			
10.1	Konsekvenser av forslag knyttet til endringer i regelverk	130			
				Litteraturliste.....	182

Kapittel 1 Om utvalget

1.1 Mandat

I statsråd 21. november 2003 ble det oppnevnt et utvalg som skal gjennomgå og evaluere eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner – Eiendomsforvaltningsutvalget. Utvalget fikk følgende sammensetning:

Leder:

Professor Per T. Eikeland, Oppedgård

Medlemmer:

Sivilingeniør Anne Kathrine Larssen, Oslo

Spesialrådgiver Max Ingar Mørk, Molde

Rådgiver Johan Sverre Rivertz, Oslo

Underdirektør Trond Christensen, Ski

Prosjektleder Annichen Hauan, Oslo

Prosjektleder Merete Thorne, Asker

Rådgiver Dagfrid Hestnes, Oslo

Rådmann Kjell Fosse, Stjørdal

Kommunaldirektør Margrethe Hagerupsen,

Lenvik

Fylkesutdanningsssjef Turi Løvdal, Kristiansand

Sekretariat:

Birgit Uhlen, leder, KRD

Egil Stabell Rasmussen, KRD

Harald Feed, UFD

Arild Kormeseth, KRD, har ledet sekretariatet etter at Birgit Uhlen sluttet i KRD i juli 2004.

Utvalgets mandat:

Kommuner og fylkeskommuner disponerer i dag en bygningsmasse på rundt 30 millioner kvadratmeter, noe som innebærer et eiendomsforvaltningsansvar for rundt 9 prosent av den totale bygningsmassen i landet. Slike bygg og anlegg har en lang teknisk levetid (minst 70 år). Forvaltningen av kommunale og fylkeskommunale bygninger og anlegg må derfor ha et langsiktig perspektiv. Et slikt langsiktig perspektiv må ivaretas parallelt med den løpende tjenesteytingen overfor befolkningen. Kommunal og fylkeskommunal tjenesteyting er i stor grad arbeidsintensiv og kjennetegnet ved direkte kontakt mellom bruker og ansatt. Bærekraftige bygg bidrar til bedre inneklima for brukerne,

redusert energibruk og mindre behov for vedlikehold. Dette påvirker livsløpskostnadene for bygget.

I løpet av de siste år er det utarbeidet ulike uavhengige rapporter som viser betydelige vedlikeholdsetterslep også for den kommunale og fylkeskommunale bygningsmassen (ECON 2001, Multiconsult 2003). I den offentlige debatten er det presentert en rekke eksempler på manglende vedlikehold. Mangler innenfor forvaltning av skolebygg og kirker er spesielt framhevet. Mangel på planmessig vedlikehold påvirker arbeidsmiljøet for brukerne av bygget i negativ retning og resulterer ofte i behov for kostnadskrevende utbedringer.

Som bygg- og anleggseier er kommuner og fylkeskommuner ansvarlige for å oppfylle de tekniske krav til eiendelene som er fastsatt i lovverket. Opplæringsloven kapittel 9a stiller krav til planlegging, drift og oppsetting av undervisningsbygg. Plan- og bygningsloven kapitlene XIV og XV stiller krav til bygg og byggverk, jf. også forskrift til loven §§ 77, 81, 82 og 84. Loven om arbeidervern og arbeidsmiljø stiller krav til ansattes arbeidsplass, og det er gitt en rekke utfyllende bestemmelser i forskrift. Gjennom tilsyn er det likevel avdekket brudd på lover og forskrifter av offentlige byggeiere.

For regjeringen er tilstrekkelig kvalitet i den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen et prioritert område. Den tekniske tilstanden på bygningsmassen er, ved siden av de ansattes kompetanse, suksessfaktorer for kvaliteten på tjenestetilbudet. Rapporter og enkeltfunn i forbindelse med den tilstanden bygningsmassen er i, gjør det nødvendig med en samlet gjennomgang av forvaltningen av bygningsmassen.

Utvalget skal evaluere den kommunale og fylkeskommunale eiendomsforvaltningen. Forvaltningen av kirkebygg skal inngå i evalueringen. Evalueringen skal foretas med sikte på å avdekke eventuelle strukturelle svakheter eller systemfeil i eiendomsforvaltningen.

Utvalget skal stille opp kriterier for god eiendomsforvaltning. Dersom evalueringen avdekker strukturelle eller systemmessige svakheter, skal utvalget også foreslå nødvendige tiltak for å etablere en insentivstruktur

som fremmer en bærekraftig eiendomsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner.

Nærmere om arbeidet:

Utvalget skal foreta en selvstendig vurdering av tilstanden på kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse. I denne vurderingen kan utvalget hente inn nødvendig informasjon og bygge på allerede tilgjengelig informasjon om tilstanden på bygningsmassen.

- Utvalget skal kartlegge og evaluere de kommunale og fylkeskommunale beslutningsprosesser og beslutningsstøttesystemer med hensyn på eiendomsforvaltning, herunder organisering, planlegging og gjennomføring.
- Utvalget skal vurdere hvordan planmessig vedlikehold påvirker forvaltningskostnadene over tid.
- Utvalget skal innhente relevant informasjon om organisering og gjennomføring av eiendomsforvaltning i de andre skandinaviske land, og eventuelt også land som England og Nederland.
- Utvalget skal vurdere om de rettslige rammene for eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner er hensiktsmessige.
- Utvalget skal på basis av evaluering og innhenting av informasjon om den kommunale og fylkeskommunale eiendomsforvaltningen foreslå nødvendige tiltak. Slike tiltak kan være:
 - endringer i de administrative systemer for kommuner og fylkeskommuner
 - lov- og regelverksendringer
 - endringer i organiseringen av eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner
 - bruk av veiledning og standarder i den kommunale og fylkeskommunale eiendomsforvaltningen
 - konkurranseutsetting av drift og vedlikehold av eiendomsmassen og ulike modeller for dette.
- Utvalget kan vurdere nærmere hvordan kontroll utført av tilsynsmyndigheter og effektive sanksjoner bør gjennomføres i Norge, men tiltak forutsettes vurdert av Tilsynsutvalget.
- Utvalget skal utrede de økonomiske og administrative konsekvenser av de tiltak som foreslås.
- Minst ett av alternativene skal kunne gjennomføres innenfor gjeldende ressursrammer.
- Rammefinansiering skal være hovedfinansieringsmodell for kommunesektoren.

Bygningslovutvalget skal blant annet vurdere om man i plan- og bygningsloven skal gå lenger i å

stille krav til bestående byggverk, herunder styrke myndighetenes innflytelse på utbedring og vedlikehold. Det vil være behov for kontakt mellom utvalgene.

Høsten 2003 skal det nedsettes et eget utvalg som skal ta en full gjennomgang av inntektssystemet for kommunesektoren. Dette utvalget skal blant annet vurdere kommunenes kapitalkostnader og i hvilken grad kommunene i dag får tilskudd i tråd med utgiftsbehovet. Det vil være behov for kontakt mellom utvalgene.

Utvalget skal innen utgangen av mars 2004 levere en statusrapport som viser utvalgets vurdering av tilstanden på kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse.

Utvalget skal avlevere sin innstilling senest 15. oktober 2004.

1.2 Utvalgets forståelse av mandatet

Som eiere av en betydelig eiendomsformue har landets kommunestyre, fylkesting og den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen et stort og vidtrekkende ansvar. Forvaltningen av disse store økonomiske og kulturelle verdier må ses i sammenheng med det å gi kommunal tjenesteyting gode og formålstjenlige lokaler. Dette eieransvaret framheves i utvalgets mandat. Utvalget vil legge til at eieransvaret også omfatter lovhjemlede krav, dels slike som gjelder alle huseiere, dels slike som er spesielt innrettet mot kommunesektoren og brukerne av den. Forhold som brukernes helse, sikkerhet og tilgjengelighet, miljø og forurensning, kultur og kulturhistorie, økonomiske og forretningsmessige interesser kan nevnes som eksempler hvor konsekvensene av å forsømme eieransvaret kan bli omfattende.

Kirker og annen kirkelig eiendom som omfattes av kirkeoven og gravferdsloven, eies formelt av soknene og forvaltes av det kirkelige fellesrådet i hver kommune, mens utgifter til bygging, drift og vedlikehold utredes av kommunen. For enkelthets skyld bruker utvalget ofte begrepet "kommunale bygg" som en fellesbetegnelse for alle bygg som inngår i mandatet, det vil si både fylkeskommunale, kommunale og kirkelige bygg. Der det er nødvendig med en nærmere avgrensning, vil dette være presisert i teksten.

Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget har vært det forfallet som etter hvert er blitt påtreggende synlig for en del kommunale bygninger. Rapporter og medieomtale om forsømt vedlikehold og akselererende forfall har medvirket til å rette søkelyset mot bygningsmassens tilstand og

mot årsaker til den utilstrekkelige vedlikeholdsinnsatsen. Disse områdene innenfor eiendomsforvaltningen har derfor stått i sentrum for utvalgets arbeid.

Et godt, forebyggende vedlikehold utgjør mindre enn én tidel av den samlede husleien – eller huseierens totale årlige kostnader til dekning av investeringer, forvaltning, drift og vedlikehold. En rekke andre sider ved eiendomsforvaltningen, som står for de øvrige ni tidelene av husleien, kunne hver for seg ha vært stilt i fokus. En kostnadseffektivisering på ti prosent for de øvrige deler av eiendomsforvaltningen kunne altså gitt grunnlag for om lag en fordobling av vedlikeholdsinnsatsen. Sett i forhold til de totale kostnadene ved den tjenesteytingen som gjør bruk av bygningene, utgjør vedlikeholdet kostnadmessig bare rundt én prosent. Effekten av vedlikeholdet kan imidlertid være langt større, både i forhold til kvaliteten og effektiviteten i tjenesteytingen og i forhold til de store formuesverdiene som eiendommene representerer. Dette gjelder i særlig stor grad når vedlikeholdet blir forsømt.

Omfanget og kvaliteten av vedlikeholdet er følgelig i stor grad avhengig av hvordan disse sammenhengene blir forstått, og hvordan eieransvaret blir ivaretatt av de politisk ansvarlige i kommunene og fylkeskommunene. Utvalget kommer inn på disse sidene ved eiendomsforvaltningen, dels i de innledende oversiktskapitlene, dels i drøftingene av rammebetingelsene for vedlikeholdet.

Utvalgets arbeid har vært rettet mot å vurdere rammebetingelsene for vedlikehold og eiendomsforvaltning. Faglig pregede problemstillinger, for eksempel hvordan kravene til godt inneklima bør løses, faller derfor på siden av utvalgets arbeid, selv om dette også er meget viktige spørsmål som gir premisser for hvordan vedlikeholdet blir ivaretatt.

1.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt 11 møter i løpet av det knappe året utvalget har arbeidet: ett i 2003 og ti i 2004.

Utvalget har gjennomført en spørreundersøkelse om tilstanden til den kommunale og fylkeskommunale bygningsmassen. På dette grunnlaget leverte utvalget en statusrapport innen utgangen av mars 2004. Den er omtalt for Stortinget i St.prp. nr. 64 (2003-2004), kapittel 19 Eiendomsforvaltningsutvalgets oppfølging av stortingsvedtak/

spørreundersøkelse. Tilstandsrapporten er tatt inn som vedlegg 1 til denne rapporten.

Utvalget har hatt bred kontakt med relevante fagmiljøer. Multiconsult har presentert undersøkelser og metodikk for utvalget knyttet til tilstandsvurderinger og status for vedlikehold av offentlige bygninger. Byggforsk har orientert om sitt arbeid innenfor området forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (fdvu). Fra kommunesektoren har utvalget hatt en orientering fra Omsorgsbygg Oslo KF om de utfordringene virksomheten står overfor i grensedragningen mellom offentlig forvaltning og som markedsaktør. Likeså har utvalget fått en orientering om utviklingen innenfor eiendomsforvaltning fra forskningsmiljøet representert ved NTNU. Av internasjonale aktører har utvalget hatt en presentasjon fra Svenska Kommunforbundet (tilsvarer Kommunenes Sentralforbund). PriceWaterhouseCoopers (PWC) har orientert om offentlig-privat samarbeid (OPS).

Utvalget har hatt en rekke møter med aktuelle aktører og organisasjoner knyttet til eiendomsforvaltning i Norge. Blant annet har utvalget hatt møter med Riksrevisjonen, Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (FOBE), Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon, Kultur- og kirke departementet, Kirkerådet og Forum for fylkeskommunenes bygningssefer.

Det har vært satt ut noen prosjekter eksternt. Utvalget engasjerte SINTEF ved siv.ing. Nils Olsson til å utarbeide et utkast til kritisk oppsummering av tilgjengelig informasjon om tilstanden til den kommunale og fylkeskommunale bygningsmassen. Cand.jur. Christian W. Horn fikk i oppdrag å kartlegge regelverk og myndigheter som kan gripe inn overfor eksisterende byggverk. Rapporten ble benyttet som grunnlag for arbeidet i både Eiendomsforvaltningsutvalget og Bygningslovsutvalget.

Utvalget har henvendt seg til Norsk Forum for Bedre Innemiljø for Barn (NFBIB), som har utarbeidet et notat om følger av dårlig inneklima. Notatet følger som vedlegg 2 til rapporten. Utvalget har videre mottatt et notat fra Trondheim kommune med redegjørelse for en beslutning om riving av eksisterende og oppføring av ny skolebygning, vedlegg 3.

Utvalget har i sitt arbeid også støttet seg til en rekke tilgjengelige rapporter, utredninger mv. Litteraturlisten gir en oversikt over refererte arbeider og en del annen relevant litteratur som utvalget har hatt nytte av.

Kapittel 2

Sammendrag og konklusjoner

2.1 Om eiendomsforvaltning

Kommunene og fylkeskommunene eier omlag 9 prosent av landets samlede bygningsmasse, eller omlag 30 millioner kvadratmeter til en formuesverdi på anslagsvis 300 milliarder kroner.

Bygningen og de lokalene den inneholder, betraktes som et viktig produksjonsmiddel, kanskje det viktigste nest etter personalet som utfører den produksjonen som foregår i lokalene. Gode lokaler og tilhørende uteområder vil bidra til rasjonell og tilfredsstillende utøvelse av brukernes virksomhet, mens dårlige forhold har negative konsekvenser ikke bare for produktiviteten, men også for brukernes helse og deres arbeids- og oppholdsmiljø.

Den bebyggelsen vi har i landet vårt, er en viktig del av vår kultur og bidrar til å forme oss og selvbildet vårt. Bygningene er den mest konkrete og iøynefallende del av det kulturelle miljøet og vår arv fra fortiden og er det grunnlaget kommende generasjoner skal overta som rammen om sitt liv og sin virksomhet.

Når vi snakker om eiendom i denne forbindelse, er det fast eiendom i form av bygninger med tilhørende grunnarealer vi sikter til. Særlig når det gjelder barnehager og skoler, er også utearealene viktige for brukerne. Andre kategorier av fast eiendom, som infrastrukturanlegg, veier, vannledninger, avløpsledninger og anlegg, elektrisitetsforsyning og telekommunikasjon, parker og idrettsanlegg i fri-luft, faller utenfor utvalgets problemstillinger.

Viktige premisser for eiendomsforvaltningen legges allerede under planleggingen og byggeprosessen, og kan gi gode eller dårlige bygninger i forhold til skiftende bruksbehov og bygningsmessig drift, vedlikehold og utvikling. Livssyklusperspektivet innebærer å se helheten og sammenhengene i de ulike prosessene fra "vugge til grav". Forkortelsen fdvu dekker funksjonene forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling. I årskostnadene¹ eller livssyklus-kostnadene inngår dessuten kapitalkost-

nader som skal dekke investerings- og rivekostnader eller en eventuell restverdi ved salg.

Ifølge Økobygg står byggsektoren i Europa for 40 prosent av samfunnets energiforbruk, 40 prosent av forbruket av materialer og et betydelig overforbruk av miljøfarlige stoffer. Et faglig *godt vedlikehold, tilpasningsdyktige bygninger og effektiv arealutnyttelse* er et vesentlig bidrag til et bærekraftig samfunn ved at det forlenger levetiden for bygningene og reduserer behovet for bygningsarealer.

Synet på tilgjengelighet og funksjonshemninger er endret – fra å se på hva den enkelte kan eller ikke kan, til hvilke hindringer det fysiske miljøet setter for oss. Løsningene skal være helhetlige, slik at bygningene kan brukes av alle mennesker i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpasning.

Utvalget har vurdert hvordan planmessig vedlikehold påvirker forvaltningskostnadene over tid. Det enkle svaret på dette er at planmessig vedlikehold på et faglig riktig nivå er lønnsomt og over tid vil føre til at forvaltningskostnadene blir lavere enn ellers. Å utsette vedlikehold for å spare penger er altså kortsiktig og fører til økte kostnader i det lange løp.

Organisering av eiendomsforvaltningen

Eiendomsforvaltningen bør ta utgangspunkt i rollene som eier, forvalter og bruker av eiendommen. Disse rollene har ulike funksjoner og ulikt ansvar i forhold til eiendommen, i forhold til hverandre og i forhold til omgivelsene. Kommunenes og fylkeskommunenes eiendommer – samt kirkebygningene – er anskaffet ut fra spesielle bruksformål. Eierrollen og det betydelige ansvaret som følger med det å være eier, har derfor lett for å komme i bakgrunnen.

Eieransvaret omfatter økonomisk og rettslig ansvar overfor eiendommens kreditorer, de långivere og leverandører av varer og tjenester som eiendommen er avhengig av, offentlige myndigheter, naboer og andre i henhold til inngåtte avtaler, norsk lov og sedvane.

Forvalterrollen omfatter å forestå løpende drift og vedlikehold av bygningen så langt dette er eierens (og ikke brukerens) ansvar. Forvaltningen

¹ Årskostnadene er annuiteten i fast kroneverdi av nåverdien av livssyklus-kostnadene, som omfatter alle kostnader over bygningens levetid: - investeringer, kostnader til fdvu og til avvikling av bygningen. Betegnelsen livssyklus-kostnader brukes i mange sammenhenger med samme betydning som årskostnader.

innebærer også å betale skatter og avgifter og å følge opp eierens plikter og rettigheter etter inn-gåtte avtaler overfor brukerne.

Brukerrollen ivaretas av vedkommende bruker- virksomhet på stedet, men også av den sentrale fagadministrasjonen og kommunestyret/fylkestin- get som ansvarlig for tjenestetilbudet. Kommune- styret eller fylkestinget vil derfor kombinere rol- lene som eier og bruker på et overordnet, strate- gisk nivå og ha det overordnede ansvaret som føl- ger med begge rollene.

Forholdet mellom kommunens ulike organer som ivaretar rollene som eier, forvalter og bruker, kan organiseres som en integrert organisasjon, hvor funksjoner og ansvar fordeles og styres etter vanlige administrative prinsipper. En slik integrert organisasjon byr både på fordeler og ulemper i for- hold til en mer markedsorientert modell, hvor bru- kersiden gis en rolle som bestiller, og eier- og for- valtersiden får rollen som utfører eller leverandør av lokaler og driftstjenester. Dette skjer for eksem- pel når eiendomsforvaltningen og eventuelt bru- kerne organiseres som mer eller mindre selvsten- dige resultatenheter.

God eiendomsforvaltning

God eiendomsforvaltning kan defineres som det å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulige rammevilkår for brukernes virksom- het over tid. Brukerne vil legge vekt på både for- hold ved bygningen og ved eiendomsforvaltnin- gen som en tjeneste overfor brukerne. Det er vik- tig med lokaler som er i overensstemmelse med brukernes praktiske behov og vurdering av este- tiske kvaliteter, krav til helse, miljø og sikkerhet, riktig beliggenhet og god tilgjengelighet (univer- sell utforming) for alle brukere, lett tilgjengelig drifts- og brukerservice osv. Kostnader som blir belastet brukernes egen økonomi, skal være lavest mulig.

I tillegg til brukerne har også eieren og sam- funnet sterke interesser knyttet til eiendomsfor- valtningen som må ivaretas når man skal vurdere hva som er god eiendomsforvaltning.

De samfunnsmessige interessene som er knyt- tet til eiendomsforvaltningen, gjelder blant annet miljøhensyn, helse, arbeidsmiljø og sikkerhet, kul- turarv, estetikk, god økonomisk forvaltning av samfunnets ressurser og tilstrekkelig kvalitet på offentlig tjenesteyting som er tilgjengelig for alle brukere.

Eierens interesser omfatter det å ivareta og utvikle realverdiene i eiendommen og oppnå størst

mulig økonomisk avkastning av egenkapitalen. Dette oppnås som regel ved å ha tilfredse, beta- lingsdyktige leietakere og effektiv forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bruksverdiene i eiendommen. Eieren vil også måtte ivareta lov- og forskriftskrav som påligger eieren, og ivareta både samfunnsmessige interesser og brukernes inter- esser, slik at eierens og eiendommens omdømme og forhold til disse interessentene kan bidra til at eieren når sine egne mål for eiendommen.

Kriterier for god eiendomsforvaltning kan lis- tes opp slik:

1. Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen
2. Det foreligger et rasjonelt system for planleg- ging og styring av eiendomsforvaltningen
3. Generelle delkriterier:
 - 3.1. Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
 - 3.2. Effektiv arealutnyttelse
 - 3.3. Godt, verdibevarende vedlikehold
 - 3.4. Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
 - 3.5. Målrettet utvikling av eiendommens kvali- teter
 - 3.6. En hensiktsmessig organisering av eien- domsforvaltningen
 - 3.7. Riktige økonomiske rammebetingelser til- passet eiendomsforvaltningens langsik- tige karakter
4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir iva- retatt.

De overordnede målene (punkt 1) bør omfatte de etterfølgende generelle delkriteriene (punkt 3) med slike presiseringer som eieren finner det rik- tig å gi.

2.2 Juridiske rammebetingelser for eksisterende byggverk

I kapittel 4 beskriver utvalget de juridiske ramme- betingelsene som gjelder for eksisterende bygg- verk.

En rekke forskjellige regelverk stiller tekniske krav til et byggverk. Det sentrale regelverket for tekniske krav er plan- og bygningsloven, der Tek- nisk forskrift er den viktigste utfyllingen. Plan- og bygningsloven gjelder imidlertid i hovedsak nybygg, mens andre lover i større grad tar utgangspunkt i den aktuelle bruken. Teknisk for- skrift utgjør likevel den viktigste normen for tek- niske krav, slik at andre lover og forskrifter i stor grad henviser til den. Plan- og bygningsloven inne- holder i kapittel XV bestemmelser som gjelder eksisterende byggverk.

Andre lovverk som har relevans, er brannvern- og elektrisitetslovgivningen, produktkontrolløven, forurensningsloven, kulturminneløven og kommunehelsetjenesteløven kapittel 4a om miljørettet helsevern. I tillegg finnes det byggrelaterte krav i særlovgivninger som regulerer den virksomheten som drives i bygget. For eksempel stiller arbeidsmiljøloven krav til alle bygninger som huser arbeidsplasser. Opplæringsloven kapittel 9a stiller krav til skolebygninger, og til kommunehelsetjenesteløven er det gitt forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. De ulike lovverkene forvaltes av ulike statlige og kommunale tilsynsorganer.

Lovgivningens betydning for vedlikehold av eksisterende byggverk er begrenset. Det er en del bestemmelser i plan- og bygningslovgivningen som er rettet mot eksisterende byggverk, uten at de i dagens situasjon har den store innflytelsen på vedlikehold og utbedring. Det er samtidig en del bestemmelser i det regelverket som er nevnt ovenfor, som har større innflytelse innenfor sine områder fordi de er direkte rettet mot bruken av byggverkene.

Innenfor plan- og bygningsloven er det først og fremst § 89 som gir kommunen mulighet til å gi pålegg om vedlikehold. I paragrafens andre ledd er det dessuten hjemmel for å gi forskrift om utbedring under visse forutsetninger. Slik forskrift er foreløpig ikke gitt. Løven og Teknisk forskrift inneholder i tillegg en rekke andre bestemmelser om eksisterende byggverk. Disse bestemmelsene er likevel blitt tolket noe snevrere enn det ordlyden skulle tilsi, noe som innebærer at plan- og bygningsloven ikke praktiseres aktivt overfor eksisterende byggverk. Løven har også en bestemmelse i § 87 som presiserer når reglene for nybygg kommer inn, for eksempel ved større utbedringsarbeider (hovedombygging), gjenoppbygging og påbygging. Det er også av betydning hvilke krav som eventuelt kan stilles til fremtidige bygninger i forbindelse med byggesøknad eller ferdigattest. Heller ikke her er det omfattende krav etter plan- og bygningsloven.

Annet regelverk tar i hovedsak utgangspunkt i den aktuelle bruken av bygningene. Reglene er ulike, de materielle kravene er utformet forskjellig, og det tekniske nivået som kan kreves, er forskjellig. Reglenes nivå er i hovedsak regnet for å være bra nok på de fleste områder, men det er fremdeles svakheter med hensyn til utviklingen av de enkelte regelverk. Dette kan for eksempel gjelde ivaretagelse av krav til tilgjengelighet eller inneklimate. Til en viss grad er også reglene harmonisert og bygd opp på samme måte gjennom funksjonskrav, men tolkningen av funksjonskravene (for eksempel "til-

fredsstillende") kan være ulik fordi forskjellige myndigheter har forskjellig utgangspunkt. Samtidig er for eksempel Arbeidstilsynets og helsemyndighetenes retningsgivende normer når det gjelder inneklimate, ganske like. Det største problemet er likevel at reglene blir mangelfullt etterlevd.

Reglene er også forskjellige når det gjelder tilsyn, mulighet for å gi pålegg og klageadgang. For eksempel tar opplæringsloven utgangspunkt i elevenes bruk av skolebygningen og gir dem klageadgang. Tilsynsfunksjonen er også forskjellig, blant annet etter om det er kommunale organer som er tilsynsmyndighet (plan- og bygningsloven, kommunehelsetjenesteløven), eller om det er egne statlige organer (Arbeidstilsynet, Riksantikvaren). En viktig problemstilling er at der kommunen er tilsynsmyndighet, kan den være tilbakeholden med å gi pålegg til kommunale bygninger.

Kapitlet gir til slutt en kort oversikt over regelverket for eksisterende bygninger i Sverige, Danmark, Finland og Nederland.

2.3 Forutsetninger for organisering av kommunal eiendomsforvaltning

Utvalget beskriver i kapittel 5 sentrale forutsetninger for organiseringen av eiendomsforvaltningen i den kommunale sektoren og når det gjelder kirkeene.

Kommunenes og fylkeskommunenes behov for bygninger genereres i stor grad ut fra de oppgavene de er satt til å løse. I avsnitt 5.1 blir det gitt en beskrivelse av kommunenes og fylkeskommunenes behov for bygningsmasse ut fra de krav til tjenester som er fastsatt i regelverket, og sektorens behov for bygningsarealer blir skissert ut fra sammensetningen av befolkningen.

Avsnitt 5.2 gjør greie for hvordan tjenesteporteføljen i kommunal sektor er sammensatt. Kommunesektorens kostnader knyttet til eiendomsdrift anslås på grunnlag av eksisterende regnskapsstatistikk. Anslagene omfatter både drifts- og investeringskostnader.

Avsnitt 5.3 beskriver sentrale rettslige rammebetingelser som eiendomsforvaltningen opererer under, ut over de reglene som gjelder for oppføring og vedlikehold av bygninger generelt. For det sistnevnte punktet viser utvalget til kapittel 4. Som støttetjeneste kan kommuner og fylkeskommuner velge å organisere eiendomsforvaltningen på ulik måte innenfor rammen av de formelle organisasjonsmodellene som regelverket angir. De ulike formelle modellene, både modeller som inngår i kommunelovgivningen og modeller utenfor kom-

munelovgivningen, blir beskrevet. Valg av organisasjonsmodell kan også få betydning for om forvaltningsloven og offentlighetsloven kommer til anvendelse. Likeens vil valg av organisasjonsmodell kunne ha betydning for om loven om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse. De sistnevnte forhold blir det også gjort rede for i avsnitt 5.3.

Avsnitt 5.4 beskriver kort nye organisasjons- og styringsformer i kommunesektoren, herunder konkurranseeksponerende tiltak.

I avsnitt 5.5 omtaler utvalget de sentrale rettslige rammebetingelsene som gjelder for kirkene i kommunene og forvaltningen av kirkebygningene, herunder kirkelovens krav til organisering.

2.4 Finansiering og økonomiforvaltning i kommunesektoren

Utvalget redegjør i kapittel 6 for hvordan kommunesektoren og kirkelig virksomhet i kommunene blir finansiert, og hvilke prinsipper som er lagt til grunn. Videre blir det pekt på hvilke øvrige rammebetingelser som er satt for økonomiforvaltningen i kommunene og kirkene i henholdsvis kommuneloven og kirkeloven.

I avsnitt 6.1 beskriver utvalget kommunelovens sentrale regler om økonomiforvaltning som antas å ha størst betydning for eiendomsforvaltningen. Dette gjelder formuesbevaringsprinsippet og kravet om budsjettbalanse, om skillet mellom drifts- og investeringstiltak og dessuten kommuners og fylkeskommuners adgang til å oppta lån.

I avsnitt 6.2 omtaler utvalget kommunelovens regnskapsprinsipper og sammenholder viktige prinsipper med tilsvarende prinsipper i regnskapsloven av 1998. Det beskrives hvordan regnskapsbestemmelsene er forvaltet, herunder prinsippet om "god kommunal regnskapsskikk". Utvalget angir i avsnitt 6.2 også hvordan reglene får betydning for finansiering av henholdsvis vedlikeholds- og investeringstiltak.

I avsnitt 6.3 angir utvalget hvilke utgifter kommunesektoren har, og hvordan sektoren finansieres. Rundt tre firedeler av kommunesektorens inntekter er "frie midler" som sektoren står fritt til å disponere innenfor rammen av de lover som gjelder for kommunesektorens oppgaver. Hvordan sektoren samlet blir finansiert, har betydning for hvordan eiendomsdriften i kommunesektoren blir finansiert ved at det i liten grad er lagt inn øremerkede midler knyttet til eiendomsdrift.

I avsnitt 6.4 omtaler utvalget utgiftsnivået for kirkelig virksomhet i kommunene og hvordan virksomheten blir finansiert. Det blir også gitt en kort

omtale av de regler for økonomiforvaltning som er gitt for kirkens organer i kommunene i medhold av kirkeloven.

2.5 Tilstanden for kommunal og fylkeskommunal eiendomsforvaltning

I kapittel 7 redegjør utvalget for tilstanden i eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.

Det er overbevisende dokumentert at en betydelig andel av den kommunale og den fylkeskommunale eiendomsmassen inklusive kirkebygningene blir mangelfullt vedlikeholdt og er i dårlig stand. En tredel av landets kommuner har et generelt for dårlig vedlikehold av bygningsmassen, slik at det bygningsmessige forfallet er blitt et betydelig problem. I tillegg er det ytterligere en tredel av kommunene som ikke har et fullt ut tilfredsstillende vedlikehold. For fylkeskommunene er bildet mer positivt, men det er likevel flere som har et utilfredsstillende vedlikehold.

Selv om det knytter seg stor usikkerhet til målinger og beregninger av størrelsen på vedlikeholdsetterslepet, viser flere undersøkelser at kommuners og fylkeskommuners gjennomsnittlige årlige utgifter til vedlikehold burde vært fra 60 til 100 prosent høyere enn det de faktisk er i dag.

Utvalget har ikke kunnet påvise at kommunenes andel av frie inntekter kan forklare variasjonene i vedlikeholdsinnsats eller bygningsmassens tilstand. Det viser seg likevel at de kommunene som har hatt høyest driftsresultat de siste syv årene, samlet sett ivaretar vedlikeholdet bedre enn de med lavt eller negativt driftsresultat. Jo bedre driftsresultatet har vært, desto bedre er vedlikeholdet av bygningsmassen.

Utvalget har ikke kunnet påvise noen sikker sammenheng mellom kommunestørrelse og vedlikeholdet av bygningene. Det er imidlertid påvist en tendens til at bygningsmessig tilstand rapporteres å være noe bedre i de små kommunene enn i de mellomstore og dårligst i de største.

Langt de fleste kommuner og fylkeskommuner velger å organisere sin eiendomsforvaltning på tradisjonell måte innenfor kommunens basisorganisasjon. Det er i tillegg et overraskende lite omfang av interkommunalt samarbeid når det gjelder eiendomsforvaltning. Man må kunne anta at økt kommunesamarbeid vil kunne bedre forutsetningene for å oppnå større fagmiljø og mer profesjonell eiendomsforvaltning i mange kommuner. Enkelte kommuner vurderer å organisere eiendomsforvaltningen som et kommunalt foretak (KF).

Kommunal organisasjonsdatabase viser at bare 28 prosent av kommunene og to av 14 fylkeskommuner har tatt i bruk tiltak for konkurranseeksponering innenfor drift og vedlikehold av bygninger. Dette er et overraskende lavt omfang når man tar i betraktning at tiltakene dekker både konkurranseutsetting, interne kontrakter og sammenlignbare data. Utvalget er av den oppfatning at en mer profesjonell eiendomsforvaltning innebærer økt bruk av slike verktøy.

Det later til at manglende fokus på vedlikehold er et generelt problem i kommunesektoren. Årsaken til den manglende prioriteringen er sammensatt, men det synes som om dagens system der politikere må prioritere mellom kortsiktige driftstiltak og langsiktige forebyggende tiltak ved den årlige budsjettbehandlingen, ikke sikrer at de langsiktige tiltakene blir prioritert i tilstrekkelig grad. I tillegg må man kunne anta at manglende systemer for planmessig vedlikehold og manglende bruk av nøkkeltall innenfor eiendomsforvaltningen fører til lavt kunnskapsnivå og lite fokus på eiendomsforvaltning blant kommuneledelse og politikere. Det er også en underliggende antakelse i de fleste rapporter at de midlene som faktisk er satt av, heller ikke blir optimalt utnyttet.

2.6 Erfaringer fra andre

Utvalget redegjør i kapittel 8 for erfaringer i andre land og aktuell erfaring fra statlig forvaltning i Norge.

I avsnitt 8.1 er det omtale av informasjon utvalget har hentet fra Sverige, Danmark, Finland og Nederland om eiendomsforvaltningen for kommunale bygninger. I Danmark vurderes tilstanden på bygningene som generelt god, mens den i Finland vurderes som utilfredsstillende. Selv om variasjonen mellom de fire landene med hensyn til regelverk for og organisering av eiendomsforvaltningen er stor, kan det synes som om det er få skranker og stor frihet for kommunene til å utforme eiendomsforvaltningen i alle fire landene.

Danske kommuner benytter kontantbaserte regnskaper, mens kommunene i de resterende landene bruker periodiserte regnskaper. Videre skal det i Danmark foretas avskrivninger på bygningsmassen. Det er ikke noe krav om å foreta avsetninger til vedlikehold. Det samme gjelder Finland. I Sverige og Nederland, derimot, skal kommunene foreta både avskrivninger og avsetninger.

Kommunene i Danmark og Sverige mottar ikke spesielle øremerkede tilskudd til vedlikehold, mens finske og nederlandske kommuner kan få

enkelte overføringer eller tilskudd til renovering eller vedlikehold av bygninger.

I alle de fire landene som utvalget har vært i kontakt med, er det krav som skal sikre at bygningene gir tilfredsstillende brann-, sikkerhets- og helsemessig trygghet. I Danmark, Sverige og Finland kan det ikke gis pålegg om generelt vedlikehold, mens kommunene i Nederland har et generelt ansvar for vedlikehold av sine eiendommer. Videre bruker de i Danmark og Nederland enkelte administrative systemer i den kommunale eiendomsforvaltningen.

I avsnitt 8.2 er det omtale av erfaringer fra husleieordningene for eiendomsforvaltningen i staten. Det viser seg at innføring av husleie for Statsbyggs eiendommer i stor grad har svart til forventningene når det gjelder å legge til rette for et bedre vedlikehold og synliggjøre den reelle ressursbruken til lokaler for brukervirksomhetene. Tilsvarende husleieordning er også vurdert for Forsvarets eiendommer som et hensiktsmessig middel til å fremme en omstilling av den bygningsmessige infrastrukturen i samsvar med endrede behov og ressursrammer. De organisatoriske og budsjettmessige rammebetingelsene for Statsbygg og Forsvarsbygg er viktige forutsetninger for at systemet skal fungere etter hensikten. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at brukernes rammebetingelser også må kunne gi riktige insitamenter til økonomisk rasjonelle valg når de får økt handlefrihet over sine lokaler i forbindelse med at kostnadene til lokaler blir synliggjort og belastet brukerne gjennom kostnadsdekkende husleie.

2.7 Utvalgets anbefalinger og konklusjoner

I kapittel 9 trekker utvalget konklusjoner og kommer med anbefalinger for fremtidig eiendomsforvaltning.

2.7.1 Anbefalte mål og kriterier for god eiendomsforvaltning i kommunene

I avsnitt 9.1 legger utvalget frem de kriteriene som etter utvalgets mening bør tilfredsstilles for at den kommunale eiendomsforvaltningen skal kunne karakteriseres som god. For utvalget er hovedpoenget at det faktisk utvikles et sett av overordnede mål som eiendomsforvaltningen kan styres og vurderes etter. Dette er et viktig tiltak i seg selv med sikte på en bedre eiendomsforvaltning.

Kriterium 1 Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen.

Kriterium 2 Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.

For at eiendomsforvaltningen skal kunne foregå på en rasjonell, målrettet og effektiv måte ut fra de overordnede målene, må det også stilles krav til eiendomsforvaltningens planleggings- og styrings-system på det taktiske nivået, slik at aktiviteter og ressursbruk planlegges og rapporteres i forhold til vedtatte mål.

Kriterium 3 Generelle delkriterier:

Følgende kriterier bør generelt inngå som kriterier på god eiendomsforvaltning:

- 3.1. Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
- 3.2. Effektiv arealutnyttelse
- 3.3. Godt, verdibevarende vedlikehold
- 3.4. Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
- 3.5. Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
- 3.6. En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen, som legger til rette for god faglig kompetanse på alle nivåer i eiendomsforvaltningen, et godt samarbeid og en god gjensidig rolleforståelse med klare ansvarsforhold i trekantforholdet mellom eier, forvalter og bruker
- 3.7. Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter, kunne sette av tilstrekkelig med penger til å ta større vedlikeholdsoppgaver.

Kriterium 4 Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivare tatt.

2.7.2 Sammenfatning av situasjon og behov for tiltak

En betydelig andel av den kommunale og den fylkeskommunale eiendomsmassen inklusive kirkebygningene blir mangelfullt vedlikeholdt og er i dårlig stand. En tredel av landets kommuner har et generelt for dårlig vedlikehold av bygningsmassen, slik at det bygningsmessige forfallet er blitt et betydelig problem. I tillegg er det ytterligere en tredel av kommunene som ikke har et fullt ut tilfredsstillende vedlikehold. For fylkeskommunene er bildet mer nyansert og vesentlig mer positivt, men det er likevel flere som sliter med et utilfredsstillende vedlikehold.

Dette er en tilstand som det er nødvendig å rette opp. Det er imidlertid like viktig å legge forholdene til rette slik at kommunene ikke på nytt kommer i samme situasjon. Med mindre eien-

domsforvaltningen har en tilfredsstillende kvalitet, er det stor risiko for at ekstraordinære midler til å ruste opp bygningsmassen vil kunne bli brukt på en lite effektiv og formålstjenlig måte.

En gjennomgang av situasjonen i forhold til de ulike kriteriene for god eiendomsforvaltning viser at det er et potensial for forbedringer og behov for tiltak på en rekke områder. Gjennom en mer målrettet, rasjonell og planmessig eiendomsforvaltning vil man kunne oppnå store besparelser ved mindre arealforbruk, økt arealeffektivitet og bedre utnyttelse av bygningsmassen. Bedre vedlikehold vil gi lavere kostnader og bedre økonomi i et langsiktig perspektiv.

Behovet for tiltak i forbindelse med den bygningsmessige tilstanden og kvaliteten av eiendomsforvaltningen varierer i stor grad. Hvilke tiltak som er best egnet, vil også variere. Noen av de forslagene utvalget legger frem, vil derfor ha karakter av å være en meny som hver kommune og fylkeskommune må kunne velge fra. Andre tiltak, særlig når det gjelder de juridiske rammebetingelsene, vil være av generell karakter, eventuelt avgrenset til kommunesektorens eiendommer.

2.7.3 Regelverk for bedre eiendomsforvaltning

Når det gjelder plan- og bygningsloven, har utvalget foreslått å innskjerpe reglene i kapittel XV som gjelder bestående byggverk, og den tekniske forskriften til disse bestemmelsene. Viktige forutsetninger for god eiendomsforvaltning blir lagt allerede i byggeprosessen for nye bygg. Utvalget har særlig sett behovet for nye krav som vil kunne stilles i forbindelse med en byggesak for å legge til rette for bedre forvaltning, drift og vedlikehold. Utvalget foreslår at forslagene bearbejdes videre av det bygningslovutvalget som er i arbeid.

- For eksisterende bygninger bør dette vurderes:
- Å innskjerpe påleggsmyndigheten etter § 89 første ledd når det gjelder krav om vedlikehold, for eksempel at det kan gis pålegg dersom tekniske standarder om vedlikehold ikke er fulgt.
 - Å ta i bruk § 89 annet ledd ved å gi forskrift som gir mulighet til å stille krav om utbedring.
 - Å gi bygningsmyndighetene adgang til å kreve tilstandsvurdering av en bygning, både i forbindelse med påbygging og endring etter § 87, men også uavhengig av påbygging eller endring der det er grunn til å anta at det vil kunne gis pålegg etter en utvidet § 89.
 - Å innskjerpe hjemlene i §§ 92 b og 106, både med hensyn til innhold og praksis, slik at de gir anledning til å gi pålegg om drift og vedlikehold.

Dette vil også få betydning for kravene til brukbarhet i teknisk forskrift. Slik disse hjemlene er formulert, er det sannsynligvis ikke nødvendig å endre dem, men å utvide området for praktiseringen av dem.

Forslagene om å utvide bygningsmyndighetenes ramme for tilsyn og pålegg når det gjelder eksisterende bygninger, innebærer en utvidelse av disse oppgavene. *Utvalget foreslår også at borgerne kan gis rett til å klage dersom kommunen unnlater å bruke sin påleggsmyndighet.* Slik klagerett vil innebære at et mulig pålegg som kommunen ikke mener er berettiget eller ikke ønsker å gi, blir en sak for fylkesmannen som overordnet klageinstans.

For nybygg kan det stilles vilkår i forbindelse med byggetillatelse og ferdigattest med sikte på bedre eiendomsforvaltning. Utvalget foreslår:

- *Krav om vedlikeholdsplan og årskostnadsberegninger for bygningen som helhet*
- *Krav til dokumentasjon av byggverk og betryggende oppbevaring av dokumentasjonen som grunnlag for fdvu*

Utvalgets oppsummering av forskjellige regelverk er at regelverkene i hovedsak fungerer bra ved siden av hverandre med hensyn til det materielle nivået. Hovedproblemet er praktiseringen, som har sammenheng med organiseringen av de forskjellige påleggs- og tilsynsmyndighetene, som bør samordnes. Forskjellige pålegg kan gi utilsikket styring av kommunenes prioriteringer eller komme i konflikt med hverandre, og summen av pålegg kan ha uoversiktlige økonomiske konsekvenser for kommunene.

Etter utvalgets vurdering er det imidlertid ikke tilstrekkelig at kommunen får – eller eventuelt blir pålagt – sterkere tilsynsfunksjon når det gjelder tilsyn med at kommunens egne eiendommer får nødvendig vedlikehold og utbedring. Forslaget om klagerett for borgerne vil kunne bidra positivt. Utvalget foreslår imidlertid at

- *Et statlig tilsyn gis oppgaven med å føre tilsyn med kommunale og fylkeskommunale byggverk.*

2.7.4 Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen

Utvalget har gjennomgått situasjonen og drøftet behovet for tiltak i forbindelse med organiseringen av eiendomsforvaltningen.

Utvalget mener på grunnlag av de foreslåtte kriteriene at eiendomsforvaltningen bør sikres en viss selvstendighet i forhold til den øvrige kommu-

nale forvaltningen, slik at det legges til rette for å se vedlikeholdet og de andre sidene ved eiendomsforvaltningen i et samlet, langsiktig perspektiv. Dette tilsier som et minimum at eiendomsforvaltningen bør ivaretas gjennom egne organisatoriske enheter. Som et minimum bør kommunens eiendomsfaglige kompetanse og styring av eiendomsforvaltningen være samlet på ett sted.

Myndighet og fullmakter hos de ulike aktørene må utformes i den hensikt å disponere ressurser på en mest mulig effektiv måte samlet sett og over tid. Jo større grad av økonomisk autonomi eiendomsforvaltningen kan få gjennom måten den blir organisert på, desto bedre vil det ligge til rette for et optimalt vedlikehold.

For de mange små kommunene ser modellen med interkommunale selskaper ut til å kunne bidra til at eiendomsforvaltningen kan få tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.

Følgende eksisterende alternativer vurderes for organisering av eiendomsforvaltningen:

- kommunal etat (dagens vanligste modell)
- kommunalt foretak (KF /FKF)
- aksjeselskap (AS)
- interkommunalt selskap (IKS)

De tre sistnevnte modellene legger best til rette for de økonomiske rammebetingelsene som utvalget anbefaler, blant annet med innføring av kostnadsdekkende husleie og regnskap etter regnskapslovens bestemmelser. En kommunal etat vil kunne beregne en internhusleie, men vil økonomisk være integrert i kommunens løpende økonomi. KF er også en del av kommunen som juridisk person, og grunnlaget for den økonomiske langsiktigheten vil derfor være særlig sårbart i kommuner med anstrengt økonomi. AS og IKS er egne rettssubjekter og gir dermed størst grad av autonomi, men også disse modellene gir eierne muligheter for å trekke ut ressurser i en grad som vil kunne svekke langsiktigheten i eiendomsforvaltningen.

For kommuner som ønsker en mer utstrakt grad av selvstendighet for eiendomsforvaltningen enn det KF tillater, men fortsatt vil ha en modell forbeholdt kommuner og fylkeskommuner alene, tilsvarende statsforetaksmodellen på statlig side, mangler det en modell for den enkelte kommune som tilsvarende den man har for kommuner som oppretter et interkommunalt selskap (IKS).

Utvalget vil derfor foreslå en ny organisasjonsmodell – (fylkes)kommunalt eiendomsselskap (KES) – med fullt økonomisk ansvar for selskapets eier (kommunen). Ved utarbeidelse av en lov for (fylkes)kommunalt eiendomsselskap bør det tas utgangspunkt i loven om interkommunale selska-

per, men med visse tilpasninger. Etter utvalgets oppfatning bør et kommunalt selskap gis unntak for skatteplikt etter skatteloven.

De modellene som kommunesektoren kan benytte, bør også kunne benyttes av kirkesektoren.

En viktig problemstilling er om en selvstendig enhet som ivaretar eiendomsforvaltningen, også skal ivareta eierrollen helt eller delvis, eventuelt innenfor fastsatte rammer, eller virke som et rent forvaltningsselskap.

Kommunene velger i praksis tilpasninger innenfor de formelle modellene. De praktiske tilpasningene – og særlig samspillet mellom eier, forvalter og bruker på alle nivåer – har stor betydning for hvordan modellene vil virke i praksis. Det er derfor viktig å identifisere gode eksempler ("beste praksis") som andre kan ta lærdom av.

2.7.5 Økonomiske, administrative og regnskapsmessige prinsipper

Manglende politisk prioritering av ressurser til vedlikehold er blant de viktigste årsakene til manglende vedlikehold i kommunesektoren. Det handler om bevisstgjøring og kompetanseutvikling i kommunene, men også om hensiktsmessige rammebetingelser for økonomiforvaltning i tråd med de kriteriene utvalget foreslår.

Utvalget foreslår at det blir stilt

- *krav om å innarbeide mål og strategi for eiendomsforvaltningen i kommunens plandokumenter,*
- *krav om at kommunale og fylkeskommunale eiendomsforetak og eiendomsselskaper (ny modell) skal følge regnskapsloven, som legger til rette for å se kostnader og inntekter i sammenheng inkludert kapitalregnskapet.*

Utvalget anser at disse tiltakene også er relevante og bør kunne tilpasses for kirkeforvaltningen under de kirkelige fellesråd.

Videre foreslår utvalget:

- *Bruk av intern husleie i kommuner og fylkeskommuner som et generelt prinsipp også når eiendomsforvaltningen er organisert som en intern etat. Utvalget viser til erfaringene med husleieordningen i staten som har lagt til rette for et godt verdibevarende vedlikehold i sivil sektor, og som blir benyttet som ledd i omstillingene i Forsvaret.*
- *Det utredes nærmere om staten skal finansiere eiendomsforvaltningen av kirkene direkte, og at kommunenes ansvar for dette faller bort.*

2.7.6 Kompetanseutvikling, konkurranseutsetting og andre tiltak

Kompetanseutvikling

Behovet for økt kompetanse blir fremhevet i en rekke sammenhenger. Det er et betydelig effektiviseringspotensial både i forbindelse med kostnader og kvalitet innenfor eiendomsforvaltningen når kompetansen hos eiendomsforvaltere, eiere og brukere øker. *Utvalget foreslår at det legges til rette for et femårig forsknings- og utviklingsprogram med sikte på sikrere kunnskap, bedre kompetanse og utvikling av gode modeller og systemer som vil være relevante for eiere, forvaltere og brukere av offentlige eiendommer. Utvalget anbefaler at forslaget utvikles videre av de berørte departementene, Kommunenes sentralforbund og kompetansemiljøene i fellesskap og innenfor en samlet ramme på 100 millioner kroner for et femårig program under Norges forskningsråd.*

I tillegg foreslår utvalget at *kurstilbud og etterutdanning innenfor offentlig eiendomsforvaltning samordnes og styrkes ved et tilskudd på 5 millioner kroner per år til utvikling og gjennomføring av tilbudet.*

Benchmarking

Etter utvalgets oppfatning vil benchmarking være et effektivt virkemiddel for å oppnå forbedringer innenfor eiendomsforvaltningen i kommunal sektor. Gjennom systematiske sammenligninger ved hjelp av indikatorer for ressursinnsats, utførelse og oppnådde resultater får eiendomsforvaltere mulighet til å identifisere "beste praksis". Utvalget foreslår at det etableres en arena for benchmarking på både prosess og resultater.

Datagrunnlaget bør etter utvalgets oppfatning baseres på en videreutvikling av KOSTRA-systemet, men slik at nøkkeltall kan utarbeides i henhold til standarden for livssyklus-kostnader, NS 3454. Dette innebærer to forslag:

- *tilpasning av Norsk Standard 3454 (Livssyklus-kostnader for byggverk) i obligatorisk rapporteringskontoplan for kommuner (KOSTRA)*
- *krav om registrering og rapportering av bygningsareal og tilstand på den kommunale, fylkeskommunale og kirkelige bygningsmassen.*

Data for tilstanden på bygningsmassen vil også være ett av flere måltall for kvaliteten på eiendomsforvaltningen. Utvalget foreslår at det blir stilt krav om systematisk måling og rapportering av tilstand på bygningsmasse og eiendom.

En bedre dokumentasjon av kommunenes eiendomsforvaltning vil for øvrig kunne føre til økt politisk prioritering av midler til vedlikehold.

Konkurransetsetting

Konkurransetsetting kan være et effektivt virkemiddel for å redusere kostnadene, dels gjennom bedre effektivitet, dels som følge av at kvalitetskravene blir nedjustert i forhold til de reelle kostnadene. De siste årene har det vært en rask vekst i markedet av ulike tjenestetilbud innenfor eiendomsforvaltning. Det kreves solid innkjøpskompetanse for å kunne gjøre effektiv bruk av markedet og samtidig følge et omfattende regelverk for offentlige anskaffelser.

OPS er en forkortelse for offentlig-privat samarbeid og kan karakteriseres som ulike modeller for forpliktende partnerskap mellom næringslivet og det offentlige. Langsiktigheten i OPS-avtaler kan være en strategisk fordel når det gjelder å binde opp kommunen til et langsiktig, verdibevarende vedlikehold. OPS kan også bidra til å øke interessen for å velge tekniske løsninger og materialer som kan gi lave livssyklus-kostnader til fordel for begge parter. Fra bestillersiden er det imidlertid krevende å spesifisere riktige kvaliteter på kort og lang sikt og sikre tilpasningsmuligheter på tilfredsstillende økonomiske vilkår ut fra ukjente fremtidige bruksbehov.

En standardisering av ulike tjenester og ytelser i eiendomsforvaltningen og en videre satsning på kompetanseutvikling med særlig vekt på innkjøpskompetansen i ulike ledd vil legge til rette for konkurransetsetting av ulike deler av eiendomsforvaltningen.

2.7.7 Finansielle tiltak

Kommunenes eiendomsforvaltning har behov for et målrettet løft for de dårligste bygningene og en generell opprustning av forvaltningen. En generell ubalanse i kommuneøkonomien er et overskyggende problem som gjør det enda vanskeligere å finne gode finansielle løsninger som kan sikre en opprustning av eiendommene og eiendomsforvaltningen.

Det er vanskelig å anslå behovet for midler til en slik ekstraordinær statlig finansiering. Den kommunale og den fylkeskommunale eiendomsmassen representerer svært store formuesverdier, rundt 300 milliarder kroner. En årlig verdiforringelse som følge av forsømt vedlikehold på for

eksempel 0,5 prosent vil følgelig tilsvare om lag 1,5 milliarder kroner per år.

Oppgraderingsbehovet for kommunenes og fylkeskommunenes bygningsmasse er anslått på ulike måter, ut fra ulike forutsetninger og med svært ulike resultater. De mest forfalte bygningene vil kreve så omfattende tiltak at det blir å betrakte som investeringer som kan finansieres ved låneopptak. Ved tilpasning av eksisterende bygninger til nye brukerkrav og behov vil det som regel også skje en generell opprustning av bygningen for øvrig. En del bygninger bør gå ut av bruk og eventuelt erstattes av nybygg som er bedre tilpasset behovene.

Utvalget finner på denne bakgrunn ikke grunnlag for å ta stilling til de ulike estimatene for "etter-slepet".

Men utvalget vil foreslå at *statens tilskudd til kommunene og fylkeskommunene øker med 5 milliarder kroner fordelt med 1 milliard kroner per år i en femårsperiode.*

Disse ekstraordinære midlene forutsettes å gå til

- en målrettet innsats for å bringe den kommunale og den fylkeskommunale bygningsmassen i tilfredsstillende stand i henhold til lover og forskrifter og slik at et videre systematisk forebyggende vedlikehold vil være tilstrekkelig til å opprettholde bygningenes tekniske og bruksmessige kvaliteter.
- å utvikle eiendomsforvaltningen i kommunene slik at det vil ligge til rette for en god og effektiv forvaltning av eiendommene i samsvar med de kriteriene utvalget har anbefalt.

I tillegg til å ivareta de verdiene som denne betydelige delen av landets bygningsmasse representerer, og bedre arbeidsvilkårene for og kvaliteten av kommunal tjenesteyting vil dette legge til rette for en bedre økonomi for kommunene i et langsiktig tidsperspektiv.

Utvalgets flertall tilrår at satsningen skjer i form av øremerkede statstilskudd til konkrete tiltak som den enkelte kommune foreslår. Et mindretall tilrår at satsningen skjer i form av økte frie inntekter i kombinasjon med andre tiltak som kan bidra til at midlene brukes etter hensikten.

Det er bred enighet i utvalget om at det er et klart dokumentert behov for en slik ekstraordinær finansiell satsning for å bidra til at kommunenes og fylkeskommunenes bygningsmasse kan settes i tilfredsstillende stand og forvaltes på en planmessig måte.

Kapittel 3

Om eiendomsforvaltning

3.1 Generelt om eiendomsforvaltning

3.1.1 Eiendomsforvaltningens betydning

Landets samlede bygningsmasse utgjør en betydelig del av vår nasjonalformue. En samlet bygningsmasse på i størrelsesorden 325 millioner kvadratmeter kan antas å ha en samlet formuesverdi på 3-4 000 milliarder kroner. Kommunene og fylkeskommunene eier omlag 9 prosent av landets samlede bygningsmasse, eller ca. 30 millioner kvadratmeter, til en formuesverdi på ca. 300 milliarder kroner. Bruken av disse eiendommene representerer en årlig kostnad på 30-40 milliarder kroner når vi inkluderer kapitalkostnadene og alle kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold.

Bygningene og de lokalene de inneholder, er et viktig produksjonsmiddel for de virksomhetene som bruker bygningene, kanskje det viktigste nest etter personalet som utfører den produksjonen som foregår i lokalene. Sett i et slikt perspektiv blir eiendomsforvaltningens oppgave å bidra til at den enkelte virksomhet når sine mål på en mest mulig effektiv måte. Gode og effektive bygninger må være funksjonelle over tid, både i forhold til sine bruksformål og med hensyn på forvaltning, drift og vedlikehold. Brukernes behov og krav omfatter en rekke forhold fra utforming og vedlikehold av utendørs anlegg og bygningens ytre til et godt inn klima og trivselsfremmende forhold som farger, lys, rene og pene overflater. Kjennetegn ved gode og effektive bygninger er at de har hensiktsmessig utforming, innredning, inventar og tekniske løsninger som gir en arealeffektiv bruk og dermed bidrar til brukervirksomhetens verdiskapning. Statens bygningstekniske etat anslår at dårlig innemiljø i norske bygninger fører til et årlig tap på 8-12 milliarder kroner på grunn av nedsatt produktivitet, sykefravær og påfølgende medisinsk behandling. Også med tanke på luftkvalitet, lysforhold og standard på inventar er det påvist tilsvarende sammenhenger.

Eiendomsforvaltning har i de fleste sammenhenger karakter av å være sekundær eller understøttende ved at den skal sørge for at brukervirksomhetene skal ha effektive og formålstjenlige

arbeidsvilkår. Det finnes imidlertid andre perspektiver som vi kan legge på forvaltningen av våre bygninger. Winston Churchill er blant mye annet også kjent for følgende utsagn:

"We shape our buildings, and afterwards our buildings shape us."

Utsagnet var en sterk oppfordring til å gjenreise Parlamentsbygningen etter de gamle tegningene, etter at Underhusets lokaler var blitt ødelagt av et bombeangrep i mai 1941.¹ Det interessante poenget er at bygningene bidrar til å forme sine brukere.

Mer generelt kan vi si at den bebyggelsen vi har i landet vårt, er en viktig del av vår kultur og bidrar til å forme oss og selvbildet vårt. Det blir altså for enkelt å konkludere med at eiendomsforvaltningen bare er å tilfredsstille brukernes praktiske behov. Bygninger har en verdi ut over dette. *Bygningene er den mest konkrete og iøynefallende del av vårt kulturelle miljø, vår arv fra fortiden og det grunnlaget kommende generasjoner skal overta som ramme om sitt liv og sin virksomhet.* Når denne delen av kulturarven får forfalle, blant annet som følge av dårlig vedlikehold, er det derfor ikke bare snakk om dårlig økonomiforvaltning og forringelse av rammebetingelsene for den virksomheten bygningen gir rom til.

¹ Sitatet er hentet fra <http://www.winstonchurchill.org>, som gjengir det slik:

"On the night of May 10, 1941, with one of the last bombs of the last serious raid, our House of Commons was destroyed by the violence of the enemy, and we have now to consider whether we should build it up again, and how, and when. We shape our buildings, and afterwards our buildings shape us. Having dwelt and served for more than forty years in the late Chamber, and having derived very great pleasure and advantage therefrom, I, naturally, should like to see it restored in all essentials to its old form, convenience and dignity."

-WSC, 28 October 1943 to the House of Commons (meeting in the House of Lords).

Notes: The old House of Commons was rebuilt in 1950 in its old form, remaining insufficient to seat all its members. Churchill was against "giving each member a desk to sit at and a lid to bang" because, he explained, the House would be mostly empty most of the time; whereas, at critical votes and moments, it would fill beyond capacity, with members spilling out into the aisles, in his view a suitable "sense of crowd and urgency."

Når vi snakker om eiendom i denne forbindelse, er det fast eiendom i form av bygninger med tilhørende grunnarealer vi sikter til. Spesielt for barnehager og skoler er også utearealene viktige for brukerne. Andre kategorier av fast eiendom, som infrastruktur, veier, vannledninger, avløpsledninger og anlegg, elektrisitetsforsyning og tele, parker og idrettsanlegg i friluft, faller utenfor utvalgets problemstillinger. Eiendom avgrenses også i denne sammenhengen i forhold til løsøre, utstyr og inventar som ikke inngår som en fast del av bygningen.

Eiendomsforvaltning omfatter langt mer enn vedlikehold av bygninger, selv om dette er et viktig ledd i eiendomsforvaltningen. Med eiendomsforvaltning vil vi her sikte til både forvaltningen av eiendommen som fysisk objekt og forvaltningen av eiendomsretten til eiendommen, uten at det er mulig å trekke et skarpt skille mellom disse to.

Forvaltningen av eiendommen som fysisk objekt omfatter utnyttelsen av eiendommen til bestemte bruksformål, løpende drift, tilsyn og vedlikehold, reparasjoner, utbedring og utvikling av bygningen ut fra endrede brukskrav, estetiske eller tekniske premisser.

Forvaltningen av eiendomsretten vil si å ivareta rettigheter og plikter som eieren har etter norsk lov og inngåtte avtaler. Dette omfatter forvaltning av forholdet til brukere/leietakere, naboer, offentligheten og offentlige myndigheter.

3.1.2 Eiendomsretten og eieransvaret

Eiendomsrett er et stort juridisk område som berører forskjellige lover og mange til dels kompliserte rettsregler. Når det gjelder fast eiendom, kan eieren i utgangspunktet for eksempel

- bestemme hva eiendommen skal brukes til,
- bestemme oppføring, endring, ombygging og riving av bygninger som han eier,
- ha retten til de økonomiske fordelene som disponeringen av eiendommen kan gi,
- ha ansvaret for de økonomiske og rettslige forpliktelsene som følger eiendommen,
- pantsette eiendommen,
- avhende eiendommen, det vil si overføre eiendomsretten til en annen eier.

Avhendingsloven gir på noen områder et bilde av hva eiendomsretten omfatter, spesielt med tanke på overgangssituasjonen fra en eier til den neste. Eierens rettigheter i forhold til sin eiendom er imidlertid regulert og begrenset ved ulike lover, for eksempel plan- og bygningsloven, som begrenser og i noen grad gjør det mulig for andre enn

eieren å påvirke eller bestemme hva eiendommen skal brukes til, hva eiendommen kan bebygges med, og hvordan bebyggelsen skal utformes og oppføres, om det skal tillates endringer og eventuell riving. Andre lover som begrenser og regulerer eiendomsretten, er husleieloven, konsesjonsloven, kulturminneloven, oteigningsloven, granneloven, vegloven og forurensningsloven – og en rekke andre lover og forskrifter.

En eiers rettigheter er på mange måter negativt bestemt, som de rettigheter som ikke gjennom lov og sedvane er forbeholdt for andre enn eieren, for eksempel allmennheten, det offentlige eller andre bestemte kategorier.

Eierens rådighetsrett kan også være midlertidig begrenset, for eksempel gjennom pantsettelse eller midlertidige reguleringsbestemmelser, men vil automatisk utvides når disse begrensningene bortfaller. Noen av de mest sentrale lovene som har betydning for eiendomsretten til fast eiendom, er omtalt nærmere i kapittel 4. Hovedvekten er imidlertid lagt på regler som påvirker rammene for forvaltning av vedlikeholdet.

Viktige deler av dette lovverket pålegger også eierne et *huseieransvar*, for eksempel når det gjel-

Boks 3.1 Eiendomsretten

Menneskerettighetserklæringens artikkel 17 lyder:

- ”1) Enhver har rett til å eie eiendom alene eller sammen med andre.
- 2) Ingen må vilkårlig fratras sin eiendom”.

Grunnlovens § 105, gir rett til full erstatning dersom statens behov tilsier at noen må gi fra seg sin eiendom. Denne bestemmelsen gir en aktiv beskyttelse av eiendomsretten, som likevel må stå tilbake for statens behov.

Lov om oteigning av fast eieendom utvider mulige formål som skal kunne gi grunnlag for ekspropriasjon til å omfatte kommunale tiltak (§ 2 nr. 26) og en lang rekke private tiltak hvor fellesskapets interesser kan tilsa at disse tiltakene er viktigere enn beskyttelse av den enkeltes eiendomsrett.

De filosofiske, politiske og juridiske sidene ved eiendomsretten faller utenfor rammene for utvalgets arbeid. Det er imidlertid viktig å registrere at eiendomsretten omhandler også samfunnets og øvrige personers forhold til eieren og til eiendommen, for eksempel i form av ”allemannsretten” til å ferdes i utmark.

der forurensning av omgivelsene, sikkerhet for brukerne, forretningsmessig økonomisk ansvar i forhold til leverandører og kunder, erstatningsansvar ved skader osv. Når kommunene og fylkeskommunene eier bygninger og annen eiendom, har de altså ikke bare ansvaret for å forvalte eierrettighetene, som å bestemme over bruken og driften av eiendommene og ivareta kapitalverdiene på vegne av fellesskapet. De ansvarlige i kommunene kan også holdes personlig ansvarlige ut fra det ansvaret lovverket pålegger huseieren. Dette kan i alvorlige tilfeller også medføre straffeansvar.

3.1.3 Eiendomsforvaltningens omfang og funksjoner

Eiendomsforvaltningen omfatter i prinsippet alle faser i livssyklusen, fra

- ervervelse gjennom kjøp, ekspropriasjon og bygging,
- forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (fd-vu),
- avhending ved salg, bortfeste, gave eller overførsel av eiendom på spesielle vilkår,
- riving, gjenbruk og deponering.

Selv om oppmerksomheten er spesielt rettet mot forvaltningsfasen og vedlikeholdet, er det nødvendig å se de sammenhengene dette står i, av forutgående aktivitet og prosesser som legger premisser for forvaltningen, til de etterfølgende faser, hvor forvaltningen og vedlikeholdet legger premisser for disse.

Ervervelse av bygninger – kjøp, bygging og salg

Det er ikke en primæroppgave for kommunene å eie bygninger. Det grunnleggende spørsmålet er derfor om kommunen skal eie en bygning for et bestemt formål, eller om lokalbehovet kan og bør dekkes på andre måter, for eksempel ved å leie lokaler. I noen tilfeller er valget enkelt, for det finnes kanskje ikke alternativer på stedet til å skaffe de lokalene kommunen har behov for. I andre tilfeller, hvor det er mange alternative løsninger, vil det kreve omfattende analyser for å kunne treffe det best mulige valg.

Beslutninger i forbindelse med ervervelse eller avhending av eiendom er av langsiktig karakter. Slike beslutninger må ses i lys av den langsiktige *formuesforvaltningen* og langsiktige vurderinger av hvordan *behovene for lokaler* til kommunal virksomhet skal dekkes. Det som kan se ut til å være den beste løsningen på kort sikt, kan bli mer risikofyllt eller dårligere i et langsiktig perspektiv,

for eksempel som følge av endringer i befolkningens sammensetning, lokalisering og behov for kommunale tjenester.

Det praktiske, *instrumentelle perspektivet* er gjerne det mest framtrepende når kommunen skal ta stilling til om den skal leie eller eie lokalene for en bestemt virksomhet. Her blir brukervirksomhetens arealbehov, økonomiske beregninger, usikkerhetsanalyse, praktiske og funksjonelle vurderinger tillagt vekt. Når kommunen velger å eie sine lokaler fremfor å leie fra andre eiere, er det gjerne en forventning om at dette skal gi lavere kostnader og/eller bedre egnede lokaler som er grunnen til dette – eventuelt både bedre og billigere lokaler enn det man er i stand til å skaffe på annen måte. Hensynet til brukervirksomheten og dens formål og praktiske behov står sentralt i vurderingene.

I mange sammenhenger er det likevel det *symboliske perspektivet* som blir avgjørende. Dette gjelder åpenbart for kirkebygg, men kan også ha betydning for eierforholdet til kommunens administrasjonslokaler, rådhus, skoler og helsebygg. For mange mennesker er det ikke bare et praktisk og økonomisk spørsmål hvordan skolen bør utformes arkitektonisk, og hvem som bør eie den. Estetik og uttrykk er også viktige kvaliteter. Professor Birgit Cold ved NTNU har nylig avsluttet et forskningsprosjekt som viser at elever forbinder vennlige, lyse, åpne og varierte rom med å føle seg velkommen, med stolthet, arbeidslyst og sosialt samvær (Cold 2003). En av hovedkonklusjonene fra Colds prosjekt er at "skoleanleggets estetiske utforming og kvalitet leses og huskes som uttrykk for kulturens verdinormer og samfunnets prioriteringer".

I denne sammenheng er det et tankekors at de skolebygningene som er anskaffet med store anstrengelser og heder og ære til alle involverte, etter få år får forfalle i en slik grad at det ikke bare er slett formuesforvaltning, men også virker direkte negativt i forhold til de symbolverdiene som utgjorde et viktig grunnlag for planlegging og bygging av skolen. En mulig forklaring kan selvfølgelig ligge i at byggeprosjektet ikke lyktes i første omgang med å skape en skolebygning med estetiske kvaliteter som svarte positivt til de symbolverdier politikere og andre initiativtakere la til grunn for byggeprosjektet. Vi har dessverre eksempler på kommunale bygninger som de fleste helst vil glemme, noe som også skjer når vedlikeholdet skal prioriteres. Det er med andre ord også mer sannsynlig at en estetisk vellykket bygning blir tatt vare på og godt vedlikeholdt enn en estetisk mislykket bygning.

Det er ikke bare arkitektur og estetiske kvaliteter som har symbolverdi. Selve eierskapet, det at en bygning eies av folket med folkevalgte organer til å ivareta eierskapet på våre vegne, kan også være mer eller mindre betydningsfullt. Det er ikke uinteressant hvem som eier rådhuset eller kirkebygningen. Kanskje er det ikke like viktig for alle hvem som eier skolen, sykehjemmet eller idretts-hallen, men også i slike tilfeller kan eierskapet ha en viss betydning for vår holdning til bygningene og den virksomheten de rommer.

Byggeprosessens betydning for eiendomsforvaltningen

Byggeprosessen legger de viktigste rammebetin-gelsene for den etterfølgende forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling.

Kommunale bygninger blir oppført med tanke på bestemte bruksformål, som skal tilfredsstilles både praktisk og symbolsk. Bygningens økono-miske verdi er basert på hvor godt den egner seg i forhold til bruksformålene.

I denne sammenheng er det viktig å huske at brukerne og bruksformålene vil endre seg i større eller mindre grad mange ganger i løpet av bygningens levetid.

Det kan bli mer eller mindre godt tilrettelagt for fremtidige bruksmuligheter. I denne forbindelse er begreper som generalitet, fleksibilitet og elasti-sitet i bygninger uttrykk for viktige egenskaper som kan innebære at bygninger er mer eller min-dre godt tilrettelagt for skiftende bruksbehov og alternativ utnyttelse. En innføring og oversikt over dette temaet er for eksempel gitt i Arge og Landstad (2002). Selv om bygningens tilpasningsdyktig-het er viktig for at hver enkelt bruker kan gjøre nødvendige og ønskelige tilpasninger av sine loka-ler til virksomhetens behov, har som regel bru-kerne muligheter til å skaffe seg andre lokaler der-som behovene ikke kan dekkes på en god nok måte. For eieren er det viktig å kunne tilfredsstille brukernes behov slik at de ikke velger å flytte ut. I tillegg må eieren også ta denne muligheten i betraktning og legge til rette for at bygningen kan utvikles for å bli tilpasset alternative bruksmulig-heter. De ulike former for tilpasningsdyktighet er derfor blant de viktigste strategiske hensynene som prosjekteieren kan ivareta (eller forsømme) i byggeprosessen gjennom programmering og pro-sjektering til detaljering av løsninger. Nye krav om universell utforming som skal sikre tilgjengelighet til alle vesentlige deler av en bygning for alle, kan i denne sammenhengen bidra til økt grad av genera-litet og forlenge bygningens økonomiske levetid.

De ansvarlige for et byggeprosjekt har mange og til dels motstridende hensyn og krav å ivareta. Som regel er hovedperspektivet å legge til rette for den forutsatte bruken og ivareta de krav brukerne stiller. I tillegg skal alle ulike offentlige krav ivare-tas, og fastsatte økonomiske rammer og frem-driftsplaner skal holdes. Dersom ikke de langsik-tige kravene til tilpasningsdyktighet, forvaltning, drift og vedlikehold skal bli forsømt, er det viktig at prosjektets eier sørger for at disse langsiktige interessene blir prioritert og tatt hensyn til. Det er særlig i programmerings- og prosjekteringsproses-sen hvor bygningens kvalitative egenskaper blir utviklet og bestemt, at eieren må ivareta sine lang-siktige strategiske interesser.

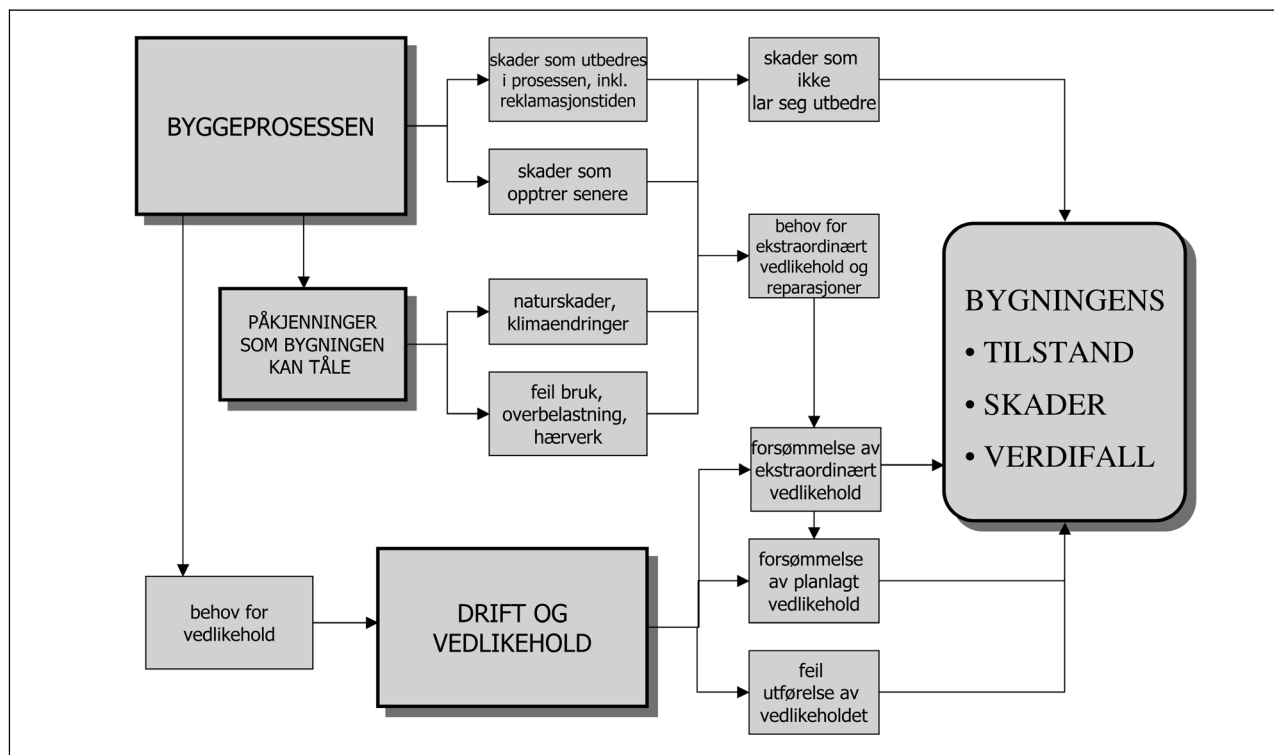
Bygningsmessig forfall, skader og utbedrings-behov skyldes ikke bare mangelfullt vedlikehold, men er for en vesentlig del konsekvenser av feil som er gjort i byggeprosessen: mangel på tverrfag-elig samarbeid i prosjekteringer, feil materialbruk, feile tekniske systemvalg, feile detaljer, feil i utfø-relsen av byggearbeidene, og ikke minst slurv og skader som blir påført andres arbeider under utfø-relsen av egne. Dette er vel kjent for aktørene i byggebransjen. Både arkitekter, tekniske rådgi-vere, entreprenører, håndverkere og installatører får stadige påminnelser om de kvalitetsfeilene som leveres.²

Mulighetene for å gjøre feil i byggeprosessen er mange. Feil materialbruk eller uheldige tek-niske løsninger kan medføre at bygningsdeler som tak og yttervegger kan forfalle raskt selv om de blir normalt vedlikeholdt. Feile tekniske løsninger eller feil utførelse kan resultere i at konstruksjoner ikke tåler de belastningene de utsettes for, og bry-ter sammen eller får skader som følge av dette. Ansvarsløshet kan gjøre det mulig å bygge inn fuk-tighet, og slurv i utførelsen kan skape lekkasjer som gir grunnlag for mugg, råte og soppskader.

Det forekommer også at bygninger brukes på feil eller uforutsett måte. Bruken av rom kan endres slik at gulvet blir overbelastets, for eksem-pel ved at et møterom gjøres om til arkiv eller bibli-otek som er vesentlig tyngre. Høy luftfuktighet eller kjemikalier er også eksempler på påkjennin-ger som ikke alle rom er konstruert for.

Ytre forhold som påkjenninger for eksempel i form av oversvømmelser, ras, ekstreme værfor-

² Byggforsk hevder i en brosjyre at deres "erfaring viser at så mye som ca. 60 prosent av byggskadene stammer fra pro-grammerings- og prosjekteringsfasen". I vitenskapelige rap-porter fra Byggforsk blir selvsagt bildet også mer nyansert og komplekst. Se for eksempel Thorbjørn Ingvaldsen: Byggskadeomfanget i Norge, Byggforsk prosjektrapport nr. 163, 1994.



Figur 3.1 Hovedfaktorer som påvirker bygningenes tilstand

hold, jordskjelv og andre rystelser i grunnen kan også påføre bygninger betydelige skader. Omfanget av skadene ved uforutsett bruk eller andre ytre påkjenninger er imidlertid avhengig av bygningens konstruksjon og utførelse.

Figur 3.1 illustrerer at bygningens tilstand, omfang av skader og verdiforringelse grovt sett er avhengig av tre hovedfaktorer,

- byggeprosessen,
- påkjenninger fra bruk og andre ytre påvirkninger,
- drift og vedlikehold.

Gjennom byggeprosessen blir det bestemt hva bygningen tåler av bruk og ytre påvirkninger, og hvilken innsats bygningen krever med hensyn til drift og vedlikehold. Skader som opptrer som følge av byggeprosessen eller påvirkninger senere, lar seg ikke alltid utbedre og betyr i slike tilfeller en direkte verdiforringelse av bygningen for eier og bruker. Utbedringer i form av ekstraordinært vedlikehold og reparasjoner vil ofte skje til fortregning av planlagt, forebyggende vedlikehold, og når dette blir forsømt, forringes bygningens tilstand, og andre skader kan oppstå. Det er derfor riktig å understreke at forutsetningene for bygningers vedlikeholdsmessige tilstand i stor grad legges gjennom byggeprosessen, selv om hovedfokus i denne rapporten legges på andre rammevilkår for at vedlikeholdet av kommunale

bygninger skal bli ivaretatt på riktig måte og i et tilstrekkelig omfang.

Livssyklusperspektivet - fdvu - i sammenheng med investering og avhending

”Livssyklusplanlegging” (Life Cycle Planning), ”livssyklus kostnader” (Life Cycle Costs) og ”livssyklusprofit” (Life Cycle Profit) er alle begreper som har som grunnleggende perspektiv å se bygningens samlede livsløp i sammenheng: fra unnfangelsen av ideen om å reise en bygning som svar på et praktisk behov for lokaler, som en investeringsmulighet eller som et ledd i å utvikle en grunneierdom, gjennom de ulike fasene av byggeprosessen, til skiftende bruk av bygningen, forvaltning, drift og vedlikehold, til bygningen en gang i fremtiden rives (helt eller delvis) og materialene blir gjenbrukt, deponert eller destruert.

NS 3454 *Livssyklus kostnader for byggverk - Prinsipper og struktur* er resultatet av mer enn 20 års utviklingsarbeid på dette området. Den erstatter den tidligere standarden med samme nummer: *Årskostnader for bygninger* fra 1988. Standarden gir en kortfattet orientering om livssyklus kostnader, som omfatter både anskaffelseskostnader og kostnader gjennom hele bruksperioden til og med riving, definerer begreper, kostnadsspesifikasjoner og gir eksempler på ulike kostnadsarter og aktiviteter som inngår.

Forkortelsen fdvu dekker hovedpostene forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling. I årskostnadene eller livssyklus kostnadene inngår dessuten kapitalkostnader til dekking av investering og rivekostnader eller eventuell restverdi ved salg, og de kan inkludere service- og støttefunksjoner (se nedenfor vedrørende Facility Management) og andre aktiviteter og kostnadsarter som assosieres med eiendomsforvaltningen. Sistnevnte kan i tilfelle spesifiseres på en av de ledige postene i kontoplanen.

Beregning av livssyklus kostnader benyttes til en rekke ulike formål. Ved valg mellom ulike materialer og tekniske løsninger er det viktig at det ikke bare tas hensyn til hva de ulike løsningene koster i anskaffelse, men også hva de vil medføre av fremtidige kostnader til drift og vedlikehold. Beregningsmodellene som anvises av NS 3454, gjør det enkelt å fremstille det økonomiske helhetsbildet, for eksempel ved sammenligning av ulike tekniske valg i prosjekteringsarbeidet, eller i bruksfasen ved valg mellom alternativer for ombygging, påbygg eller tilbygg.

Beregning av livssyklus kostnader kan også benyttes til å beregne en kostnadsdekkende husleie eller til å sette opp et forsvarlig driftsbudsjett for den enkelte eiendom. Uten slike beregninger er det lett å feilvurdere behovet for årlige bevilgninger til forvaltning, drift og vedlikehold.

Både som grunnlag for økonomiske og økologiske analyser er det viktig å ivareta hele livssyklusen. I økonomisk sammenheng blir fremtidige kostnader og inntekter tillagt mindre verdi jo lenger ut i tid de kommer. Jo høyere kalkylerente som legges til grunn for beregningene, dess mindre nåverdi vil fremtidige kostnader eller inntekter ha. I økologisk sammenheng er det ikke uten videre riktig å neddiskontere fremtidige problemer, ulemper eller fordeler på samme måte.

Bærekraftig eiendomsforvaltning

Ifølge Økobygg står byggsektoren i Europa for 40 prosent av samfunnets energiforbruk, 40 prosent av forbruket av materialer og et betydelig overforbruk av miljøfarlige stoffer. Betydningen av dette for fremtidige generasjoners miljø og livsgrunnlag er vanskelig å overskue, men lar seg uansett ikke etisk forsvarlig neddiskontere til ubetydeligheter som følge av at det måtte ligge noen tiår eller hundre år frem i tid.

Grip-programmet har blant annet i 1997 utgitt en håndbok for vedlikehold av bygninger³: *GRIP*

bygg-fdvu. Miljøeffektiv forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kontorbygninger for: - lavere årskostnader, - redusert miljørisiko, - fornøyde brukere og leietakere. Veilederen opplyser at (sitat):

- Det genereres rundt 3,5 mill tonn avfall fra norsk bygge- og anleggsvirksomhet hvert år. Ved nybygging oppstår det normalt avfallsmengder på over 20 kg/kvm, ved rehabilitering 30 kg/kvm og ved riving ca. 1 000 kg/kvm (Kilde: SFT). Uegnet valg av lokaler i forhold til brukeres behov for transport-infrastruktur kan skape økte miljøproblemer som trafikkstøy, parkering, støv og forurensning.
- Drift av bygninger krever årlig ca. 35 prosent av Norges totale energibruk.
- Byggematerialer, ventilasjon og renhold påvirker menneskets helse. De senere års fokus på inneklima viser at tilsynelatende like bygg kan ha helt ulike egenskaper i forhold til miljø og helse. Samfunnskostnadene knyttet til dårlig inneklima i Norge er anslått til mellom 5 og 10 mrd. kroner årlig. Økningen i luftveissykdommer blant brukere av bygg gjør at forholdet mellom inneklima, verdiskapingsevne og trivsel må tas med i totalregnskapet.
- GRIP bygg-fdvu foreslår et miljøprogram som for det enkelte bygg skal bidra til at
 - ressursforbruket og avfallsmengdene reduseres,
 - mer effektiv energibruk,
 - brukerne av bygget er mer energi- og miljøbevisste,
 - bedre innemiljø gjør at leietakere trives i bygget,
 - positiv miljøprofilering av bygget.

For eiendomsforvaltningsutvalget er det viktig å understreke at et faglig *godt vedlikehold* er et vesentlig bidrag til et bærekraftig samfunn og til å redusere miljøbelastningen. *Tilpasningsdyktige bygninger* som forvaltes effektivt med hensyn til arealutnyttelsen, bidrar på samme måte til å redusere behovet for bygging og riving og gir dermed viktige bidrag til redusert miljøbelastning. *Effektiv arealutnyttelse* bidrar til å redusere miljøbelastningen ved å redusere det totale behovet for bygningsarealer.

Det er åpenbart at planlegging, bygging og forvaltning som baseres på et langsiktig perspektiv for bruken av bygningen, kombinert med et faglig forsvarlig vedlikehold, er de viktigste bidragene en eier kan gi til bærekraftig eiendomsforvaltning. Jo lengre funksjonell og økonomisk levetid en bygning får, dess mindre blir miljøbelastningen (for samfunnet totalt per år) knyttet til byggefasen og

³ GRIP (1997).

dens ressursbruk, samt til riving, gjenbruk, deponering og destruksjon. Utvalget vil peke på at innneklima ikke må vurderes isolert, men sees i sammenheng med innemiljøet som også omfatter estetiske og psykososiale forhold. Innneklimaet påvirkes av en rekke faktorer som eksempelvis materialvalg, romtemperatur og renhold i tillegg til luftutskifting. Innemiljøet påvirkes også av den funksjonelle og estetiske utforming av byggene. Erfaringer fra en rekke kommuner viser at det ikke alltid er tilstrekkelig å skifte ut ventilasjonsanlegget, hvis renholdet er dårlig og lokalene forfaller.

Universell utforming

Universell utforming⁴ er utforming av produkter og omgivelser på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker i så stor utstrekning som mulig uten behov for tilpasning og en spesiell utforming.

Begrepet brukes gjerne synonymt med tilgjengelighet for alle.

Å arbeide med løsninger som fremmer god tilgjengelighet er ikke nytt. Noe av det som ligger i universell utforming, er at tilgjengelighet skal kombineres med andre faktorer, som bærekraftig utvikling, estetikk, økonomi og sikkerhet. Løsningen skal være helhetlig.

Synet på tilgjengelighet og funksjonshemninger er endret – fra å se på hva den enkelte kan eller ikke kan, til å sette fokus på hvilke hindringer det fysiske miljøet setter for oss. Det klassiske eksemplet er at dersom du sitter i rullestol, er du funksjonshemmet i en bygning med bare trapper. Med heis er derimot problemet løst, og man er ikke begrenset i aktivitet i forhold til andre. Menneskerettighetsperspektivet ligger til grunn – retten til likestilling på linje med alle andre samfunnsborgere stiller krav til det fysiske miljøet.

Universell utforming er i dag et politisk "akseptert" begrep og oppfattes som et mål for fremtiden. For eksempel forutsatte Stortinget i sin innstilling til stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2006–2015 at tilgjengelighet for alle skal settes som ett av fem hovedmål i tillegg til fremkommelighet, trafikksikkerhet osv. Departementene arbeider også med å utarbeide en handlingsplan for universell utforming, som et svar på at Stortinget har bedt regjeringen om å legge frem en handlingsplan for å øke funksjonshemmedes tilgjengelighet til blant annet transport, bygg og informasjon. Handlingsplanen skal angi tidsfrister for når tiltak skal

være gjennomført, samt en forpliktelse fra statens side knyttet til finansiering av planen (Innst.S. nr. 162 (2003-2004)).

Det faller derfor naturlig at utvalget også vurderer hvordan universell utforming kan knyttes til forhold som berører forvaltning, drift og vedlikehold. I tillegg til det etiske verdigrunnlaget som kan begrunne den politiske satsningen på universell tilgjengelighet, er det faktisk gode økonomiske og økologiske argumenter som også støtter opp om dette. Bygninger som i stor grad tilfredsstiller kravene til universell utforming, vil kunne ha større muligheter for å tilpasses skiftende bruksbehov og derfor ha en lengre økonomisk levetid enn tradisjonelt utformede bygninger.

3.1.4 Planmessig vedlikehold

Utvalget skal vurdere hvordan planmessig vedlikehold påvirker forvaltningskostnadene over tid. Det enkle svaret på dette er at planmessig vedlikehold på et faglig riktig nivå er lønnsomt og vil over tid føre til at forvaltningskostnadene blir lavere enn ellers. Utsettelse av vedlikeholdet for å spare penger er altså kortsiktig og fører til økte kostnader i det lange løp.

Dette svaret støttes av faglig skjønn og praktisk erfaring. Det er imidlertid gjort lite vitenskapelig forskning som eventuelt kunne bekrefte eller nyanse et slikt svar. Innenfor den tidsrammen og de ressursene utvalget har hatt til rådighet, har det heller ikke vært hensiktsmessig å gjøre egne empiriske undersøkelser. I utvalgets tilstandsundersøkelse som omtales i kapittel 7, ble det stilt spørsmål om betydningen av planmessig vedlikehold. Hele 85 prosent av svarerne sa seg enig i at "planmessig vedlikehold gir lavere kostnader til eiendomsdrift og vedlikehold i det lange løp". Dette bekrefter det enkle svaret som er gitt ovenfor. Men samtidig er det verdt å merke seg at 15 prosent har vært mer eller mindre uenige i påstanden. Det kan altså være grunn til å drøfte både spørsmål og svar litt nærmere.

Først er det nødvendig å presisere hva som menes med planmessig vedlikehold. Er alt vedlikehold som skjer i henhold til en plan, å forstå som "planmessig vedlikehold"? Hva er alternativene til planmessig vedlikehold? Er det forfall, eller kan vedlikehold ivaretas etter andre prinsipper, for eksempel basert på regelmessig inspeksjon?

Dernest vil vi se på konsekvensene i form av totale kostnader til fdv, eventuelt økonomisk resultat og eiendommens verdi for eieren og brukerne.

De ulike delene som en bygning består av, slites og eldes. Materialenes tekniske egenskaper

⁴ Begrepet universell utforming kommer fra Center for Universal Design, North Carolina State University.

endres, som følge av kjemiske, biologiske og fysiske prosesser. Hvordan nedbrytning skjer, avhenger av hvordan materialene er brukt i tekniske løsninger, og av påkjenninger fra bruk og fra miljøet. Med planmessig vedlikehold mener vi tiltak som tar sikte på å opprettholde kvaliteten eller forsinke forringelsen av de tekniske egenskapene som er nødvendig for at bygningsdelene skal kunne funksjonere som forutsatt. I dette inngår også utskiftinger av materialer og komponenter, for eksempel utskifting av fugemasse, utskifting av listverk, dører, vinduer osv. Vedlikeholdet sikter altså mot å forlenge den tekniske levetiden til bygningen og bevare estetiske kvaliteter som ellers ville blitt forringet.

Vedlikehold krever teknisk kunnskap og kompetanse for å bli ivaretatt på riktig måte. I uheldige tilfeller har vi sett eksempler på at velment vedlikehold har ført til råteskader, muggvekst, nedbrytning av tilgrensende materialer og andre bygningsskader. Eksempelene er mange. Reparasjoner av pussete teglvegger hvor ny puss ikke er tilpasset tidligere materialbruk, har for eksempel ført til omfattende skader. Maling med feil malingskvalitet (for eksempel diffusjonstett maling på utvendige overflater) har ført til råteskader og avskalling. Tilleggisolering har flyttet frysepunktet lenger inn i ytterveggen og medført frostska-der.

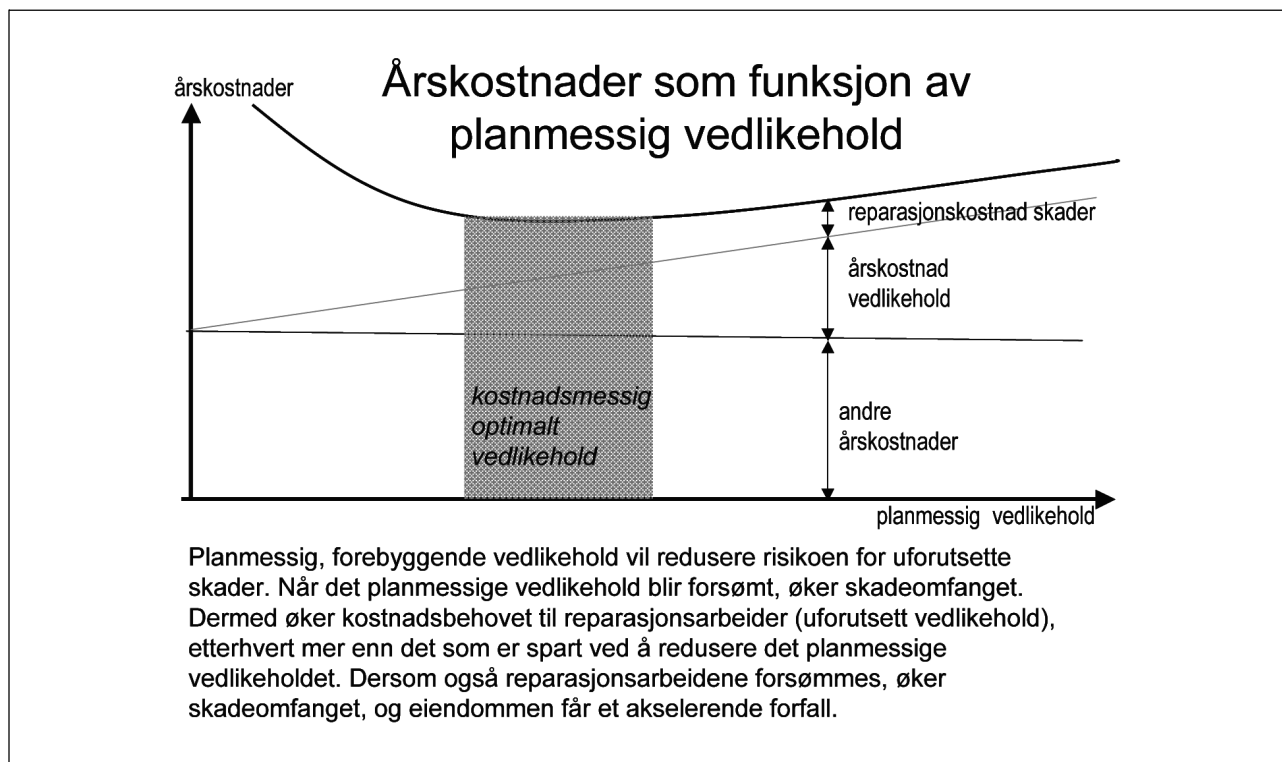
Riktig prioritering av ulike vedlikeholdstiltak krever også teknisk kompetanse og oversikt, slik

at det som er viktigst for eksempel for å unngå følgeskader, tas før det mindre viktige. Tette tak og andre utvendige overflater bør som regel prioriteres foran innvendige overflater. Det er også viktig at vedlikeholdsarbeider utføres i riktig rekkefølge.

Etter NS 3454 *Livssyklus-kostnader for byggverk - Prinsipper og struktur* er vedlikehold å forstå som periodisk vedlikehold og utskiftinger. Vedlikehold er derfor per definisjon planmessig. Andre tiltak som ikke skjer planmessig, for eksempel tiltak for å stoppe en skadeutvikling som er observert (for eksempel en taklekkasje), er da en reparasjonskostnad, men regnes vanligvis likevel med til vedlikeholdet. Regelmessig ettersyn og renhold defineres som en driftskostnad og er altså ikke vedlikehold etter standardens definisjon, selv om også disse tiltakene er svært viktige for å opprettholde teknisk, miljømessig og estetisk kvalitet.

Planmessig vedlikehold forutsettes her å være basert på teknisk kunnskap og kompetanse. Feil utført vedlikehold vil som regel ikke være lønnsomt. Når vi skal vurdere om planmessig vedlikehold gir god økonomi, må dette vurderes i forhold til alternativet.

Et alternativ som ser ut til å være relativt utbredt, er å la en bygning forfalle gradvis og deretter foreta en større opprustning, gjerne i forbindelse med ombygging for tilpasning til endret bruk. Dersom man kan forutse at nye og endrede



Figur 3.2 Sammenheng mellom innsatsen i planmessig vedlikehold og bygningens totale årskostnader

brukskrav vil gjøre det nødvendig med større ombyggingsarbeider, kan det selvsagt være kostnadsbesparende å utsette noe av vedlikeholdet, siden ombyggingen likevel vil fornye deler av bygningen.

Et annet alternativ er å vente til det oppstår akutte behov for utbedring av skader. Dette kan på den ene siden føre til at kostnadene kan utsettes lengst mulig, men vil på den annen side lett føre til at arbeidene ikke gjøres på en kostnadseffektiv måte. I mange tilfeller vil det også være stor risiko for følgeskader, som medfører ytterligere reparasjonskostnader.

Figur 3.2 viser totale årskostnader (y-aksen) avhengig av planmessig vedlikehold (x-aksen). De totale årskostnadene vil da bestå av tre hoveddeler: årskostnadene til vedlikehold, som øker proporsjonalt med omfanget av planmessig vedlikehold, andre årskostnader, som for enkelthets skyld er antatt å være tilnærmet uavhengige av vedlikeholdet, og kostnader til reparasjoner og utbedring av følgeskader. De sistnevnte kostnadene vil åpenbart avta med økende vedlikeholdsinnsett, men sikkert ikke proporsjonalt med vedlikeholdet. Opp til et visst nivå vil en krone til økt vedlikehold kunne spare flere kroner til reparasjoner. Når vedlikeholdsinnsettsen øker, vil avkastningen i form av redusert skadehyppighet og skadeomfang avta. Det er derfor logisk at det vil finnes et nivå som tilsvarer et *kostnadmessig optimalt vedlikehold*. Vedlikehold som ligger under dette nivået, vil føre til at de totale årskostnadene øker. Opp til dette nivået vil altså et planmessig vedlikehold gi lavere kostnader til fdv i det lange løp.

Dersom vedlikeholdsinnsettsen øker vesentlig over det som er kostnadmessig optimalt, vil altså de totale årskostnadene øke, selv om redusert skaderisiko gjør at den totale økningen i årskostnader blir noe mindre enn økningen i vedlikeholdsinnsett. Det kan likevel være god økonomi å legge seg på et bedre vedlikeholdsnivå dersom dette gir høyere leieinntekter og/eller mer stabile leieforhold som følge av at brukerne er mer tilfredse. Dersom det ikke betales husleie, kan en vedlikeholdsinnsett ut over det nivået som er kostnadmessig optimalt, begrunnes i den økte verdien bygningen får for brukerne, eieren eller samfunnet for øvrig. Siden de totale vedlikeholdskostnadene utgjør bare rundt én prosent av bruttobudsjettet for brukervirksomheten, skal det svært lite til av positive virkninger for brukerne før det er lønnsomt å øke vedlikeholdet ut over det som er optimalt for eiendommens årskostnader.

Teknisk levetid er ikke nødvendigvis i samsvar med bygningens økonomiske levetid, som er betin-

get av hvor egnet bygningen er til bruksformål som det er etterspørsel etter. En velholdt skolebygning (det vil si som er godt innenfor sin tekniske levetid) kan godt være tilnærmet verdiløs dersom det er bygget nye og mer funksjonelle skolebygninger som dekker behovet for skolelokaler, eller om behovet for skolelokalene skulle være bortfalt på grunn av befolkningsutviklingen. I slike situasjoner, hvor enhver form for vedlikehold vil være ulønnsomt i forhold til en ren kostnadsvurdering, vil enkelte foretrekke å la bygningen forfalle. Dette er likevel sjelden eller aldri et riktig valg i et samfunnsmessig perspektiv, hvor hensynet til kulturhistorien og det sosiale miljøet må tillegges vekt, særlig for kommunale bygninger.

3.2 Organisering av eiendomsforvaltningen

3.2.1 Eier, forvalter og bruker

Organiseringen av eiendomsforvaltningen bør ta utgangspunkt i rollene som eier, forvalter og bruker av eiendommen. Disse rollene har ulike funksjoner og ansvar i forhold til eiendommen, i forhold til hverandre og i forhold til omgivelsene.

For alle eiendommer kan vi identifisere en eller flere aktører som ivaretar disse tre generiske rollene, og på den måten få et bilde av hvordan eiendomsforvaltningen samlet sett er organisert.

I de fleste tilfeller ivaretas eier-, forvalter- og brukerrollene av ulike aktører. Den vanligste modellen for kommunale bygninger er at kommunestyret ivaretar eierrollen, et bygge- og eiendomskontor ivaretar forvalterrollen og de enkelte fagetatene som skole, helse og omsorg osv. ivaretar brukerrollen for sine respektive bygninger.

Eieransvaret for kommunale bygg vil i siste instans hvile på kommunestyret, med mindre bygningen eies ved et kommunalt selskap som er egen juridisk person, for eksempel et aksjeselskap. Eieransvaret omfatter økonomisk og rettslig ansvar i forhold til eiendommens kreditorer, de lånegivere og leverandører av varer og tjenester som eiendommen er avhengig av, offentlige myndigheter, naboer og andre i henhold til inngåtte avtaler, norsk lov og sedvane. Eieren har også ansvar overfor brukerne av eiendommen. Eieransvaret er særlig omfattende i forbindelse med byggeprosessen (plan- og bygningsloven, byggherreforskriften, forurensningsloven m.v.). Men også i forvaltningsfasen, som utvalget har fokus på, vil eier ha et betydelig ansvar, jf. omtalen av aktuelt lovverk i kapitlene 4 og 5.

Rollene har også ulike *funksjoner* i forhold til eiendommen, som danner grunnlaget for de *relasjonene* rollene har i forhold til hverandre. Funksjoner og relasjoner er vist stikkordsmessig i figur 3.3.

Eierrollen ivaretar eiendomsretten (se avsnitt 3.1.2) og de strategiske funksjonene (se avsnitt 3.2.2) som knytter seg til eierskapet av bygningen. I forhold til forvalterrollen er eierrollen oppdragsgiver eller innkjøper, avhengig av om forvalterrollen ivaretas av en kommunal aktør (for eksempel et kommunalt selskap) eller av en privatrettslig aktør. I forhold til interne kommunale brukere stilles bygningen til rådighet ved at det fattes beslutning om dette. For andre brukere bør det inngås en leieavtale eller gis en formell tillatelse til bruken, som regulerer ansvaret.

For kommunale eiendommer er kommunestyret ansvarlig eier og ivaretar eierrollen og eieransvaret på et overordnet nivå. Dette gjelder også selv om eiendommen forvaltes av et kommunalt foretak (KF), som er en del av kommunen som juridisk person. Når kommunen har organisert sin eiendomsforvaltning som et foretak (KF), ivaretas eierrollen både av kommunestyret og av KF-et. Forvalterrollen ivaretas av KF-et alene, eventuelt i samarbeid med brukervirksomheten for visse drifts- og vedlikeholdsfunksjoner.

Forvalterrollen kjennetegnes primært av å forestå løpende drift og vedlikehold av bygningen så langt dette er eierens (og ikke brukerens) ansvar. Forvaltningen innebærer også å ivareta andre funksjoner på vegne av eieren, som å betale skatter og avgifter, eventuelt å forestå utleie og særlig å følge opp eierens plikter og rettigheter etter inngåtte avtaler overfor brukeren.

Brukerrollen ivaretas av vedkommende brukervirksomhet på stedet (for eksempel skolens ledelse, ansatte, elever og foresatte), men også av den sentrale fagadministrasjonen (skolesjefens

kontor) og kommunestyret som ansvarlig for skoletilbudet. Kommunestyret vil derfor kombinere rollene som eier og bruker på et overordnet, strategisk og økonomisk nivå og ha det overordnede ansvaret som følger med begge rollene. Andre brukere av kommunale eiendommer kan være frivillige organisasjoner, som idrettslag og sangkor, eller private bedrifter, hvor brukernes rettigheter og plikter bør avklares gjennom formelle avtaler.

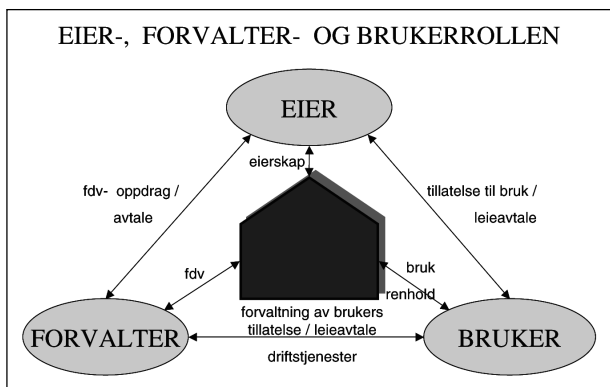
Som en følge av de funksjonene og det ansvaret som knytter disse rollene til eiendommen, kan det forventes at eieren, forvalteren og brukeren vil ha ulike interesser, mål og prioriteringer. Dette er også nærmere omtalt nedenfor i avsnitt 3.3 Kriterier for god eiendomsforvaltning.

Når kommunen har ansvaret for brukervirksomheten, er det erfaringsmessig en tilbøyelighet til at interessene og oppmerksomheten rettes mot brukervirksomheten, og at oppgaver og ansvar som er knyttet til eierskap til bygningen, blir lavere prioritert. Dette går gjerne særlig ut over vedlikeholdet av eiendommen. Nedprioritering av vedlikeholdet kan også forklares som at kortsiktige behov (brukernes virksomhet) fortrenger de langsiktige (forebyggende vedlikehold), og at mennesker prioriteres foran gjenstander.

Rollene som eier, forvalter og bruker er definerte gjennom deres forhold til bygningen, men blir påvirket og formet gjennom deres innbyrdes relasjoner, relasjoner til omgivelsene og av hvilke aktører som ivaretar rollene. I denne sammenhengen er formell organisering og formelle avtaler viktig. Men det uformelle gjensidige samspillet som påvirker forståelsen av egne og andres roller, vil også ha stor betydning for hvordan eiendomsforvaltningen blir ivaretatt. Dette gjelder i det daglige, hvor brukerne i stor grad påvirker vedlikeholdet gjennom sin måte å bruke bygningen på. Slitasje på overflater er først om fremst et resultat av bruk, men også andre former for belastning som bruken medfører, har bygningsmessige konsekvenser. Renholdet, som vanligvis ivaretas av brukeren, har stor betydning blant annet for inneklima og for slitasjen på gulvene.

Bygningens forvaltning har på den andre siden stor betydning for brukernes virksomhet, effektivitet, trivsel, helse og miljø. Et godt gjensidig samarbeid mellom bruker og forvalter er derfor av stor betydning og interesse for begge parter.

Dette gjelder i enda større grad når det er tale om videre utvikling av eiendommens kvaliteter og størrelse, hvor også eierinteressene kommer sterkt inn i tillegg til at eieren i kommunal sammenheng er en overordnet ansvarlig beslutningsfatter, både på vegne av bruker og forvalter.



Figur 3.3 Rollene som eier, forvalter og bruker

Rollene som bestiller og utfører/leverandør

Forholdet mellom kommunens ulike organer som ivaretar rollene som eier, forvalter og bruker, kan organiseres som en integrert organisasjon, hvor funksjoner og ansvar fordeles og styres etter vanlige administrative prinsipper. En slik integrert organisasjon byr både på fordeler og ulemper i forhold til en markedsbasert modell, hvor brukersiden gis en rolle som bestiller og eier- og forvaltersiden får rollen som utfører eller leverandør av lokaler og driftstjenester. Dette skjer for eksempel når eiendomsforvaltningen og eventuelt brukerne organiseres som mer eller mindre selvstendige resultatenheter.

Fordelene ved å utvikle relasjonene basert på rollene som bestiller og utfører er at dette kan bidra til å klargjøre rollene og partenes ansvar. Brukeren må vurdere og prioritere sine behov i forhold til sin økonomiske situasjon, og utføreren må vurdere sine leveranser i forhold til kostnadene og betalingen. Når lokalene er gratis for brukeren, blir gjerne behovene ubegrenset. Husleieordninger har derfor blitt innført blant annet med sikte på å ansvarliggjøre brukerne for de kostnadene de initierer med sine krav. Husleien fordeler eiendoms-kostnadene på ulike primærformål, for eksempel skole, helse og omsorg, og den bidrar til økt kostnadsbevissthet hos brukerne.

Erfaringer har imidlertid vist at det ikke er så enkelt som at innføring av husleie for offentlige brukere av offentlige lokaler vil føre til reduserte krav og ønsker med hensyn til arealer, kvalitet og beliggenhet. I enkelte tilfeller kan leiebetalning ha blitt brukt av brukerne til å legitimere krav om bedre og dyrere lokaler. Dette kan selvfølgelig tenkes å være en optimal ressursbruk, men det kan også skyldes at brukerne regner med å få kompensert for sine økte driftsutgifter ved fastsettelsen av sitt driftsbudsjett. Forutsetningen for at husleie skal bidra til en riktigere prioritering er at brukerne må regne med å få mindre ressurser til andre formål dersom de bruker mer på lokaler, og at de kan regne med å få mer ressurser til andre formål dersom de klarer å spare penger i form av redusert husleie. Disse forutsetningene kan være vanskelig å realisere på overbevisende måte i praksis innenfor for en stram offentlig økonomi.

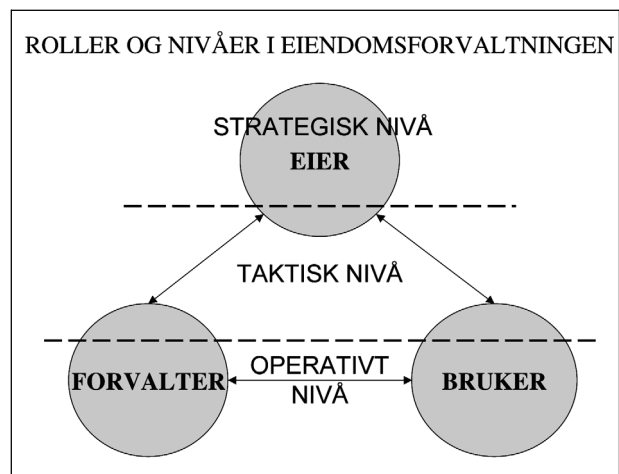
Ved interne bestiller-utfører-relasjoner kan eventuell uenighet og konflikt henvises til et felles overordnet beslutningsnivå, som kan avvise de ulike hensynene og avgjøre saken. Når utføreren er et privat selskap eller et AS som befinner seg utenfor kommunen, stilles det vesentlig høyere

krav til innkjøps- og bestillerkompetansen på brukersiden.

Det er under utvikling en egen standard i den europeiske standardiseringsorganisasjonen, CEN, som skal beskrive avtaler, kvalitet og krav som er vesentlige for byggforvaltningen. Standarden skal være ferdig ved årsskiftet 2004/05 og vil bli gjort gjeldende for Norge, knyttet opp mot drift av bygg, der man ønsker å sette forvaltningen (Facility Management) i system. Det arbeides også med en egen norsk FM-standard, basert på den europeiske standarden. Dette arbeidet vil bidra til å klargjøre forholdet mellom bestiller og leverandør innenfor eiendomsforvaltningen på et område som er i rask utvikling, både markedsmessig og innholdsmessig.

3.2.2 Strategiske, taktiske og operative funksjoner

En sortering av eiendomsforvaltningens funksjoner i ulike nivåer, for eksempel et overordnet strategisk nivå, et administrativt eller taktisk nivå og et praktisk operativt nivå, er et godt utgangspunkt for å avklare rollene som eier og forvalter. Selv om det ikke nødvendigvis er eller bør være noe skarpt skille mellom disse nivåene, kan denne inndelingen gi grunnlag for å få oversikt over funksjonene og for å organisere disse på ulike måter innenfor ulike organisasjonsmodeller for eiendomsforvaltningen som helhet. Mål og kriterier for god eiendomsforvaltning knyttes også ofte til disse tre nivåene: strategisk, taktisk og operativt nivå, jf. avsnitt 3.3.



Figur 3.4 Roller og nivåer i eiendomsforvaltningen

Strategiske funksjoner

På strategisk nivå er *eiendomsstrategien* sentral. Dette omfatter å fastlegge formålet med å eie eiendom, hvilke (eventuelt hvilke typer) eiendommer som det er interessant å eie, og begrunnelsen for dette, fremgangsmåter for å anskaffe, forvalte, utvikle og avhende eiendom, mål og rammebetingelser for taktisk nivå.

- Investeringsanalyser og totaløkonomiske beregninger (årskostnader og tilhørende inntektsstrømmer) utgjør viktige deler av beslutningsgrunnlaget på strategisk nivå og bør danne grunnlag for de økonomiske mål og rammer som skal legges til grunn for planleggingen på taktisk nivå.
- En overordnet strategi for vedlikehold og utvikling bør være et naturlig ledd i eiendomsstrategien: Skal bygningene opprettholdes med sine opprinnelige kvaliteter, eller bør de oppgraderes kontinuerlig slik at de til enhver tid fremstår som moderne og tidsmessige, i den grad dette er mulig? Bør installasjoner fornyes så tidlig at risikoen for driftsstans blir neglisjerbar, eller er det akseptabelt med en viss sannsynlighet for driftsstans, for eksempel for heiser og ventilasjonsanlegg? Strategien må ta stilling til hvor viktig det er å opprettholde bygningens estetiske uttrykk.
- Miljøstrategi er kanskje ikke et vanlig element i eiendomsstrategi per i dag, men vil ganske sikkert bli det innen få år. Valg av energikilder og rammer for energibruk, innemiljø, avfallsortering og strategi for å minimere energiforbruk og avfallsvolum er blant de problemstillingene som naturlig hører med i en miljøstrategi.
- På linje med miljø er det i dag ikke vanlig med en overordnet strategi for tilgjengelighet og universell utforming. En overordnet strategi vil sikre at dette hensynet ivaretas gjennomgående, slik at prioriteringer gjennomføres på bakgrunn av kartlagt informasjon om behov og kostnader.
- Sikkerhet har blitt et stadig viktigere problemområde og omfatter bygningsmessige tiltak, installasjoner av ulik karakter for adgangskontroll og overvåkning og organisering av vakthold. Ulike former for tiltak for å forebygge hendelser som innebærer risiko for liv, helse og materielle verdier, og tiltak for å begrense skadevirkningene av slike hendelser bør samordnes innenfor en sikkerhetsstrategi. Sikkerhetstiltak vil ofte virke negativt i forhold til åpenhet, tilgjengelighet og praktisk bruk. En sikkerhetsstrategi må ta hensyn til dette.

For kommunale eiendommer vil det være naturlig at de strategiske funksjonene bestemmes på politisk nivå. Selv om kommunen legger forvaltningen av sine eiendommer i et kommunalt selskap eller i et kommunalt eid aksjeselskap, vil det være naturlig at hovedelementene i de overordnede målene og strategiske valgene som legges til grunn for at kommunen velger å eie bygninger, avgjøres av kommunestyret. I tillegg vil en eiendomsforvalter med en viss grad av selvstendighet også ha behov for å avklare sine mål, rammer og strategier og altså ivareta strategiske funksjoner.

Bør byggherrefunksjonen inngå i eiendomsforvaltningen?

Ut fra det som er sagt om byggeprosessen betydning for eiendomsforvaltningen, vil mange hevde at byggeprosessen og byggherrefunksjonen er eller bør være en selvfølgelig og integrert del av eiendomsforvaltningen på strategisk og taktisk nivå. Andre vil hevde at organisering, styring og gjennomføring av byggeprosjekter er et eget, krevende fagområde med så vidtrekkende konsekvenser for prosjektets eier at det bør forankres på et overordnet strategisk nivå hos eier, og ikke underordnes en eiendomsforvaltningsfunksjon hvor løpende forvaltning, drift og vedlikehold vil være hovedkompetansen og hovedinteressen.

Jo større og mer krevende et byggeprosjekt er, dess mer tungtveiende blir argumentene for å organisere prosjektet utenfor den løpende eiendomsforvaltningen. Samtidig blir det også viktigere at byggeprosjektet ivaretar livsløpsperspektivet med full tyngde i forhold til alle de operative mål, rammer og krav som stilles til store byggeprosjekter. Dette er en organisatorisk utfordring som krever kompetanse både innen eiendomsforvaltning og organisering og styring av store byggeprosjekter for å løse utfordringene på riktig måte i forhold til det enkelte prosjekt og prosjekteiers forutsetninger, mål og rammebetingelser.

I de fleste tilfeller og sammenhenger vil det være naturlig og riktig å organisere eiendomsforvaltningen og ansvaret for byggeprosjektene under en felles ledelse på et overordnet, strategisk nivå. Dette er også det vanligste så vel i offentlig som i privat sektor. Det vil så være opp til denne strategiske ledelsen å samordne byggeprosjektene og eiendomsforvaltningen på strategisk nivå og legge til rette for hensiktsmessige relasjoner mellom prosjektene og eiendomsforvaltningens taktiske og operative funksjoner.

Taktiske, administrative funksjoner

På taktisk (administrativt) nivå finner vi organisering og overordnet ledelse av den løpende, daglige eiendomsforvaltningen og utarbeidelse av planer for denne. De samme områdene som er nevnt ovenfor som elementer i en eiendomsstrategi, må følges opp med konkret planlegging, operasjonelle mål og kriterier, organisering og ledelse av forvaltning, drift og vedlikehold, miljøspørsmål, tilgjengelighet og sikkerhet.

Budsjett og overordnet økonomistyring vil være sentrale funksjoner. Planer for drift og vedlikehold med organisering og overordnet ledelse av disse funksjonene vil også være blant kjerneoppgavene. Organisering og ledelse av forholdet til brukerne og forholdet de har til bygningen, er en viktig del av de taktiske eiendomsforvaltningsfunksjonene.

De taktiske funksjonene kommer klarest til uttrykk når eiendomsforvaltningen ivaretas av en organisasjonsmessig enhet eller et selskap med økonomisk resultatansvar, for eksempel et internt selskap, et kommunalt eiendomsforetak (KF, FKF) eller et eiendomsaksjeselskap. I tillegg til de funksjonene som er nevnt ovenfor, vil det da være det administrative nivået i selskapet som ivaretar utleie, forhandlinger og administrasjon av leieavtaler. Gjennom disse oppgavene klarlegges ansvarsfordelingen mellom eiendomsselskapets operative funksjoner og ansvar på den ene siden og brukernes ansvar og drifts- og vedlikeholdsfunksjoner på den andre. Her kan det være gitt strategisk bestemte rammebetingelser som vil styre funksjons- og ansvarsfordelingen.

Når eiendomsforvaltningen på taktisk nivå ivaretas direkte under administrasjonssjefens ansvar, skjer dette gjerne ved et bygge- og eiendomskontor, som i større eller mindre grad deler de taktiske og operative funksjonene med henholdsvis den sentrale fagadministrasjonen og den lokale brukeren.

Operative funksjoner

Drifts- og vedlikeholdsplaner for eiendomsmassen må fastlegges på taktisk nivå, men utførelsen av driftsoppgavene og vedlikeholdet er en sentral del av eiendomsforvaltningen på operativt nivå. I den grad det er tale om større arbeider som krever innkjøp av tjenester og entrepriser i det private markedet, ivaretas gjerne de vesentligste trinnene i innkjøpsprosessen på administrativt (taktisk) nivå.

På det operative nivået finner vi de oppgavene som har å gjøre med den daglige driften av eiendommen med sikte på at bygningens tekniske og

estetiske kvaliteter bevares og med henblikk på en best mulig oppfyllelse av brukervirksomhetens behov. På dette nivået er oppgavene som regel fordelt mellom eierens driftspersonale og brukerne. Oppgave- og ansvarsfordelingen blir spesifisert i leieavtaler der det er tale om et leieforhold. Som regel er det eierens oppgaver og ansvar å sørge for utvendig vedlikehold og drift og vedlikehold av tekniske installasjoner som heiser, ventilasjonsanlegg og fordelingsnett for elektrisitet, mens brukeren har ansvaret for innvendig vedlikehold, renhold og egne installasjoner.

Driftspersonalet som står for tradisjonelle vaktmestertjenester, er som regel ansatt av den som har det administrative forvaltningsansvaret, eventuelt kjøpes disse tjenestene inn fra private firmaer der slike finnes. Enkelte store kommuner har organisert egne selskaper som ivaretar driftsoppgavene og vaktmestertjenestene. Den tidligere vanligste ordningen ved skolene var at vaktmesteren var ansatt av den enkelte skole og hadde da som regel andre driftsoppgaver i tillegg til bygningsdriften. Den som har det administrative forvaltningsansvaret, sørger da som oftest for å bestille spesielle oppdrag og tjenester som brukerne ønsker fra leverandøren av vaktmestertjenestene.

Facility management – FM

Moderne eiendomsforvaltning omtales gjerne som facility management (amerikansk engelsk) eller facilities management (britisk engelsk), begge forkortes til FM. Samtidig som dette begrepet er knyttet til en profesjonalisering av eiendomsforvaltningen, omfatter det også ytterligere støttefunksjoner til brukervirksomheten, for eksempel anskaffelse og forvaltning av brukerutstyr (møbler, inventar osv.), resepsjon og sentralbord, IT-tjenester, kantinedrift, renhold, vakt- og sikkerhetstjenester, fellestjenester (ved flere brukere), transport, reisebyrå og bank. De mest omfattende FM-funksjonene er særlig aktuelle i store bygningsanlegg med mange og ulike brukere.

Ved organisering av eiendomsforvaltningen kan det være interessant å vurdere mulighetene og behovet for et slikt utvidet tjenestetilbud også i kommunal sammenheng. Når de operative og eventuelt de taktiske forvaltningsfunksjonene legges til en egen virksomhet (for eksempel KF, AS) som er selvfinansierende gjennom sine leieinntekter og leveranser av betalte tjenester, ligger det godt til rette for å utvide tilbudet til brukerne med ulike tilleggstjenester. For eiendomsforvaltningsutvalgets arbeid er for øvrig de tilleggsfunksjonene

som inkluderes i FM-begrepet ut over eiendomsforvaltningen, mer perifere og vil ikke bli omtalt videre.

3.3 God eiendomsforvaltning

3.3.1 Innledning

God eiendomsforvaltning kan defineres slik:

”God eiendomsforvaltning er å gi brukerne gode og effektive bygg til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulige rammevilkår for brukernes virksomhet over tid.”

Denne definisjonen forankrer kriteriene i det som i mange tilfeller er hovedformålet med og resultatet av eiendomsforvaltningen: å dekke bestemte praktiske behov, som her er knyttet til brukerne. Men brukerne skifter over bygningens levetid og er i mange tilfeller en sammensatt og uensartet kategori. Brukerne av en skole er ikke bare elevene og lærerne, men også elevenes pårørende, skoleetaten, fritidsklubber og andre. Elevene vil ha ulike interesser og prioriteringer innbyrdes i forhold til skolens lokaler, det samme gjelder lærerne og andre brukere av skolebygningen.

I tillegg er det flere interessenter enn brukerne som vil ha en oppfatning av hva som er gode og effektive bygg, for eksempel eiendommens eier og samfunnet og kulturen som en bygning eller eiendom er en del av.

3.3.2 Interessenter til eiendomsforvaltningen

For å kunne gi kriterier for god bygg- og eiendomsforvaltning må vi først se på hva ulike interessenter til eiendomsforvaltningen legger vekt på. Hovedinteressentene er samfunnet, brukerne og eieren.

Samfunnet

De samfunnsmessige interessene er de som angår oss alle på kort og lang sikt. Disse interessene ivaretas av statlige, fylkeskommunale og kommunale organer, av aviser, tidsskrifter, radio og TV, på enkelte områder av interesseorganisasjoner og profesjoner, når disse taler på vegne av fellesskapet og fremtiden.

Kriterier som de samfunnsmessige interessene knyttet til eiendomsforvaltningen gir grunnlag for, kan grupperes slik:

- Miljøhensyn, bærekraftig bygging og forvaltning og minimal forurensning
- Forebygge helseskader, sikre tilfredsstillende arbeidsmiljø, sikkerhet og tilgjengelighet

- Ivaretagelse av kulturarv, bevaring av kulturminner m.m.
- Estetisk gode, representative og trivselsfremmende lokaler
- God økonomisk forvaltning av samfunnets ressurser og felles kapital, herunder optimal ressursutnyttelse, blant annet effektiv utnyttelse av arealer over tid
- Tilstrekkelig kvalitet i offentlig tjenesteyting, tilgjengelig for alle brukere

For en stor del er disse interessene søkt ivarettatt av offentlige myndigheter med hjemmel i lover og forskrifter. På alle disse områdene er oppmerksomheten i stor grad rettet mot byggeprosessen og i vesentlig mindre grad mot eiendomsforvaltningen.

De fleste kravene vil forutsette en ressursinnsats, som må prioriteres i forhold til om det representerer en god økonomisk forvaltning av samfunnets ressurser og felles kapital. I enkelte tilfeller kan de ulike samfunnsmessige interessene komme til å stå direkte i strid med hverandre.

Prioriteringen mellom de ulike interessene vil variere sterkt blant landets innbyggere. De politiske organene som skal ivareta våre felles interesser, vil også ha ulike oppfatninger om hvilke krav som bør stilles, hvordan de bør prioriteres innbyrdes, og dermed hva som er god eiendomsforvaltning.

For at det skal være mulig å vurdere eiendommene i forhold til de ulike kravene som blir stilt, må eiendomsforvaltningen

- ha et langsiktig perspektiv på vedlikehold, investering og kapitalforvaltning,
- ta utgangspunkt i fastsatte mål og krav,
- systematisk frembringe informasjon om tilstanden i forhold til de mål og krav som er stilt.

Brukerne av kommunale bygg og tjenester

”Brukere” er i denne sammenhengen definert som de kommunale virksomheter, deres brukere (elever, pasienter, pårørende osv.) og eventuelle private leietakere som bruker bygningene. En bruker vil legge vekt på både forhold ved bygningen og ved eiendomsforvaltningen som en tjeneste overfor brukeren:

- Lave kostnader for brukeren
- Overensstemmelse med brukerens praktiske behov, det vil si god funksjonalitet, tilstrekkelig areal, god planløsning, god tilgjengelighet osv
- Teknisk tilfredsstillende standard på lokalene og tilfredsstillende inneklima

- Estetiske kvaliteter, alt fra at bygningens eksteriør og interiør har et uttrykk som brukeren føler er representativt for seg selv, til at overflater m.m. er bra vedlikeholdt
- Riktig beliggenhet og god tilgjengelighet for alle brukere
- Lett tilgjengelig drifts- og brukerservice
- Samsvar mellom krav og forventninger til lokalene med tilhørende tjenester og det som faktisk leveres
- Krav til helse, miljø og sikkerhet
- Lovhjemlede krav til egen virksomhet i lokalene
- Sikkerhet mot driftsstans, /avbrudd, innbrudd, brann, forurensningsskader, vannskader osv.
- Klar ansvars- og oppgavefordeling vedrørende lokalene og tilførende fdv-oppgaver, hvem som har ansvar for hva, og hvem man kontakter dersom noe skjer eller behov oppstår, god service.

Dette forutsetter følgende:

- God kjennskap til brukers nåværende og fremtidige behov for lokaler og tjenester, samt kompetanse til å planlegge, bestille og følge opp at behovet blir dekket
- Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
- Riktig vedlikehold av bygninger og tekniske installasjoner
- Klart definert ansvars- og oppgavefordeling, samt myndighet til å utøve ansvaret
- Godt samspill mellom bruker og eier/forvalter på alle nivåer (strategisk, taktisk og operativt)
- Samsvar mellom krav og forventninger til lokalene med tilhørende tjenester og det som faktisk leveres

Hensiktsmessige, funksjonelle lokaler er en viktig produksjonsfaktor for brukerne og har stor betydning for brukervirksomhetens produktivitet og kvaliteten på de tjenestene den leverer. Dårlig innemiljø har for eksempel utvilsomt ført til forskjellig grad av mistrivsel, helseplager og økt sykefravær blant de ansatte og øvrige brukere i mange bygninger (se vedlegg 2). Dette fører også til nedsatt produktivitet.

Brukernes behov og krav til lokalene er på den andre siden av helt grunnleggende betydning for kostnadsnivået til investering og drift av bygningene og må derfor vurderes grundig og kritisk. Det er de færreste brukskravene som kan fastsettes utelukkende på et vitenskapelig, objektivt grunnlag. På de fleste områder er brukernes behov og krav mer eller mindre usikre, uklare, subjektive og situasjonsbetingede. Dersom kravstilleren for eksempel må dekke de kostnadsmessige konsekvensene, vil de fleste kravene også ha

en betydelig kostnadselastisitet. Dette gjelder for eksempel krav til romarealer, som er helt avgjørende for kostnadsnivået både til investeringer og drift. Også når det gjelder krav om nærhet mellom funksjoner, krav til belysning, utstyr, lydisolasjon, temperatur, lukt, luftfuktighet, lufthastighet (trekk), partikler og renhet, konsentrasjon av ulike gasser osv., er det i de fleste sammenhenger innslag av subjektive vurderinger, basert for eksempel på hva som oppfattes som teknologisk mulig og økonomisk forsvarlig. Dette varierer ikke bare mellom enkeltindivider, men vil også variere ut fra kulturelle, teknologiske, klimatiske, sosiale og psykososiale forhold, som endres med tid og sted.

På de fleste områder er det behov for bedre, forskningsbasert kunnskap om de komplekse sammenhengene mellom *ytelseskrav* basert på brukernes behov, hvilke bygningsmessige *teknologiske løsninger* som best og mest kostnadseffektivt tilfredsstiller kravene, og hvordan de ulike løsningene virker på brukernes *effektivitet, helse og trivsel*. Dette gjelder kanskje i særlig grad når bruksformålet er offentlig tjenesteyting. Slik forskning kan føre til rimeligere løsninger, men vil like gjerne kunne vise at strengere krav og mer kostnadskravende løsninger vil være optimalt i forhold til effektiviteten av tjenesteytingen.

På områder som er særlig relevante for brukernes helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet, er brukerkravene søkt ivaretatt på et minimumsnivå gjennom lovhemlede krav, jf. kapittel 4.

Eier

Eieren er den som er hjemmelshaver til eiendommen. Innenfor de rammer lovverket gir, har eieren

- retten til å bestemme om hva eiendommen skal brukes til,

Boks 3.2 Entra Eiendom AS

Forretningsideen til Entra Eiendom AS er "Å tilby kundetilpassede lokaler og tjenester til offentlige og private virksomheter i Norge."

Selskapets overordnede mål sier at Entra Eiendom AS skal

- ha fornøyde kunder
- gi eierne markedsmessig avkastning
- være ledende i de prioriterte markedet
- tilby utfordrende og attraktive arbeidsplasser

(fra selskapets årsberetning for 2003)

Tabell 3.1 Samfunnets, brukernes og eiernes interesser i forhold til ulike mål

Mål	Samfunnet	Eieren	Brukerne
Funksjonalitet	<ul style="list-style-type: none"> - Sikre tilstrekkelig kvalitet i offentlig tjenesteyting - Sikre tilgjengelighet/universell utforming for alle brukere 	<ul style="list-style-type: none"> - Oppfylle relevante offentlige krav og normer til ulike typer offentlige bygg og lokaler 	<ul style="list-style-type: none"> - Funksjonelle og driftseffektive lokaler til enhver tid - Riktig beliggenhet - god tilgjengelighet/universell utforming for alle brukere - Lett tilgang og kvalitet på fdv og brukerservicetjenester iht. eget behov
Ytre miljø og ressurser	<ul style="list-style-type: none"> - Bærekraftig bygging og forvaltning, herunder optimal ressursutnyttelse og minimal forurensning 	<ul style="list-style-type: none"> - Overholde lovhjemlede krav til eiendommen 	<ul style="list-style-type: none"> - Overholde lovhjemlede krav til brukers drift
Helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet/universell utforming	<ul style="list-style-type: none"> - Forebygge helse-skader, sikre tilfredsstillende arbeidsmiljø og sikkerhet - Positiv utvikling av statistiske indikatorer for helse, miljø og sikkerhet (HMS) og tilgjengelighet/universell utforming 	<ul style="list-style-type: none"> - Overholde lovhjemlede krav 	<ul style="list-style-type: none"> - Overholde lovhjemlede krav til lokalene - Tilfredsstillende inneklima - God fysisk tilgjengelighet, universell utforming - Lav risiko for skader på personer og tap av andre verdier - Omgivelser som ikke har negative helsemessige effekter
Kulturarv	<ul style="list-style-type: none"> - Ivaretagelse av kulturarv, bevaring av kulturminner m.m. 	<ul style="list-style-type: none"> - Overholde lovhjemlede krav - Positivt image, bekrefte identitet 	<ul style="list-style-type: none"> - Mulig positivt bidrag til image og identitet - Minst mulig begrensninger i forhold til bruksfunksjoner
Estetikk, identitet og representasjon (image)	<ul style="list-style-type: none"> - Gode, representative og trivselsfremmende omgivelser 	<ul style="list-style-type: none"> - Estetisk riktig vedlikehold av bygninger og tekniske installasjoner - Sikre estetisk kvalitet i utvikling av eiendommen 	<ul style="list-style-type: none"> - Representativ image og identitet - Tilfredsstillende standard på lokaler og eiendommer - Trivsel
Økonomi	<ul style="list-style-type: none"> - God økonomisk forvaltning av samfunnets ressurser og felles kapital, herunder optimal ressursutnyttelse, blant annet effektiv utnyttelse av arealer over tid 	<ul style="list-style-type: none"> - Ivaretagelse og utvikling av realkapitalen - Oppnå størst mulig økonomiske avkastning av egenkapitalen, gjennom tilfredse, betalingsdyktige leietakere og effektiv fdvu - Ha formålstjenlige lokaler i forhold til de forutsatte bruksformålene og deres brukere 	<ul style="list-style-type: none"> - Lokaler som gir best mulig totaløkonomi for bruker, - Tilstrekkelig funksjonelle og drifts-effektive lokaler til enhver tid - Tilfredsstillende beliggenhet - god tilgjengelighet/universell utforming for alle brukere - Kostnadseffektive, lett tilgjengelige og tilstrekkelige fdv- og brukerservicetjenester - Lavest mulig kostnader som belastes brukers økonomi

Boks 3.3 Undervisningsbygg Oslo KF

I vedtektene slås det fast at Undervisningsbygg skal

- Utvikle skoleeiendommene slik at de er tilrettelagt for en effektiv tjenesteproduksjon og overordnede pedagogiske forutsetninger
- Forvalte realverdien som eiendommene representerer i henhold til forretningsmessige prinsipper
- Ivareta kostnadseffektivt vedlikehold, drift, forvaltning, utfasing og utvikling av skoleeiendommene

(fra foretakets presentasjonsfolder, 2004)

- retten til å bestemme om oppføring, endring, ombygging og riving av bygninger som han eier,
- retten til de økonomiske fordelene som disponeringen av eiendommen kan gi,
- ansvaret for de økonomiske og rettslige forpliktelsene som følger eiendommen,
- retten til å pantsette eiendommen,
- retten til å avhende eiendommen, det vil si å overføre eiendomsretten til en annen eier.

En viktig del av eierrollen er det juridiske ansvaret, herunder ansvaret for at gjeldende lover og forskrifter blir fulgt. Det er vanlig at kommunen som eier delegerer sitt forvaltningsansvar til en eller flere forvaltningsenheter. Eierens interesser omfatter å

- ivareta og utvikle realverdiene i eiendommen,
- oppnå størst mulig økonomiske avkastning av egenkapitalen, gjennom tilfredse, betalingsdyktige leietakere og effektiv forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bruksverdiene i eiendommen,
- ivareta lov- og forskriftskrav som påligger eieren,
- ivareta samfunnsmessige interesser og brukernes interesser slik at eierens og eiendommens omdømme og forhold til disse interessene kan bidra mest mulig positivt til at eieren når sine egne mål for eiendommen.

Når kommunen er eier, vil dette også omfatte å

- ha formålstjenlige lokaler i forhold til de forutsatte bruksformålene og deres brukere,
- legge til rette for å få gjennomført eventuelle politiske mål på oppdrag fra kommunen.

Dette forutsetter følgende:

- Strategi og mål for eiendommene og fdivu-tjenestene som er forankret i nåværende og fremtidige brukere og deres behov og samfunnsmessige hensyn
- Relevant målesystem for verdi
- God oversikt over kostnader og inntekter knyttet til den enkelte eiendom eller bygning
- Forutsigbarhet og langsiktig perspektiv på økonomiske rammebetingelser, planlegging, vedlikehold, investering og kapitalforvaltning
- God, relevant faglig kompetanse
- Myndighet til å ivareta ansvaret og oppgavene.

Forvalter

Den som ivaretar forvalterrollen, vil også være en interessant med interesser som gir grunnlag for å utlede kriterier for eiendomsforvaltningen. Forvalterens interesser og kriterier vil imidlertid primært avspeile de kriteriene som samfunnet, eieren og brukerne har til eiendommen og forvaltningen av den.

De økonomiske og faglige interessene som eiendomsforvalteren kan ha for sin egen del, og de organisatoriske, juridiske og økonomiske rammebetingelsene for forvaltningen, vil på ulike måter bidra til å prioritere mellom de mange og ulike kriteriene de øvrige tre hovedinteressentene har til eiendomsforvaltningen.

Tabell 3.1 oppsummerer og sammenstiller mål og interesser som knytter seg til eiendommen og eiendomsforvaltningen fra de tre hovedinteressentene, samfunnet, eieren og brukeren.

3.3.3 Kriterier for god eiendomsforvaltning

I tabell 3.1 ser vi at de tre hovedinteressentene har dels sammenfallende, dels ulike interesser og mål rettet mot selve eiendommen og mot måten den forvaltes på. Selv om det derfor er stor grad av enighet, vil det også være tale om ulike prioriteringer og ulik avveining av motstridende krav.

Eiendomsforvaltningen utføres av eieren eller på vegne av (eventuelt på oppdrag fra) eieren. Eiendomsforvaltningen har derfor til hovedformål å ivareta eierens mål og interesser i forhold til eiendommen. Dette innebærer at interesser og mål som brukerne og samfunnet knytter til eiendommen, ivaretas i den utstrekning eieren ønsker det ut fra sine egne interesser eller er juridisk forpliktet gjennom avtale eller ved lov. Det vil i stor grad være slik at eieren vil være tjent med å ivareta brukernes og samfunnets krav for å kunne nå sine egne økonomiske mål og ivareta egne interesser

på best mulig måte. Men det vil også forekomme klare interesse motsetninger, særlig i leieforhold av forretningsmessig karakter.

Kriteriene for god eiendomsforvaltning vil være det settet av krav som eieren vil stille til eiendomsforvaltningen for at denne skal kunne realisere eierens, brukernes og samfunnets mål og interesser i forhold til eiendommen og i forhold til forvaltningen av eiendommen.

Siden disse kriteriene vil variere mellom ulike eiere, eiendomsforhold osv., kan vi stille som et overordnet kriterium at

(1) eieren fastsetter de målene, prioriteringene og rammene som eiendomsforvaltningen skal styres etter.

Når formålet er en rasjonell, kostnadseffektiv og formålseffektiv eiendomsforvaltning, må det i tillegg til fastsettelse av mål, prioriteringer og rammer innhentes informasjon om eiendommens og forvaltningens tilstand sett i forhold til disse kriteriene. Denne tilstandsinformasjonen vil gi grunnlaget for hvilke tiltak det er hensiktsmessig å sette i verk for at kriteriene skal bli oppfylt. Tilstandsinformasjon og planlegging av tiltak er hovedkomponentene i

(2) et rasjonelt (målrettet) system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Det kan derfor fremsettes som et kriterium for god eiendomsforvaltning at et slik system er etablert.

Behovet for tilstandsinformasjon vil kunne variere fra kommune til kommune og mellom aktørene eier, bruker og forvalter. Generelt kan man imidlertid si at eiendomsforvaltningen bør ha informasjon og data vedrørende følgende områder:

- Eiendoms- og bygningsregister med arealer
- Kostnader og inntekter relatert til hvert bygg i henhold til NS 3454
- Eiendommens verdi
- Oversikt over de ulike brukere (leietakeroversikt)
- Brukerens langsiktige planer for virksomheten og konsekvens for lokaler (input til eiendommens strategi for fdvu)
- Eiendommens tilstand; teknisk, innemiljø, fysisk tilgjengelighet
- Forbruksdata, blant annet energi og andre "miljøparametere" per bygg
- Antall brukere og lignende indikatorer for bruksintensitet og arealeffektivitet
- Lovpålagt dokumentasjon (branndokumentasjon, HMS, bygningsmyndighetene m.m.)
- Juridisk dokumentasjon vedrørende eiendommene
- Fdvu-dokumentasjon for øvrig.

Nøkkeltall som viser kostnadsnivå og eventuelt inntektsnivå, gir mulighet for å følge utviklingen av bygget over tid og for sammenligning mellom bygg eller mot andre forvaltere (benchmarking). Nøkkeltall er nødvendig for å avdekke kostnadskrevende avvik og potensial for effektivisering. Nøkkeltall er også nyttig dokumentasjon overfor både brukerne og eieren.

Brukernes behov for funksjonelle, tilgjengelige og driftseffektive bygninger er en forutsetning for å oppfylle samfunnets mål om å sikre tilstrekkelig kvalitet i den offentlige tjenesteytingen.

Samfunnets mål om bærekraftig bygging og forvaltning samt mål om god økonomisk forvaltning innebærer optimal ressursutnyttelse og minimal forurensning. Arealeffektiv bruk og lengre levetid for bygningene vil være et viktig bidrag til dette ved at materialbruk reduseres (færre kvadratmeter som bygges, sjeldnere riving eller ombygging) og ressurser til forvaltning, drift og vedlikehold reduseres (mindre areal å drifte).

Arealeffektivitet kan oppnås ved økt bevissthet på sambruk, flerbruk og bruksintensitet av de lokalene man har. Mulig utnyttelse av egne eller "naboens" eksisterende arealer bør være et selv sagt alternativ til nybygg, kjøp eller innleie av arealer til egen virksomhet. Med nabo menes her både tilgrensende kommuner, fylke, statlige etater eller eventuelle andre offentlige og private som har egnede lokaler i det geografiske området man har et arealbehov. Arealeffektivisering gir et av de største potensialene for både kostnadsbesparelser og miljøgevinster innen eiendomsforvaltningen. Det er derfor viktig å poengtere at realisering av dette potensialet i stor grad er relatert til brukers organisering av sin virksomhet og til samspillet mellom bruker og forvalter (eier). Når vi diskuterer god eiendomsforvaltning er det derfor også relevant å se på hvilke virkemidler som kan motivere brukere til god arealøkonomi.

Lengre levetid for bygninger oppnås blant annet gjennom god design, riktig materialvalg, faglig god utførelse og et godt vedlikehold i driftsfasen. For at byggene skal være funksjonelle for skiftende brukere over tid og dermed oppnå lang økonomisk levetid, kreves det fleksible og tilpasningsdyktige bygg, det vil si bygninger som har kapasitet til å bli brukt på ulike måter (generalitet), og som lett kan tilpasses endringsbehov hos eksisterende og fremtidige brukere. Disse kravene må primært ivaretas i de ulike fasene av byggeprosessen, selv om det også må tas hensyn til dem i forvaltningsfasen ved utvikling av bygningen i form av ombygging, påbygg og tilbygg. I forvaltningsfasen vil likevel hovedkriteriet være godt vedlikehold.

Et godt, verdibevarende vedlikehold vil bidra til både samfunnets og eierens mål om ivaretagelse av våre felles ressurser og kapital og bidra til at brukernes effektivitet, trivsel og helse blir best mulig ivare tatt.

Følgende kriterier kan formuleres og presiseres på ulike måter av ulike eiere, men bør etter utvalgets vurderinger inngå som

(3) generelle kriterier på god eiendomsforvaltning:

3.1. Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov. Tilfredsstillende av brukerbehovene er den grunnleggende forutsetningen for de fleste kommunale bygninger. Behovstilfredsstillelsen kan imidlertid ikke være uten begrensning og uten prioritering i forhold til andre behov, jf. neste delkriterium.

3.2. Effektiv arealutnyttelse. Dette betyr at antall kvadratmeter som til enhver tid brukes til et bestemt bruksformål, bør være så lavt som mulig, forutsatt at det ikke går ut over effektiviteten i forhold til å realisere bruksformålets mål på en kostnadseffektiv måte. Lokaler det ikke lenger er behov for, bør omdisponeres til annen bruk, selges eller rives.

3.3. Godt, verdibevarende vedlikehold. Dette er uttrykk for et optimalt vedlikehold, hvor arten og omfanget av vedlikeholdet vurderes i et langsiktig økonomisk perspektiv og i forhold til de politiske målene for eiendomsforvaltningen.

3.4. Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning. Kostnadene til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (oppgradering) optimaliseres i et livsløpsperspektiv, slik at de fastsatte målene for eiendomsforvaltningen nås med lavest mulig samlet årskostnad.

3.5. Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter. De politiske målene for eiendomsforvaltningen (jf. kriterium 1) og delkriteriene 3.1-3.4 ovenfor vil sjelden kunne ivaretas på tilfredsstillende måte over bygningens levetid uten at det skjer en tilpasning av eiendommen til nye krav og endrede forutsetninger. Dette kan også skyldes endringer i offentlige krav, jf. kriterium 4.

3.6. Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen, som legger til rette for *god faglig kompetanse* på alle nivåer i eiendomsforvaltningen, *et godt samarbeid* og *en god gjensidig rolleforståelse* med klare ansvarsforhold i trekantforholdet mellom eier, forvalter og bruker.

3.7. Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.

Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen omfatter en rekke forhold. Eiendomsforvalt-

ning er en kompleks og flerfaglig virksomhet, som krever både teknisk, økonomisk og juridisk kompetanse. Organisasjonens kompetanse, motivasjon og evne til å kommunisere er avgjørende for å oppnå en god bygg- og eiendomsforvaltning. Kompetanse er essensielt for å fremskaffe gode beslutningsunderlag og dermed en god utnyttelse av ressursene. For at samspillet mellom eier, bruker og forvalter skal være problemløsende og effektivt, er en gjensidig avklaring av rolleforståelse og klare ansvarsforhold hos de aktuelle aktørene helt essensielt. Erfaringer viser at uklare forhold når det gjelder forvaltnings- og vedlikeholdsoppgaver, i mange tilfeller fører til at oppgaver ikke blir utført, og til konflikter om hvem som har ansvaret og hvem som må bære kostnadene. I en slik situasjon kan god og effektiv ressursplanlegging og ressursbruk bli vanskelig.

Brukervirksomheten må kunne definere eget behov og kommunisere dette til den eiendomsansvarlige. Videre må virksomheten fortløpende vurdere og følge opp eksisterende løsninger for å identifisere mulige forbedringer og for å sikre at behovet blir tilfredsstillende dekket gjennom de lokaler og tjenester man benytter. Dersom forvalterrollen og brukerrollen ivaretas av enheter som ikke hører til samme juridiske person, må brukervirksomheten også ha formell bestillerkompetanse, jf. omtalen av loven om offentlige anskaffelser i kapittel 5, som vil kunne komme til anvendelse i ulike sammenhenger for kommunale brukervirksomheter.

Forvalteren må ha evne til god kommunikasjon med brukervirksomheten og evne til å omstille brukerens behov og krav til metoder og sluttprodukter i form av hensiktsmessige lokaler og støtte-tjenester. Forvalteren vil også være innkjøper og bestiller overfor sine leverandører. Forvalteren må ha kompetanse på juridiske, tekniske og økonomiske forhold som gjelder eiendomsforvaltningen og egen virksomhet.

En organisasjonskultur som fremmer felles holdninger og mål internt i kommunen, godt samarbeid mellom politisk nivå, kommunens ledelse og administrasjon, virksomhetene og eiendomsforvaltningen, vil kunne bidra til optimal prioritering av ressursene for kommunen totalt og dermed til fokus på god bygg- og eiendomsforvaltning i et langsiktig perspektiv.

Organisasjonskulturen påvirker i stor grad hvilke løsninger og prioriteringer som blir gjort i en organisasjon. Med en god organisasjonskultur kan man oppnå mye selv om den formelle organiseringen ikke er ideell.

Riktige økonomiske rammebetingelser skal legge til rette for rasjonelle beslutninger i et langsiktig perspektiv. All erfaring viser at det er dårlig totaløkonomi å vedlikeholde eiendom dårlig. Effektene av dårlig vedlikehold rammer imidlertid ikke umiddelbart, og i en anstrengt budsjettssituasjon kan det være fristende eller til og med nødvendig å skjære ned på vedlikeholdet. De negative virkningene for eiendommens verdiutvikling, for brukerens verdiskaping og i form av økte kostnader til reparasjoner og ekstraordinært vedlikehold blir først synlige på noe lengre sikt. Det er derfor viktige at eiendomsforvaltningens økonomiske rammebetingelser er tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.

Skal eiendommene opprettholde sin verdi og tilstand, vil det kreve tilstrekkelige ressurser over byggets levetid. Eiendomsforvaltningen må ha tilstrekkelig handlefrihet til å prioritere forsvarlig ut fra faglige og økonomiske vurderinger. Eiendomsvirksomheten må kunne langtidsplanlegge og bør kunne bygge opp kapital for å ta større vedlikeholds- og rehabiliteringsoppgaver.

Målet om ivaretagelse av realverdiene krever at bygg og eiendommer må ha fastsatt en økonomisk verdi som inngår i et balanseregnskap for eiendommen. Krav til formelle regnskap innebærer begrensninger på hvordan eiendomsverdier kan bokføres og avskrives. De fleste eiendomsselskaper foretar derfor særskilte beregninger av eiendomsverdiene ut fra sine egne og sine eieres behov. Utviklingen i verdi måles blant annet gjennom utvikling i teknisk tilstand, utført vedlikehold og påkostninger og utviklingen i eiendomsmarkedet. Bruksverdien, det vil si hvor godt bygget er egnet til å bidra til brukerens verdiskaping, kan eventuelt måles gjennom dialog med brukeren og kan være viktig som grunnlag for de strategiske valg eieren må gjøre for bygget. Når bruksverdien er lav, vil resterende brukstid for bygget være kort før det må gjøres ombygginger eller andre tiltak. Dette vil i mange tilfeller i neste omgang gjenspeiles i byggets økonomiske verdi på grunn av behov for påkostninger eller avhending.

(4) *Lovpålagte krav overfor eier og bruker skal ivarets.*

På områder som er særlig relevante for brukernes helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet/universell utforming, er brukerkravene søkt ivarettatt på et minimumsnivå gjennom lovhjemlede krav.

Det er en selvfølge særlig for kommunal eiendomsforvaltning at den skal ivareta de krav som lovgivningen stiller både til forvaltningsprosessene, til bygningen og til lokalene i forhold til den aktuelle bruken, jf. nærmere omtale i kapitlene 4 og 5. Det kreves både juridisk og teknisk kompetanse i eiendomsforvaltningen for å kunne ivareta kravene på forsvarlig måte. Det kreves dessuten en kontinuerlig oppdatering for å være tilstrekkelig orientert om et omfattende lov- og regelverk som er under fortløpende utvikling.

Kriteriene for god eiendomsforvaltning som er gjennomgått ovenfor, kan listes opp slik:

1. Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen
2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen
3. Generelle delkriterier:
 - 3.1. Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
 - 3.2. Effektiv arealutnyttelse
 - 3.3. Godt, verdibevarende vedlikehold
 - 3.4. Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
 - 3.5. Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
 - 3.6. Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
 - 3.7. Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivarettatt.

De overordnede målene (punkt 1) bør omfatte de etterfølgende generelle delkriteriene (punkt 3) med slike presiseringer som eieren finner det riktig å gi.

Kapittel 4

Juridiske rammebetingelser for eksisterende byggverk

4.1 Innledning

Krav til byggverk finnes i en rekke lover. Det mest generelle regelsettet er plan- og bygningsloven (pbl) med teknisk forskrift (TEK). Andre lovverk som har relevans, er brannvern- og elektrisitetstovlovgivningen, produktkontrollloven, forurensningsloven, kulturminneloven og kommunehelsetjenesteloven kapittel 4a om miljørettet helsevern. I tillegg finnes det bygningsrelaterte krav i særlovgivning som regulerer den virksomheten som drives i bygget. For eksempel stiller arbeidsmiljøloven krav til alle bygg som huser arbeidsplasser. Opplæringsloven kapittel 9a stiller krav til skolebygninger, og kommunehelsetjenestelovens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler gjelder både skoler og barnehager. De ulike lovverkene forvaltes også av ulike statlige og kommunale tilsynsorganer.

Lovgivningens betydning for vedlikehold av eksisterende byggverk er av begrenset betydning. Det er en del bestemmelser i plan- og bygningslovgivningen som er rettet mot eksisterende byggverk, uten at de i dagens situasjon har den store innflytelsen på vedlikehold og utbedring. Det er samtidig en del bestemmelser i regelverket som er nevnt ovenfor, med større innflytelse innenfor sine områder fordi de er direkte rettet mot bruken av byggverkene.

Fremstillingen faller derfor naturlig i to deler:

- Plan- og bygningsloven er den sentrale loven for tekniske krav. Loven og forskriftene til den, blant annet Teknisk byggeforskrift (TEK), gjelder i hovedsak nybygg og danner dermed standard for samfunnets krav til byggverk, oppdatert med hensyn til utvikling av forhold omkring for eksempel energi, miljø og brukbarhet. Loven og forskriftene angir minimumskrav, og de tekniske kravene er funksjonsbaserte. Dersom myndighetene ønsker strengere krav for enkelte byggverks vedkommende eller for eksempel som ledd i utviklingen av nye forskriftskrav, kan de bruke økonomiske virkemidler, forsøksordninger, utvikling av standardisering osv.

Plan- og bygningsloven inneholder også noen krav som gjelder eksisterende byggverk,

og regler om kommunens muligheter til å gi pålegg om vedlikehold og utbedring. Disse hjemlene antas imidlertid å være relativt svake, og et hovedspørsmål vil være om muligheten til å gi pålegg i forbindelse med eksisterende byggverk bør forsterkes.

I tillegg inneholder plan- og bygningsloven regler som er knyttet til ferdigstilling, og som vil ha betydning for forvaltning, drift og vedlikehold av fremtidige eksisterende byggverk og for utbedringsarbeid som er av en slik størrelse at det kommer inn under regelverket i plan- og bygningsloven.

- Den andre delen gjelder de forskjellige andre myndigheters mulighet til å stille krav etter annet regelverk enn plan- og bygningsloven. For eksempel kan Arbeidstilsynet og helsemyndigheter stille krav til byggverk i medhold av arbeidsmiljø- og helselovgivningen. Disse kravene gir tilsynene mulighet til å stille krav til utbedring som bygningsmyndighetene ikke kan gjøre.

Spørsmålet blir dermed hvor langt andre myndigheter kan gå i å stille krav, i hvilken grad kravene etter de forskjellige regelverk er koordinert med hensyn til materielt nivå, om påleggs- og tilsynsmyndigheten er samordnet, osv.

I dette kapitlet blir det gitt en oversikt over forskjellige problemstillinger og regelverk som er knyttet til eksisterende bebyggelse. I tillegg har utvalget undersøkt med myndighetene i noen andre land (Danmark, Sverige, Nederland og Finland) hvordan regelverket er utformet og fungerer. Utvalgets anbefalinger og forslag er beskrevet i avsnitt 9.3.

4.2 Plan- og bygningslovens regler om eksisterende byggverk

4.2.1 Innledning

Det antas vanligvis at ca. to prosent av bygningsmassen blir fornyet ved nybygg årlig. Plan- og bygningsloven, som i stor grad tar sikte på nybygging, brukes dermed i praksis bare på en mindre del av

bygningssmassen. Imidlertid gjelder en stor del av byggesakene utbedring, tilbygging, påbygging, ombygging osv. I disse sakene er det et selvfølgelig krav at nye deler, hovedombygging osv. skal omfattes av reglene for nybygg.

Plan- og bygningsloven (pbl) har noen bestemmelser som gjelder eksisterende byggverk (eller "bestående" byggverk – begrepene brukes litt om hverandre). Disse er samlet i kapittel XV i loven, som i hovedsak er enkeltstående spesialbestemmelser av varierende styrke, og som først og fremst gjelder kommunenes adgang til å stille krav. I tillegg er det noen andre bestemmelser og juridiske vurderinger som har betydning for eksisterende byggverk.

4.2.2 De enkelte bestemmelser

Plan- og bygningsloven § 89 Vedlikehold og utbedring

Bestemmelsen lyder:

Eier skal sørge for at byggverk og installasjoner som omfattes av denne loven holdes i slik stand at fare eller vesentlig ulempe ikke oppstår for person eller eiendom, og slik at det ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene. Plan- og bygningsmyndighetene kan gi de pålegg som finnes nødvendig for å forebygge eller få brakt i orden forhold som rammes av denne bestemmelse.

Departementet kan i forskrift gi regler for plan- og bygningsmyndighetenes adgang til å gi pålegg om utbedring av bestående byggverk og installasjoner innenfor rammen av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven når tungtveiende hensyn til helse, miljø, sikkerhet eller tilgjengelighet gjør det nødvendig. Pålegg kan bare gis til bestemte typer byggverk der utbedring vil gi en vesentlig forbedring av de bygningsmessige funksjoner. I vurderingen skal det også legges vekt på kostnadene ved pålegget, antall brukere, hvilke farer eller ulemper de utsettes for og avstanden mellom den aktuelle tilstanden og de gjeldende krav.

Eier skal gis rimelig tid til å etterkomme pålegg etter denne paragraf.

Pbl § 89 er i utgangspunktet den sentrale bestemmelsen for eksisterende byggverk og gjelder hvor langt kommunale myndigheter skal kunne gå i å gi pålegg. Bestemmelsen er todelt. Første ledd handler om vedlikehold, der kommunen har en rett (men neppe noen plikt) til å gi pålegg om utbedring etter visse kriterier (fare eller vesentlig ulempe for person og eiendom, skjemmende). Etter lovendringer i 1997 er det nå også klargjort at overordnet organ (fylkesmannen og departementet) kan gi et slikt pålegg. Kriteriene er

imidlertid ikke helt klare, og bestemmelsen brukes ikke i noen stor utstrekning.

Annet ledd gjelder utbedring. Dette er en forskriftshjemmel, der departementet er gitt mulighet til å gi forskrift om utbedring "når hensyn til helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet gjør det nødvendig". Utbedringen må innebære vesentlig forbedring av bygningsmessige funksjoner, og i vurderingen skal det legges vekt på en del kriterier (kostnader, antall brukere, farer eller ulemper, avstanden mellom den aktuelle tilstand og gjeldende krav). Forskriftshjemmelen er imidlertid ikke aktivisert. Det har vært en omfattende diskusjon omkring dette temaet, som munnet ut i Ot.prp. nr. 44 (1994-95), som var grunnlag for den gjeldende lovformulering, men som det for øvrig ikke er kommet noe mer ut av. Problemstillingene har vært reist i mange andre sammenhenger, blant annet når det gjelder tilgjengelighet. På oppdrag fra departementet utarbeidet Byggforsk en oversikt over forholdet mellom krav, kostnader, type bygninger osv. Denne oversikten førte imidlertid ikke til noen ytterligere videreføring av problemstillingene enn Ot.prp. nr. 44 (1994-95), og spørsmålet om innføring av forskrift er blitt liggende.

Spørsmålet om kommunenes mulighet til å gi pålegg om utbedring har også sammenheng med i hvilken grad andre myndigheter har tilsvarende muligheter, og om disse reglene eventuelt er samordnet med hensyn til materielt nivå, og hvordan de forskjellige myndigheter utøver sine muligheter. Disse problemstillingene blir det gjort nærmere greie for i avsnitt 4.4.

Plan- og bygningsloven § 87 Endring, reparasjon eller bruksendring mv. av bestående byggverk

Bestemmelsen lyder:

1. Tiltak på byggverk må ikke utføres hvis det vil føre til at byggverket kommer i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, eller fører til at byggverket kommer ytterligere i strid med de nevnte bestemmelser enn det allerede er. På byggverk som er i strid med plan etter kapittel VI og VII må ikke utføres arbeid som nevnt i nr. 2 a, c eller e med mindre planen følges.
2. Byggverk som er i strid med plan etter kapittel VI og VII må ikke tas i bruk til annet formål enn tidligere.
2. Bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven gjelder, jf. dog annet ledd, også for:
 - endring eller reparasjon av byggverk når arbeidet etter kommunens skjønn er så omfattende at hele byggverket i det

vesentlige blir fornyet (hovedombygging). Departementet kan gi forskrift om hva som skal anses som hovedombygging og fremgangsmåten ved avgjørelsen.

- endring eller reparasjon av byggverk som etter kommunens skjønn medfører at enkelte deler av byggverket i det vesentlige blir fornyet,
- tilbygging, påbygging eller underbygging,
- oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner,
- bruksendring, vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift. For de tiltak som er nevnt under a, kommer loven til anvendelse på byggverket i dets helhet, for de tiltak som er nevnt under b til e, bare på de deler av byggverket som tiltaket omfatter. På grunnlag av tiltak som nevnt under b og d kan det likevel bare stilles bygningstekniske krav til selve byggverket med tilhørende installasjoner.

3. Kommunen kan sette som vilkår for å tillate ovennevnte tiltak at andre deler av byggverket settes i forsvarlig stand med hensyn til bygningstekniske krav, hvis kommunen finner at byggverket er i så dårlig forfatning at det ellers ikke ville være tilrådelig å gjennomføre tiltaket.

Pbl § 87 gjelder nivået for innslag av pbl-kravene. Bestemmelsen gjelder forhold der et byggverk er i strid med plan (for eksempel ved et senere planvedtak), og presiserer at nye tiltak ikke må medføre ytterligere strid med plan. I tillegg angir bestemmelsen når bygningsregelverket kommer inn, det vil si ved hovedombygging, endring eller reparasjon, tilbygg mv. og tekniske installasjoner. Bestemmelsen har som utgangspunkt at reglene for nybygg bare kommer til anvendelse på den delen av tiltaket søknaden omfatter, ikke de resterende deler. § 87 er fulgt av en egen dispensasjonsbestemmelse i § 88, men den er lite brukt fordi den i og for seg anses som unødvendig i forhold til den generelle dispensasjonsbestemmelsen i § 7.

§ 87 må også vurderes i forhold til den generelle forvaltningsrettslige vilkårsleire, som sier at det kan stilles vilkår til et vedtak så lenge vilkårene ikke innebærer usaklig forskjellsbehandling, ikke er urimelig tyngende og har saklig sammenheng med tiltaket. Det må ikke foreligge myndighetsmisbruk. Det kan altså her være et spørsmål om hvor langt bygningsmyndighetene kan gå i å stille vilkår til for eksempel utbedring av eksisterende byggverk når det søkes om tillatelse til tilbygg.

Bestemmelsen om bruksendring i § 91 a, jf. § 93 c), må ses i denne sammenheng. Kommunen må kunne kreve at den nye bruken skal tilfredsstillende de krav TEK stiller til denne bruken, og også her kommer spørsmålet om kommunens adgang til å stille vilkår inn. Tilsvarende vil også gjelde dispensasjonsvurderingen etter §§ 7 og 88, der kommunen er gitt uttrykkelig adgang til å stille vilkår. Når bruksendring og endring og utvidelse av drift er nevnt uttrykkelig i § 87, innebærer det at bygningsmyndighetene har adgang til å stille de vilkår som er nødvendige for å ivareta kravene til den planlagte bruken. Her vil andre myndigheters medvirkning etter § 95 være sentral. Det som sies i særlovgivning eller av de særlige myndigheter som forvalter regelverket for den planlagte bruken, vil da bli lagt til grunn for bygningsmyndighetenes vurdering av søknaden om endret eller utvidet bruk, og hvilke vilkår som skal stilles i den forbindelse.

Andre bestemmelser i plan- og bygningslovgivningen

- For øvrig inneholder kapittel XV (Bestående byggverk) regler om at kommunen kan kreve riving eller fjerning (§ 91), utbyggingsprogram som grunnlag for fornyelse og ekspropriasjon (§ 89 a) og regler om kontroll og oppfølging som kommer i tillegg til de generelle reglene i loven.

Etter pbl § 91 kan kommunen kreve et byggverk revet dersom det ikke kan settes i stand uten hovedombygging, jf. § 87. Riving er i og for seg det motsatte av vedlikehold, og det forekommer at huseiere lar husene forfalle i en slik grad at riving er eneste mulighet. På den andre siden gir bestemmelsen kommunen en mulighet for å gripe inn, og et pålegg kan derfor virke som et insitament for at huseieren tar skritt for utbedring.

Pbl § 89 a om utbedringsprogram er en videreføring av §§ 13 og 14 i tidligere lov om fornyelse av tettbygde strøk. Et utbedringsprogram kan i prinsippet brukes som et virkemiddel for hele strøk uten at det blir stilt krav til standarden på de enkelte byggverkene etter utbedringen. Utbedringsprogrammet anses som et virkemiddel basert på samarbeid mellom kommune og grunneier, og det kan også være utformet mer konkret for bestemte eiendommer og tiltak på disse og med frister slik at ekspropriasjonshjemelen i pbl § 36 nr. 3 kommer til anvendelse.

Bestemmelsen i § 89 a er plassert ved siden av pbl § 89 for å få brakt i orden forhold som kan

utgjøre fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom, eller som virker skjemmende. Et utbedringsprogram fremstår imidlertid ikke som noe pålegg på samme måte som bestemmelsen i § 89 annet ledd. Utbedringsprogrammet vil derfor ikke kunne tvangsgjennomføres etter pbl kapittel XIX eller medføre straffeanvar etter pbl kapittel XVIII.

Etter gjeldende forskrifter kan det også gis utbedringslån fra Husbanken til utbedring av boliger som er omfattet av vedtak om utbyggingprogram.

Når det gjelder kommunalt eide bygninger, vil denne bestemmelsen ha liten betydning ettersom bestemmelsen først og fremst tar sikte på avtale mellom kommuner og huseiere. Det kan imidlertid være behov for å bruke et utbedringsprogram som faglig grunnlag for å søke om utbedringslån eller for å kunne ekspropriere enkelteidommer innenfor et strøk.

- Forholdet mellom pbl-kravene og annet regelverk vil ha betydning for muligheten til å stille krav til teknisk nivå, jf. drøftingen i avsnitt 4.4. I forhold til annet regelverk er bygningsmyndighetenes ansvar begrenset til et generelt (formelt) koordineringsansvar etter § 95 nr. 2 og 3. Bygningsmyndighetene skal her se til at de aktuelle andre myndighetene blir hørt, og at uttalelser (eventuelt vedtak der det er nødvendig etter annet regelverk) foreligger før bygningsmyndighetene kan gi tillatelse til igangsetting. Det er anledning til å gi rammetillatelse med forbehold, men før tillatelse til igangsetting blir gitt, må de nødvendige tillatelser eller uttalelser foreligge. I de tilfeller der det bare kreves en uttalelse fra en annen myndighet, kan bygningsmyndighetene la slike uttalelser inngå i sin vurdering og kan dermed til en viss grad velge å se bort fra dem. I andre tilfeller kreves det tillatelse fra andre myndigheter etter deres respektive regelverk. I slike tilfeller kan bygningsmyndighetene ikke gi tillatelse til igangsetting før det er klart at de øvrige myndighetskrav er eller vil bli ivaretatt.
- En spesialregel for brannkrav finnes i § 108, der brannmyndighetene er gitt plikt til å rapportere til bygningsmyndighetene der de finner ulovlige forhold. Kommunene har dessuten som regel innarbeidet rutiner for felles befaringer i forbindelse med ferdigattest. I praksis er det et utstrakt samarbeid mellom plan- og bygningsmyndighetene og andre myndigheter, men det foreligger lite av formelle krav bortsett fra §§ 95 og 108.

- § 92 b inneholder en egen regel om kontroll med bestående byggverk og retter seg i hovedsak mot ulovlig bruk. I så fall foreligger det opplysningsplikt overfor kommunen, som kan gi pålegg til eieren om opphør av bruken eller annen rettelse av det ulovlige forhold.

Etter sin ordlyd gir § 106 en relativt sterk hjemmel for å gi pålegg om drift og vedlikehold av tekniske installasjoner som har betydning for helse, miljø og sikkerhet. Dette skulle bety at bygningsmyndighetene for eksempel kan gi pålegg om ventilasjonsanlegg i eksisterende bygninger (driftsfasen), og at innholdet i påleggene kan være vidtrekkende. I praksis er imidlertid bestemmelsen ikke blitt brukt slik ordlyden åpner for.

Både § 92 b og § 106 går etter sin ordlyd langt i å gi kommunen mulighet til å stille krav i forbindelse med drift. I § 92 b første ledd heter det: *"... for å påse at det ikke foreligger ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold etter denne lov, som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom"*. § 106 gjelder bygningstekniske installasjoner generelt og sier at disse "skal føres opp eller installeres, drives og vedlikeholdes slik at krav til helse, miljø, sikkerhet og energiøkonomi blir oppfylt".

Ingen av bestemmelsene er imidlertid brukt eller tolket så vidt som ordlyden muligens kan tyde på. I Ot.prp. nr. 39 (1993-94) fremgår det på side 152-153 at hovedhensikten er at slike installasjoner skal planlegges og oppføres slik at de gir grunnlag for driften. Dette er gjerne praktisert slik at det ved ferdigstillingen av bygget skal dokumenteres at installasjonene fungerer på den måten de skal, og at de fyller kravene i TEK, slik at de kan gi grunnlag for drift. Videre er ordlyden i § 106 svært skjønnsmessig utformet, noe som sannsynligvis er en grunn til at bestemmelsen ikke benyttes i praksis. Annet regelverk (for eksempel opplæringsloven og arbeidsmiljøloven) har langt klarere bestemmelser i forbindelse med oppgradering i henhold til TEK og som blir brukt i praksis.

For øvrig er det § 89 som er den sentrale bestemmelsen for eksisterende byggverk. Departementets tilbakeholdenhet med å gi forskrifter til § 89 – og Stortingets ønske om nærmere begrunnelse for slike forskrifter i forbindelse med Ot.prp. nr. 44 (1994-95) – gjør at man i praksis har vært forsiktig med en for vid tolkning av hjemlene i §§ 92 b og 106. Begrunnelsen er forståelig når det gjelder offentlig inngripen overfor for eksempel private boliger. At man vegrer seg for å gripe inn i den private sfære, burde

imidlertid ikke være til hinder for å bruke bestemmelsene mer aktivt på offentlige bygninger (og private publikumsbygninger). Dette er et hovedspørsmål i forholdet mellom eksisterende byggverk og plan- og bygningsloven, nemlig at loven er generell og gjelder alle bygninger, offentlige som private, næringsbygninger som boliger. Når lovgiver velger å ikke gi klare hjemler for pålegg, vil denne forsiktigheten utvises generelt – også der den ikke i like stor grad er berettiget og heller ikke ønskelig.

Mye kan her tale for en differensiert bruk av bestemmelsene slik at de tas mer aktivt i bruk overfor offentlige bygninger. Dette berører imidlertid et annet problem med plan- og bygningsloven – og en mulig årsak til at den brukes så forsiktig – nemlig at kommunen fører tilsyn med sine egne bygninger og følgelig må betale for påleggene.

Å bruke hjemlene i plan- og bygningsloven aktivt er til en viss grad opp til kommunens evne og vilje, for det er kommunen som fører tilsyn med bygningene. Det kan derfor være en fare for at endringer i plan- og bygningsloven først og fremst får virkning overfor private ei-ere.

- Teknisk forskrift (TEK) har i § 8-6 bestemmelser om drift, vedlikehold og renhold. Særlig synes § 8-62 å være vidtrekkende, og lyder: "Byggverket og dets tekniske installasjoner skal vedlikeholdes slik at det i sin økonomiske levetid vil oppfylle de krav som stilles i denne forskriften." I tillegg stiller § 8-3 krav om "at innemiljøet oppleves tilfredsstillende", noe som i og for seg gir mulighet for krav til vedlikehold. Bestemmelsen gir, i likhet med pbl § 106, kommunen et visst grunnlag for å sikre god eiendomsforvaltning. I tillegg har TEK også et eget kapittel om brukbarhet, som etter sin ordlyd kan tyde på at det gir muligheter til å følge opp bruken, men som også må tolkes innenfor plan- og bygningslovens generelle ramme.

4.2.3 Juridiske forhold i forbindelse med ferdigattest etter plan- og bygningsloven

Pbl § 99, som står i kapittel XVI om saksbehandling, ansvar og kontroll, gjelder ferdigattest og midlertidig brukstillatelse. Som plasseringen tilsier, er bestemmelsen en saksbehandlingsregel som sier at det ferdige byggverket skal være i overensstemmelse med tillatelsen og de vilkårene som er satt der. Det kan diskuteres hvorvidt bestem-

melsen skal utvides til å stille andre krav i forbindelse med ferdigattest, der for eksempel bruk, brukbarhet, bruksanvisning, vedlikeholdsplan, planer for endring av bruk osv. blir tatt med. Slike krav bør ev. kunne begrenses til offentlige bygninger og publikums bygninger.

En del problemstillinger kan reises i forbindelse med ferdigattest med tanke på at man i forbindelse med ferdigstilling legger premisser for drift. Slike krav vil naturligvis være begrenset til nybygg og tiltak der bygningsmyndighetene kan stille krav, men på sikt vil disse kunne ha betydning.

Dette gjelder for eksempel reglene om ansvar. Til en viss grad kommer plan- og bygningslovens regler om ansvar inn, men er først og fremst begrenset til feil som er oppstått før ferdigstilling, og som oppdages etterpå. Det er ingen generelle regler om foreldelse av ansvar i plan- og bygningsloven, og de ansvarlige kan dermed bli ansvarlige i lang tid etterpå dersom for eksempel funksjonskravene i TEK (blant annet om brukbarhet) ikke er oppfylt. I driftsfasen er det derfor først og fremst de kontraktsrettslige forhold som er avgjørende for

Boks 4.1 Byggefeilforsikring

Det er ingen krav om byggefeilforsikring i norsk rett, og det foreligger heller ikke noe utstrakt tilbud om frivillige ordninger. Norge er ett av de få land i Vest-Europa hvor det ikke foreligger noe utbredt system for byggefeilforsikring. Med byggefeilforsikring menes at forsikringen overtar ansvar for feil som er gjort i prosjekterings- eller byggefasen, og som blir oppdaget etterpå. Forsikringen er gjerne subsidær i reklamasjonstiden og prinsipal etterpå, innenfor en totalramme som vanligvis ligger på ti år, mens den i enkelte land kan være opp til 20 år for enkelte bygg, særlig boliger. Forsikringen innebærer blant annet en videreføring av ansvarsreglene ved at forsikringsselskapene bruker regress overfor de ansvarlige. Forsikringen er på den måten en kombinasjon av ansvarsforsikring, tingsforsikring og retts-hjelpsforsikring.

Sammenhengen mellom forsikring og regelverk kommer tydelig frem i forbindelse med eierskifteforsikring i henhold til avhendingsloven. Her stiller forsikringsbransjen som regel krav om ferdigattest og lager på den måten en kobling mellom forsikring og bygningsregelverk.

videreføring av ansvaret. Vanlig reklamasjonstid etter kontrakter er fem år, og ansvaret er som regel knyttet sammen med ansvarsforsikring. Det har vært vurdert om man bør innføre generelle foreldelsesregler for ansvar i plan- og bygningsloven, for eksempel for å få overensstemmelse med privatrettslige regler. Slike regler er foreløpig ikke innført. Utvalget vil anbefale at slike regler innføres, blant annet for å bidra til å redusere mulighetene for ansvarsapulverisering som byggeprosessen med mange ulike aktører åpner for.

Oppbevaringsplikten etter arkivloven vil kunne ha betydning for driftsfasen. Det er svært viktig for effektiv og rasjonell fdivu at det foreligger god nok "som bygget"- dokumentasjon, som kanskje bør omfatte mer – eller være mer detaljert – enn det som kreves i forbindelse med kommunens byggesaksbehandling. Dette kan dreie seg om statikk, tekniske løsninger, brannløsninger, ledningsnett osv.

4.3 Tilsyn

4.3.1 Byggesaker

Tilsyn i byggesaker er ikke direkte lovregulert i plan- og bygningsloven, men fremgår av § 10-1, som sier at "kommunen skal (...) føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen holdes i kommunen". Forskrift om saksbehandling og kontroll gir nærmere regler om tilsyn, noe som blir utdypet i veiledningen til forskriften.

Tilsynet kan skje som teknisk tilsyn (byggeplasstilsyn), dokumenttilsyn eller foretaktilsyn. Kommunen bestemmer selv hvilken form den vil bruke, og kan kombinere formene. Kommunen bestemmer også omfang og intensitet. Det er ikke påkrevd med full gjennomgang, men det kan for eksempel være tilsyn med at enkelte krav blir overholdt. Det er ikke nødvendig med mistanke om feil eller ulovligheter for å utøve tilsyn, tilsynet kan for eksempel utøves på statistisk grunnlag. Tilsynet inngår i prinsippet i selvkostprinsippet for gebyrberging, det kan altså finansieres gjennom de ordinære byggesaksgebyrene, men er likevel i stor grad avhengig av kommunal prioritering.

Tilsynet er avgrenset til de enkelte byggesaker, og adgangen til å føre tilsyn avsluttes dermed når ferdigattest er utstedt. Etter det tidspunktet er det reglene om eksisterende byggverk som gjelder. Kommunen kan imidlertid trekke ferdigattesten tilbake dersom den oppdager forhold som tilsier at ferdigattest ikke burde vært gitt. Dette følger av at ferdigattest ikke skal gis før forholdene er i orden. Det er ingen tidsbegrensning for hvor lenge denne

muligheten er til stede. Som ved alle forhold etter plan- og bygningsloven er det ingen foreldelsesregler, men styrken i muligheten reduseres etter hvert. Ulovlige forhold rammes dessuten av reglene om sanksjoner (kapittel XIX) og foreldes heller i prinsippet ikke. Også reglene om straff (kapittel XVIII) kan få betydning.

Selv om pbl § 10-1 er formulert som en skalregel, er den formulert for generelt til å bli tolket slik at kommunene har plikt til å føre tilsyn, særlig fordi det ikke finnes noen egen regel om tilsyn etter at bygningskontrollen ble redusert ved lovendringen fra 1997. Det er opp til kommunene selv å bedømme omfanget og intensiteten i tilsynet i forhold til kapasitet og kompetanse, men departementet anbefaler vanligvis at kommunene fører tilsyn i ca. 10 prosent av sakene. Det er imidlertid svært få kommuner som oppfyller dette, og mange kommuner fører ikke tilsyn i byggesaker overhodet.

4.3.2 Tilsyn med eksisterende byggverk

I tillegg til at ulovlige forhold ikke foreldes – og derfor kan være gjenstand for bygningsmyndighetenes tilsyn – gir pbl § 92 b kommunen en mulighet til å føre kontroll med bestående byggverk og arealer. Kontroll kan likevel bare foretas der det er grunn til å anta at det foreligger ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom, eller det skal vurderes tiltak etter pbl § 89. Eieren har riktignok plikt til selv å melde fra om slike forhold, men det er ikke grunn til å tro at det skjer i noe vesentlig omfang. Her kan det også være et problem at kommunen kan være både eier og tilsynsmyndighet.

Det kan også føres tilsyn etter annet regelverk, jf. omtale i avsnitt 4.4. Andre myndigheter har i mange tilfeller større adgang til å føre tilsyn med – og gi pålegg til – eksisterende byggverk. En del slike tilsyn er organisert under kommunens paraply, for eksempel helsemyndighetene, brannmyndighetene eller forurensningsmyndighetene. Andre tilsyn er frittstående og derfor uavhengig av kommunal instruksjon eller kommunale prioriteringer. Dette gjelder for eksempel Arbeidstilsynet, som er et statlig tilsyn, organisert distriktvis. Fylkesmannen er også tillagt tilsynsmyndighet på visse områder, blant annet for skolebygg.

4.3.3 Kommunale bygninger og kommunens rolle som både eier og tilsynsmyndighet

Det er i prinsippet ingen forskjell på om byggverkene er offentlig eid eller ikke. Alle de forskjellige

tilsynsmyndighetene har dermed samme rett (og eventuelt plikt) til å føre tilsyn med og gi pålegg til kommunale og fylkeskommunale bygninger på linje med andre. Det er ingen lover som stiller særskilte materielle krav til kommunale eller fylkeskommunale eiendommer som sådan, heller ikke til forvaltningen eller driften av slike eiendommer.

De reglene som gjennomgås her, er altså ikke betinget av hvem som eier en bygning, men gjelder generelt uavhengig av om eiendommen er offentlig eller privat eid. Dette reiser i seg selv et grunnleggende problem, ettersom myndighetsutøvelsen – det vil si tilsyn og myndigheten til å gi pålegg – i stor utstrekning er lagt til kommunene. Det blir derfor et spørsmål om kommunene klarer å skille rollene som

- myndighetsorgan som skal påse at bygningene er i henhold til lover og forskrifter, og at huseiere og brukere følger opp lovbestemte krav, og
- som huseier, som er rettslig og økonomisk ansvarlig for å følge myndighetenes krav.

I denne sammenheng kan kommunale myndigheter komme i et dilemma: Når innsatsen overfor egne byggverk er avhengig av kommunale prioriteringer, som kan føre til at vedlikehold og oppgradering av kommunale bygninger blir utsatt, kan kommunen heller ikke være særlig mer intens i oppfølgingen av andre bygninger. Resultatet kan bli at den kommunale oppfølgingen av alle bygninger blir passiv. Det hender imidlertid at det blir gitt pålegg til private bygninger, men ikke til kommunale bygninger i samme situasjon.

Der kommunale bygninger blir utsatt for tilsyn fra eksterne myndigheter, kan man på den andre siden risikere at kommunale prioriteringer blir forskjøvet som følge av pålegg, for eksempel av Arbeidstilsynet. Dette kan få som følge at andre kommunale vedlikeholds- eller utbedringsoppgaver blir prioritert enda lavere.

Kommunene må altså ta dette prinsippet om likebehandling av alle typer bygninger uansett eierform med i betraktningen når de utøver tilsynsfunksjon og foretar prioriteringer med hensyn til utbedring og vedlikehold.

4.4 Forholdet mellom forskjellige regelverk

4.4.1 Innledning

Plan- og bygningsloven og brann- og elektrisitetslovgivningen retter seg i hovedsak mot byggverket som sådan, det vil si den fysiske beskaffenheten.

Annet regelverk, slik som arbeidsmiljøloven, kommunehelsetjenesteloven og opplæringsloven, retter seg mer mot bygningens virkning på dem som oppholder seg og virker i bygget. Kravene er gjerne relatert til helseforhold som inn klima og farerisiko, men vil indirekte sette krav til selve bygningens fysiske beskaffenhet. Plan- og bygningsloven retter seg mot nybygg eller ombygginger/bruksendringer som er av en slik karakter at kravene til nybygg kommer til anvendelse, mens annet regelverk i større grad også retter seg mot den aktuelle bruken og kan dermed anvendes på et hvilket som helst tidspunkt i bygningens levetid.

Det er flere regelverk som kan være aktuelle når bygninger brukes til forskjellige formål, for eksempel der det søkes om bruksendring eller eventuelt bare rene driftstillatelser, løyver, konsesjoner osv. etter annet regelverk. Kravene til arbeidsmiljø og skolemiljø stiller for eksempel krav til inn klima, der det i veiledningen er stilt ventilasjon som i hovedsak tilsvarer TEKs krav til nybygg, men som er vanskelig for bygningsmyndighetene å kreve dersom det bare er snakk om et mindre tilbygg. Tilsvarende krav vil kunne stilles etter annet regelverk, for eksempel helselovgivning, forurensningslovgivning og energilovgivning.

Problemstillingen er altså hvilke pålegg om utbedring eller vedlikehold av bygninger eller bygningstekniske installasjoner som kan gis for eksisterende bebyggelse etter forskjellig regelverk. Et viktig spørsmål i den sammenheng er hvor terskelen i eiendommens fysiske tilstand eller i andre kriterier ligger, for at pålegg om vedlikehold eller utbedring kan gis, og hvilket nivå eiendommen fysisk kan kreves utbedret til.

En rekke spesiallover kan sies å stille krav til en eiendoms tilstand. Det er en flytende overgang fra de regler som direkte stiller krav til hvordan en eiendom er utformet og innredet, for eksempel reglene som gjelder brann sikkerhet etter brannvernloven med forskrifter, til de lover som stiller krav til innholdet i en kommunal tjeneste, for eksempel sosialtjenesteloven. De reglene utvalget har sett nærmere på, omfatter bare lover som stiller spesifikke krav til en eiendoms tilstand eller fysiske miljø, direkte eller indirekte. Sosialtjenesteloven er derfor ikke omtalt, mens opplæringslovens bestemmelser blir omtalt.

En annen viktig problemstilling gjelder tilsyns- og påleggsmyndighet. Tilsynsutvalget har berørt den prinsipielle problemstillingen om hvorvidt det er behov for eksternt tilsyn i tillegg til kommunen. Oversikten her har en annen vinkling, nemlig hvilke krav som gjelder, og adgangen til korrige-

rende tiltak fra tilsynsorganets side i form av pålegg. Et grunnleggende krav for at det kan gis et rettslig bindende pålegg, er at det finnes en lov eller forskrift som gir mulighet for dette. Det vil si at det som utgangspunkt må foreligge en regel som fastsetter et krav til selve bygningen eller installasjonen, eller en regel som fastsetter et nivå på den ytelsen bygningen eller installasjonen skal gi.

I samarbeid med Statens bygningstekniske etat har Eiendomsforvaltningsutvalget kartlagt de forskjellige myndighetenes adgang til å gi pålegg om utbedring eller vedlikehold av bygninger eller bygningsinstallasjoner. Denne kartleggingen blir utgitt særskilt av Statens bygningstekniske etat.

4.4.2 Ulike måter å kategorisere reglene på

Et hovedskille mellom lovene som det er sett nærmere på, går mellom lover som kan sies å være generelle, det vil si at de ikke stiller spesielle krav til en enkelt type virksomhet eller forvaltningsgren, og lover som kan karakteriseres som sektorinnrettet mot en spesiell type virksomhet. Et eksempel på den sistnevnte kategorien lover er opplæringsloven kapittel 9a, som blant annet stiller krav til det fysiske skolemiljøet. Arbeidet med ny barnehagelov kan også tenkes å føre til at det blir stilt tilsvarende krav. Et annet eksempel er kommunehelsetjenestelovens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

De generelle reglene kan sies å være sektorergripende. De fleste lovene hører til denne kategorien, slik som brannvernloven, arbeidsmiljøloven, kommunehelsetjenesteloven, kulturminneloven, forurensningsloven og eltilsynsloven.

Det er imidlertid også en del lover som gjennom sitt virkeområde er særlig aktuelle for kommuner og fylkeskommuner. Opplæringsloven er et eksempel på dette ved at den gjelder grunnskole og videregående opplæring, som bare i lite omfang er drevet av private og dermed i praksis er kommunenes og fylkeskommunenes ansvar.

I den kommunale og fylkeskommunale eiendomsmassen kan det sondres mellom på den ene siden publikumsbygninger, eller bygninger som er tilgjengelige for allmennheten, og på den andre siden bygninger for individene og innbyggerne som kun gir den enkelte adgang. Eksempler på den første typen er igjen skolene, mens den siste gruppen kan være boliger i kommunalt og fylkeskommunalt eie.

Blant boligene kan det sondres mellom spesialboliger og alminnelige boliger. De førstnevnte vil ofte være i bruk i forbindelse med en offentlig ytelse, slik som det psykiske helsevernet, mens de

sistnevnte kan være boliger beregnet på personer med andre spesielle behov, som overgangsboliger for personer i en rehabiliteringssituasjon. Spesiallovgivning vil gjennomgående regulere ytelsene til disse gruppene, også når det gjelder krav til innholdet i tjenestene.

Kommunale og fylkeskommunale boliger vil i utgangspunktet være utleieboliger. Der det er tildelt bolig gjennom særlige ordninger, vil det være regler som stiller krav til minstestandard, for eksempel sosialtjenesteloven, som også kan brukes hvis boligen eller eiendommen er i en altfor dårlig forfatning. Dette vil imidlertid bare skje unntaksvis og vil neppe ha noen betydning for kommunal og fylkeskommunal boligmasse som helhet.

4.4.3 Utforming i funksjonskrav

De forskjellige regelverk er i hovedsak lagt nokså likt opp ved at det er gitt funksjonskrav i forskrifter og veiledninger med krav til ytelser. Det er valgfritt om man vil følge veiledningene. I plan- og bygningsloven er for eksempel systemet slik at dersom man følger veiledningen til Teknisk forskrift (TEK), som er basert på standarder, byggetaljbilder, temahefter osv., trenger man ikke dokumentere løsningene særskilt. Dersom man velger andre løsninger, må de derimot dokumenteres særskilt. Vanligvis er det tiltakshaverne/søkerne som må dokumentere samsvar med veiledningen. Opplæringsloven § 9a-2 bryter med dette prinsippet. Her har Stortinget bestemt at normene i veiledningene skal følges. Det åpnes for unntak, men da har skoleeier bevisbyrden for at skolens fysiske miljø likevel har en tilfredsstillende virkning på elevenes helse, trivsel og læring.

De materielle kravene er utformet med forskjellig ordlyd – fra å stille krav til kvaliteten på en bygning eller det miljøet, særlig innemiljøet, som bygningen frembyr, til de reglene som stiller krav til tjenesten eller virksomheten som ytes fra eller drives i bygningen. Eksempler kan være pbl § 89 om at ”byggverk (...) holdes i slik stand at fare eller vesentlig ulempe ikke oppstår for person eller eiendom”, og kravet i opplæringsloven § 9a-2 om at ”det fysiske miljøet i skolen skal vere i samsvar med dei faglege normene som fagmyndighetene til kvar tid anbefaler”.

Felles for begge uttrykksmåter er at kravene er formulert som funksjonskrav, slik at pliktsubjektet, det vil normalt si byggverkets eier, kan velge løsning for at kravene blir oppfylt.

Motstykket til funksjonskrav er utførelseskrav. Den sistnevnte typen krav kan bli gitt i pålegg om retting av avvik fra de materielle kravene. Pålegg

etter arbeidsmiljøloven, kommunehelsetjenesteloven og opplæringsloven kan utformes som utførelseskrav. Pålegg gis både som funksjonsbaserte pålegg, der funksjonskravene i de materielle reglene blir gjentatt, og som utførelseskrav. Arbeidstilsynet benytter for øvrig selv begge typer krav i sine pålegg. Eksempel på utførelsespålegg der Arbeidstilsynet velger løsning, kan være krav om heis for å gi yrkesvalghemmede adgang til en arbeidsplass.

Funksjonskravene i de materielle reglene kan være formulert svært forskjellig alt etter hvilke formål regelen skal ivareta. Eksempelvis har opplæringsloven krav til elevenes skolemiljø. Dette kravet er så generelt at loven selv viser til krav fra andre fagmyndigheter, for eksempel helsemyndighetene.

Som det fremgår av gjennomgangen av de ulike lovene, er det stor forskjell på hvilket teknisk nivå som kan bli krevd etter de ulike regelsettene. De høyeste tekniske kravene stilles etter brannvernloven, arbeidsmiljøloven, forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, og opplæringsloven kapittel 9a. De laveste tekniske kravene stilles etter kulturminneloven, hvor selve formålet med loven er bevaring på datidens nivå. I en mellomstilling står for eksempel lov om tilsyn med elektriske anlegg og utstyr (eltilsynsloven), som gir adgang til å kreve det tekniske nivået som gjaldt da anlegget ble installert. Det samme kan sies å være tilfelle med kravet etter plan- og bygningsloven, der pålegget begrenses til det som var tilstanden da byggetillatelsen ble gitt.

4.4.4 Nærmere om de enkelte regelverk

Brannvernlovgivningen

Brannvernlovgivningen er sektorovergripende. Forskriften til brannvernloven om brannforebyggende tiltak, FOBTOT, refererer direkte til nivåene i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven (TEK) når det gjelder brannsikring og rømningsmuligheter mv. Nivået i TEK blir brukt der det blir gitt pålegg om retting av eksisterende bebyggelse. Det skal ikke noe omfattende teknisk avvik til for at pålegg blir gitt. Det avgjørende er, slik formålet med brannvernreglene er, å verne materielle verdier og ikke minst personers liv og helse.

Det blir til en viss grad tatt hensyn til økonomi ved pålegg etter brannvernreglene for eksisterende bygningsmasse. Dette må antas ikke å gjelde der det tekniske nivået til en bygning er falt under de tekniske krav som gjaldt etter pbl og TEK da bygningen ble ferdigstilt. Er bygningen i henhold til byggereglene da det ble bygd, vil kostnader ved gjennomføring av brannteknisk oppgradering i

noe større grad kunne tillegges vekt. Formålet med loven tilsier imidlertid at hensyn til økonomi ofte må vike for hensyn til liv og helse. Primær tilsyns- og påleggsmyndighet er det kommunale brannvesenet, som også kan gi tvangsmulkt – i prinsippet også til kommunen selv.

Kulturminnelovgivning – fredet og bevaringsverdig bebyggelse

Kulturminnelovens virkeområde gjelder et lite antall bygninger, 517 automatisk fredede bygninger (av dem 215 kirker) og 3660 enkeltvedtaksfredede bygninger. Mange av disse bygningene er i offentlig eie, og av dem eier kommunene, fylkeskommunene og kirken en god del. Kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen har ansvar for kulturminnevernet i fylket og er faglig rådgiver for fylkeskommunen.

Er bygningen fredet, kan det ikke gjennomføres tiltak som overstiger vanlig vedlikehold. Utgangspunktet for selve fredningen er at datidens tekniske nivå er den "øvre" begrensning.

Riksantikvaren er statlig myndighet og kan gi pålegg om utbedring og vedlikehold ved utbedring etter skade ved arbeid i strid med fredning, eller der eier eller andre gjør skade på byggverk. Dersom et fredet byggverk er i ferd med å forfalle av mangel på vedlikehold, kan eieren eller brukeren på visse vilkår bli pålagt å gjennomføre tiltak for å motvirke dette. Hvis eieren unnlater å følge pålegg, kan dette i utgangspunktet gjennomføres på vedkommendes regning, og pålegget er tvangsgrunnlag for utlegg, i prinsippet også overfor offentlig eide bygninger. Det er også anledning til såkalt vedlikeholdspålegg. Ved fredning etter vedtak kan det være fastsatt bestemmelser om vedlikehold i fredningsvedtaket.

For å kreve vedlikehold kreves det ikke at bygningen må være *forfalt*, men at forfall snart *vil inntre* hvis vedlikehold ikke settes inn. Det skal i utgangspunktet ikke mye forfall til før pålegg kan gis, så fare for forfall er altså nok. Det som kan kreves, er tiltak for å motvirke ytterligere slitasje og forfall. Riksantikvaren foretar en konkret, skjønsmessig vurdering før eventuelt pålegg om vedlikehold blir fattet. Pålegget kan ikke omfatte tiltak som går lenger enn at forfallet blir motvirket. Det ligger i reglenes begrunnelse om vern av gamle bygninger at teknisk nivå ikke skal overstige det opprinnelige nivået.

Det er opplyst at økonomi i utgangspunktet ikke er et relevant moment i vurderingen av de forskjellige pålegg. Det innebærer at det i utgangspunktet kan gis pålegg uavhengig av kostnader.

Påleggshjemplene brukes bare i liten grad direkte. Dette gjelder også kirkebygninger. Man søker i stedet å få til en dialog med eierne, der muligheten for å gi pålegg kan være et insitament. I en del tilfeller søkes det om tillatelse til å foreta endringer på fredede bygninger, og i slike tilfeller gir fylkeskommunen (med klagemulighet til Riksantikvaren) gjerne pålegg for å følge opp fredningsvedtaket og vedlikehold.

Forurensningsloven

Forurensningsloven retter seg mot ytre forurensninger. Den har både direkte og indirekte betydning på vedlikeholdet. Ansvarsforholdene kan være kompliserte, men § 55 i loven legger et klart ansvar på eieren av fast eiendom i forhold til kapittel 8 om erstatning for forurensningsskade. Forurensningsloven gir hjemmel for å pålegge en huseier å stanse forurensende virksomhet, for eksempel at et fyringsanlegg må repareres eller skiftes eller et avløpsanlegg må etableres eller bygges om.

Forurensningsloven er blitt stadig mer aktuell som hjemmelsgrunnlag for å gi pålegg om fjerning av miljøgifter som er bygd inn i bygninger. Moderne byggematerialer og byggevarer kan inneholde en lang rekke miljøgifter som kan lekke ut til omgivelsene ved fordampning (for eksempel PCB i lysarmaturer og fugemasser, kvikksølv og KFK i kjøleanlegg) eller ved mekanisk slitasje (for eksempel åpen asbest og giftstoffer i impregnert trevirke) eller ved annen form for nedbryting. Etter en periode med sterk oppmerksomhet på asbest og krav om asbestsanering har det de siste årene vært fokusert på det kreftfremkallende stoffet PCB og krav om PCB-sanering. Krav om PCB-sanering innen gitte tidsfrister fører til omprioriteringer på driftsbudsjettet for en huseier og har konsekvenser for annet planlagt vedlikehold.¹

Ved større ombyggingsprosjekter og rehabiliteringsprosjekter vil gjerne en første etappe bestå i rivningsarbeider kombinert med miljøsanering. Ved tilbygg og andre arbeider i grunnen vil fjerning av forurensede masser ofte være det første trinnet i prosessen. Kravene til disse arbeidene og til deponering eller destruering er hjemlet i forurensningsloven med forskrifter.

¹ Da PCB-forskriften trådte i kraft i 2000, var det ca. 6 millioner innendørs lysarmaturer med PCB-holdige kondensatorer. Fortsatt er det ca. 4 millioner PCB-holdige lysarmaturer i norske bygg. Disse skulle opprinnelig vært utfaset innen utgangen av 2004. SFT har i et høringsforslag foreslått å endre regelverket om utfasing av PCB-holdige kondensatorer i lysarmatur, slik at de som lager godkjente planer for forsvarlig håndtering av lysarmaturene, kan få utsettelse i tre år. Høringsfristen var 18. oktober 2004.

Arbeidsmiljølovgivningen

Arbeidstilsynet er en statlig myndighet som har tilsynsansvar der arbeidsmiljøloven kommer til anvendelse, i hovedsak der det er ansatte. Kommuner og fylkeskommuner er store arbeidsgivere. Arbeidstilsynet kan kreve dagens tekniske nivå ivaretatt. Slike krav hjemles direkte i lovens krav til arbeidsmiljøet og henviser til gjeldende tekniske krav. Hensynet til virksomhetens økonomi er ikke relevant for vurderingen av om kravene er oppfylt eller ikke, eller for om pålegg skal gis.

Reglene skal beskytte arbeidstakernes helse, og det kan være relativt lite avvik fra dagens tekniske krav før pålegg blir gitt. Pålegg kan inneholde krav om å etablere dagens tekniske nivå i eksisterende bebyggelse, blant annet i TEKS bestemmelser om heiser og innemiljø. Det er adgang til å legge tvangsmulkt.

Internkontrollforskriften

Forskriften gjelder for virksomheter som er omfattet av arbeidsmiljøloven og en rekke andre lover som nevnes i § 2. Dette er eltilsynsloven, sivilforsvarsloven, brannfarlighetsloven, loven om eksplosive varer, produktkontrollloven, arbeidsmiljøloven, forurensningsloven, brannvernloven, genteknologiloven og strålevernloven. Internkontroll defineres i § 3 slik: "Systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen som nevnt i § 2."

Den som er ansvarlig for virksomheten, skal sørge for at det innføres og utøves internkontroll i virksomheten, og at dette skjer i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter. Arbeidstakerne skal medvirke ved innføring og utøvelse av internkontroll. Forskriften krever at det skal være aktivitet i bedriften i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, og at denne aktiviteten skal dokumenteres.

Det kan tenkes at det løpende arbeidet med HMS etter internkontrollforskriften medfører at man må foreta vedlikehold eller oppgradering av bygninger og anlegg. Men det vil i så fall være et resultat av den bedriftsinterne internkontrollen, ikke som følge av tilsyn eller pålegg utenfra. Tilsyn og pålegg utenfra begrenser seg altså til å gi pålegg om aktivitet som omfattes av internkontrollforskriften, og ikke rene bygningsmessige tiltak i seg selv. Forskriften får på den måten ikke noen direkte betydning for vedlikehold eller oppgradering av bygninger og vil neppe anses å være noe juridisk virkemiddel for bedret vedlikehold gene-

relt eller for oppgradering av bygningsmassen til dagens tekniske nivå.

Heller ikke byggherreforskriften inneholder regler som er anvendelige for å kreve vedlikehold eller oppgradering av bygningsmassen, men er vesentlig for hvordan byggherren skal forholde seg ved ombygging og rehabilitering.

Kommunehelsetjenesteloven, forskriften om miljørettet helsevern og forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler

Etter kommunehelsetjenesteloven (khl) er kommunen ansvarlig for det miljørettede helsevernet.

Med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven kapittel 4a er det gitt to forskrifter som er av særlig betydning når det gjelder kommunale bygninger. Den ene er den generelle forskriften om miljørettet helsevern. Den andre er forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, som er en særforordning for disse virksomhetene. Hovedforskjellen mellom forskriftene er at den sistnevnte har en godkjenningsordning, mens den generelle forskriften bare pålegger virksomhetene en meldepikt. Forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler vil også bli omtalt sammen med opplæringsloven kapittel 9a om skolemiljøet.

Vanligvis er myndigheten innenfor miljørettet helsevern delegert til kommunelegen. Etter forskriften om miljørettet helsevern § 6 skal kommunen føre tilsyn med at forskriften overholdes, og treffe de nødvendige enkeltvedtak hjemlet i kapittel 4a i loven.

Når det gjelder kommunens plikter etter forskriften kapittel 2, fører Helsetilsynet i fylket tilsyn i medhold av lov av 30. mars 1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helsetjenesten. Helsetilsynet i fylket fører altså ikke direkte tilsyn med om virksomhetene oppfyller kravene i regelverket. Dette er en kommunal oppgave, jf. veilederen side 12.

Etter kommunehelsetjenesteloven § 4a-8 første ledd kan kommunen gi pålegg om retting dersom et forhold "... direkte eller indirekte kan ha negativ innvirkning på helsen, eller det er i strid med bestemmelser gitt i medhold av dette kapittel". Det kan også kreves at en virksomhet stanses hvis det er overhengende fare, jf. § 4a-10 i loven. For å tvinge frem at et pålegg blir fulgt, er det hjemmel for tvangsmulkt etter khl § 4a-9, jf. egen forskrift om tvangsmulkt.

Etter khl § 4a-8 annet ledd kan pålegg gjelde forhold ved en eiendom eller en virksomhet. Pålegget skal rettes til "... den som er ansvarlig for forholdet, eller til virksomheten som sådan, herunder selskap eller annen sammenslutning, stiftelse,

kommune, fylkeskommune eller annen offentlig innretning".

Formålet med loven og forskriftene er vern av helse i vid forstand. Reglene kan i denne sammenheng i utgangspunktet gjelde all kommunalt og fylkeskommunalt eid bygningsmasse, jf. forskriften § 2 første ledd som kun unntar privatboliger. Det vil si at reglene gjelder offentlig eide utleieboliger. Når det gjelder muligheter for å gi pålegg om å utbedre og vedlikeholde eksisterende bygningsmasse, virker helselovgivning trolig mest indirekte, ved at de forholdene som påvirker helsen, oftere kan sies å være miljøet og den negative påvirkningen og den faren det kan utgjøre for folks helse, enn selve den fysiske bygningsmessige utformingen.

Pålegg om retting etter kommunehelsetjenesteloven vil i utgangspunktet inneholde krav om at visse miljøkvaliteter må bedres. Om det skjer i form av bygningsmessig oppgradering eller vedlikehold eller ved andre tiltak, er det opp til den pålegget retter seg mot, å velge.

Ved vurderingen av om kommunen skal kreve retting, skal den helsemessige gevinsten som oppnås ved et pålegg, ses i forhold til de øvrige konsekvenser, herunder økonomi. (Når det gjelder barnehager og skoler, er det derimot forutsatt at økonomi ikke er relevant, se nedenfor.) Videre skal det tas hensyn til om forholdet allerede er vurdert i planlegging eller annen godkjenning etter annet lovverk.

I merknadene til forskrift om miljørettet helsevern § 3, om forholdet til annet regelverk, fremgår det blant annet at *forskriften skal ha en sikkerhetsnettfunksjon*, og at hensynet til helse så langt som mulig skal ivaretas gjennom regelverket i andre sektorer. Kravene etter denne forskriften vil i utgangspunktet ikke være strengere enn det som følger av andre myndighetskrav, og for eksempel vil krav i TEK være et eksempel på krav eller normer som det skal tas utgangspunkt i etter forskriften § 3. Forskrift om miljørettet helsevern vil i utgangspunktet ikke fastsette strengere krav enn TEK. Men der bygningstekniske forhold med helsemessige konsekvenser ikke fanges opp i TEK, vil det kunne bli aktuelt.

Pålegg etter helselovgivning må prøves mot det alminnelige forvaltningsrettslige krav til forholdsmessighet mellom helsegevinst ved det aktuelle pålegget og de byrdene pålegget medfører for den som plikter å etterkomme det. For forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler er det imidlertid som for arbeidsmiljølovens vedkommende antatt at virksomhetens økonomi bare er relevant i helt ekstreme tilfeller. Dette er også naturlig – blir barna syke av innklimaet, er dette

«utilfredsstillende» uansett om eieren av skolen er rik eller fattig.

Miljørettet helsevern kan gi pålegg om konsekvensutredning, pålegg om retting og pålegg om stansing, men bør først underrette de ansvarlige myndighetene slik at de selv kan ta tak i problemene.

Som det fremgår ovenfor, er det lagt opp til at reglene for miljørettet helsevern anses oppfylt der kravene i særlovgivningen er oppfylt, hvis også disse reglene har tatt hensyn til at menneskenes helse skal beskyttes og ivaretas. Når reglene i plan- og bygningsloven ikke er anvendelige, slik tilfellet stort sett er ved eksisterende bygningsmasse, vil reglene for miljørettet helsevern kunne få direkte betydning for vedlikehold av bygninger, særlig de bygningstekniske installasjonene, som kan tenkes å bli skiftet ut etter pålegg etter kommunehelseloven. Man må anta at slike pålegg vil få et lite omfang, og de vil neppe føre til at den generelle vedlikeholdstilstanden på kommunalt og fylkeskommunalt eide bygninger endrer seg. Annerledes vil det være med skoler og barnehager, hvor forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler i mange kommuner har vært brukt i stor utstrekning for å gi pålegg som innebærer heving av den tekniske standarden til bygningen.

Opplæringsloven kapittel 9a og kommunehelse- tjenestelovens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler

Det er særlig to forhold som skiller opplæringsloven kapittel 9a fra øvrig regelverk som gjelder bygninger. Det ene er at § 9a-1 uttrykkelig sier at elevene har rett til et godt fysisk skolemiljø som fremmer deres helse, trivsel og læring. Det fremgår klart av forarbeidene at skolens økonomi ikke er relevant for om det fysiske miljøet er tilfredsstillende eller ikke, og dermed for om pålegg skal gis.

Det andre er kravet i opplæringsloven § 9a-2 om at det fysiske miljøet i skolen skal være i samsvar med de faglige normene fagmyndighetene til enhver tid anbefaler. Denne bestemmelsen er særegen i lovverket ved at den gir skolen en plikt til å følge normer som egentlig er ment å være veiledende.

Kravene til det fysiske skolemiljøet reguleres mer i detalj i forskriften til kommunehelseloven om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Det materielle kravet i den sistnevnte forskriften er gjennomgående "tilfredsstillende" og gjelder drifts- og miljøforhold som innelima/luftkvalitet, belysning, lydforhold, drikkevann og sanitærforhold, §§ 19 til 23.

I veilederen til opplæringsloven kapittel 9a fremgår det at § 9a-1 også har betydning for for-

tolkningen av kravene i forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. For eksempel må begrepet "tilfredsstillende" ses i forhold til at elevene har rett til et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Dersom for eksempel luften i klasserommet er slik at elevene blir trøtte og uopplagte, slik at det blir vanskelig å lære, vil dette ikke være "tilfredsstillende".

I den samme veilederen blir det også presisert at kravene til det fysiske miljøet ikke bare retter seg mot selve utformingen av skolebygget og skoleanlegget, men også driften av det, inklusive krav til rengjøring og vedlikehold. Kravet til vedlikehold av tekniske anlegg kan være en hjemmel for å bedre vedlikeholdsstandarden for skolebygninger, eventuelt at et vedlikeholdskrav kan medføre en oppgradering. Dersom en skolebygning ikke oppfyller kravene opplæringsloven viser til, kan det gis pålegg om retting. Dersom dette pålegget ikke etterkommes, er det forutsatt i forarbeidene at skolen kan stenges. Terskelen for å stenge er med andre ord lavere enn etter arbeidsmiljøloven og kommunehelseloven, der det kreves overhengende fare for helseskade.

Opplæringsloven inneholder ikke i seg selv materielle krav til vedlikehold eller oppgradering av skolebygninger, men i § 9a-2 viser den til slike. Ved avvik vil helsemyndighetene kunne gi pålegg som igjen kan føre til utbedring av bygningen eller tekniske installasjoner.

Kommunestyret har ansvaret for tilsyn med at forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler overholdes, og det åpnes for at kommunestyret kan foreta granskning og retting, stanse driften og ilegge tvangsmulkt. Etter opplæringsloven har imidlertid staten et selvstendig tilsyns ansvar og har hjemmel til å gi pålegg. Denne myndigheten ligger nå hos fylkesmannen. I forarbeidene til opplæringsloven kapittel 9a er det forutsatt at det statlige tilsynet skal konsentrere seg om de tilfellene der det kommunale tilsynet ikke fungerer eller har tilstrekkelig gjennomslagskraft.

Tilblivelsen av forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler med sin godkjenningsordning er en av årsakene til at vedlikeholdsetter-slepet og inneklimateproblemer i skolebygg har blitt satt på dagsordenen. Alle skoler og barnehager skal være godkjent etter forskriften, og den åpner i svært liten grad for dispensasjon

Tilsyn med elektriske anlegg

I lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr fremgår formålet av det generelle kravet i § 2 første ledd: "Elektriske

anlegg skal utføres, drives og vedlikeholdes slik at de ikke frembyr fare for liv, helse og materielle verdier". Det er gitt egen forskrift 6. november 1998 nr. 1060 om elektriske lavspenningsanlegg. Elektriske anlegg er ikke omfattet av de tekniske kravene i pbl eller TEK.

Formålet med forskriften er å oppnå forsvarlig sikkerhet ved prosjektering, utførelse, endringer og vedlikehold av elektriske lavspenningsanlegg og ved bruk av utstyr tilkoblet slike anlegg.

Forskriften er en funksjonell forskrift tilpasset forskriften om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften). Tilpasning til internkontrollforskriften innebærer at det i forskriften blir lagt stor vekt på å klargjøre ansvarsforhold.

Eieren og brukerne av et anlegg som omfattes av forskriften, skal sørge for at det blir foretatt nødvendig ettersyn og vedlikehold slik at anlegget til enhver tid tilfredsstiller sikkerhetskravene. Hvis den sentrale tilsynsmyndigheten finner at et elektrisk anlegg som er undergitt tilsyn, er mangelfullt vedlikeholdt eller for øvrig er i en slik stand at det etter tilsynsmyndighetens mening er fare for menneskeliv, husdyr eller skade på eiendom, kan tilsynsmyndigheten sette i verk de tiltakene som er nødvendige for å gjennomføre bestemmelsene, eventuelt kreve stans.

De materielle kravene til eksisterende elektriske anlegg er funksjonskrav. § 10 i loven krever at eksisterende anlegg *ikke frembyr fare*. De materielle kravene blir praktisert slik at et elektrisk anlegg i utgangspunktet er lovlig hvis det er i overensstemmelse med de krav som gjaldt da anlegget – eller deler av det – ble etablert. Pålegg om at et anlegg skal holde høyere teknisk standard enn det som gjaldt da anlegget ble etablert, er ikke lovlig. Pålegg om reparasjon av anlegg vil altså medføre at selve anlegget blir vedlikeholdt. Om det skal skje en oppgradering, vil være opp til eieren eller brukerne å avgjøre. Noe generelt vedlikehold eller noen generell oppgradering av bygningene utover dette vil pålegg normalt ikke medføre.

§ 9 i loven gir hjemmel for å pålegge netteiere å føre tilsyn med anlegg som er tilknyttet nettet. Dette er utgangspunktet for dagens ordning, der nettselskapene er pålagt plikt til å føre tilsyn med de private anleggene og installasjonene som forsynes over nettselskapets linjer. Eierstrukturen i nettselskapene har etter hvert endret seg mye, og det er i dag ikke uvanlig med helt eller delvis private nettselskaper som forestår tilsyn og gir pålegg om vedlikehold eller utbedring av elektriske anlegg eller elektrisk utstyr hos den enkelte abonnent i den enkelte bygning.

Markedskontroll med produkter

Både produktkontrollen og plan- og bygningsloven har regler om markedskontroll med produkter. Formålene er til dels sammenfallende.

Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollen) av 11. juni 1976 skal forebygge at produkt medfører helseskade eller miljøforstyrrelse i form av forstyrrelser i økosystemer, forurensning, avfall, støy eller lignende.

Produktreglene i plan- og bygningslovgivningen skal sikre at ethvert produkt som skal inngå i byggverk, skal ha slike egenskaper at det ved forutsatt bruk medvirker til at det ferdige byggverket tilfredsstiller de krav til sikkerhet, helse, miljø og brukbarhet som blir stilt i plan- og bygningslovgivningen. Det blir stilt krav til dokumentasjon av produktens egenskaper. Statens bygningstekniske etat er tildelt markedskontrollen med produkter til byggverk etter plan- og bygningslovgivningen (jf. pbl § 77).

4.4.5 Oppsummering

Utgangspunktet er manglende vedlikehold og oppgradering av kommunal, fylkeskommunal og kirkelig bygningsmasse. Reglene er ulike, de materielle kravene er utformet forskjellig, og det tekniske nivået som kan kreves, er forskjellig.

Reglens nivå er i hovedsak regnet for å være bra nok på de fleste områder, men det er fremdeles svakheter med hensyn til utviklingen av de enkelte regelverkene. Dette kan for eksempel gjelde ivaretagelse av krav til tilgjengelighet eller inneklime. Til en viss grad er også reglene harmonisert, men tolkningen av funksjonskravene (for eksempel "tilfredsstillende") kan være forskjellig fordi ulike myndigheter har forskjellige utgangspunkt. Samtidig er for eksempel Arbeidstilsynets og helsemyndighetenes retningsgivende normer når det gjelder inneklime, ganske like.

Det største problemet er likevel at reglene blir mangelfullt etterlevd. Mange av manglene skyldes at kravene ikke er tatt inn i prosjekteringen, og man må derfor se på prosjekteringsfasen. Inneklime er et slikt problem, kanskje spesielt i forbindelse med skoler. Det samme er tilfelle med tilgjengelighet. Når det gjelder tilgjengelighet, har imidlertid statlige virksomheter gått foran. Stortinget har uttalt at statlige virksomheter skal legge til rette for tilgjengelighet. Dette må også kunne overføres til kommunale og fylkeskommunale bygninger. Prosjekter hvor tilrettelegging for funksjonshemmede inngår, skal blant annet registreres under rentekompensasjonsordninger for skoleanlegg.

Gjennomføringen av kravene varierer en del etter hvilken myndighet som gir pålegg. Arbeidstilsynet er for eksempel uavhengig av kommunen, mens annet regelverk oftest ivaretas av kommunale myndigheter, som er forsiktige med å gi kommunen pålegg. Det er også forskjell på hvem som kan sette i gang en sak, for eksempel verneombud, eller om det er brukerne som kan klage, for eksempel etter opplæringsloven, og i hvilken grad dette blir tatt til følge.

Pålegg kan gis med umiddelbar virkning eller innen en viss tid, da gjerne med kompenserende tiltak i mellomtiden, for eksempel økt renhold. Et eget spørsmål er om man kan stille krav til gamle bygninger som tilsvarer kravene da bygget ble reist, selv om de kravene som da gjaldt, ikke ble oppfylt.

I hovedsak fungerer altså de forskjellige regelverk rimelig bra ved siden av hverandre med hensyn til materielt innhold. Regelverkene har ofte forskjellige utgangspunkt, og det er ikke gitt at det er hensiktsmessig å samordne de forskjellige regelverkene under en paraply, selv om denne paraplyen, for eksempel plan- og bygningslovgivningen, har et nøytralt eller sektorovergripende utgangspunkt. En samordning kan føre til at de interesser og synsvinkler som lå til grunn for den enkelte særlov, mister noe av påvirkningsmuligheten. Selv om utformingen av de materielle kravene og de hensynene de skal beskytte eller ivareta, er beslektet, kan de likevel være av ulik styrke. Dette i seg selv gjør en samordning problematisk, særlig når det skal skje en forholdsmessighetsvurdering, der også de økonomiske byrdene og konsekvensene skal tas med. En samordning kan da føre til at de enkelte hensyn ikke får den vekt de er tiltenkt.

Dette betyr ikke at det ikke er behov for samordning av de materielle kravene i en del tilfeller, ikke minst når det gjelder tolkning av funksjonskravene, for eksempel til inneklima. Problemstillingene er imidlertid først og fremst knyttet til etterlevelsen av kravene og til tilsyns- og påleggsmyndighet. De forskjellige organer går inn med forskjellig styrke, og det er en problemstilling at myndigheter som er kommunalt organisert, kan være tilbakeholdne med å gi pålegg til kommunale bygninger. Kommunens tilsyn med egne bygninger kan være problematisk innenfor for eksempel bygningstilsyn, brannvern, miljørettet helsevern og skolesektoren.

Tilsynsutvalget tar opp denne problemstillingen og peker på fylkesmannsembetene som mulighet for samordning av myndighet. Se nærmere drøfting om tilsynsproblematisering i avsnitt 9.3.3.

4.5 Andre lands regelverk

Utvalget har innhentet opplysninger fra andre land, der følgende ble bedt besvart:

Vi ber om en beskrivelse av i hvilken grad det stilles krav til vedlikeholdet av kommunale og andre byggverk, om dette regelverket samordner alle de tekniske krav som stilles til eksisterende byggverk, og om det føres et aktivt tilsyn med kommunale eiendommer.

Underspørsmål:

Kan bygningsmyndighetene gi pålegg om generelt vedlikehold av bygninger eller bare ved fare eller stor ulempe?

- Kan bygningsmyndighetene gi pålegg om utbedring av bygninger?
- Hva skal i så fall til før pålegg kan gis?
- Hvilke typer byggverk omfattes?
- Hvilke forhold er viktigst å ivareta ved utbedring (tilgjengelighet, miljø, energi osv.)? Hvilket nivå kan det kreves utbedret til?
- Er det økonomiske begrensninger?
- Er det samsvar mellom bygningsregelverk og annet regelverk (helse, brann, arbeidsmiljø osv.) når det gjelder krav til eksisterende bygninger?
- Stilles det krav til drift og vedlikehold ved ferdigstillelse av nye bygg?

En utførlig omtale av svarene er gitt i kapittel 8, men her følger noen hovedpunkt vedrørende eksisterende byggverk:

Danmark

I medhold av § 14 i byggeloven, som dreier seg om vedlikeholdsplikten, skal bygninger, eiendommers ubebygde arealer og innretninger på dem holdes i forsvarlig stand, slik at de ikke utgjør fare for eiendommens beboere eller andre eller på annen måte er beheftet med vesentlige mangler. Eiendommen skal dessuten holdes i "sømmelig" stand. Pliktens omfang avhenger av eiendommens beliggenhet, på den måten at det kan stilles høyere krav til for eksempel bygninger i en hovedgate enn bygninger som ligger mer avsides.

Vedlikeholdsplikten omfatter alle eiendommer og gjelder uansett når bygningen er oppført – i bebygde områder også for ubebygde grunn. På ubebygde arealer og grunn skal forholdene være av omfattende og særdeles graverende karakter før det gis påbud. Det er imidlertid ikke belegg for å pålegge en bygnings-eier generelt vedlikehold i form av for eksempel å male en fasade hvert femte år eller tilsvarende.

Hvis vedlikeholdstilstanden til en eiendom er i strid med § 14 i byggeloven, har kommunen anled-

ning til å gi påbud til eieren om å utbedre manglene innen en fastsatt tidsfrist. Hvis påbudet ikke etterkommes, kan eieren pålegges å utføre arbeidene ved dom og tvangsbøter. Hvis eieren fortsatt ikke etterkommer påbudet, kan kommunalbestyrelsen sette i verk nødvendige tiltak på eierens bekostning for å rette opp forholdet.

For mangler som kan medføre fare, kan det gis pålegg av kommunalstyrelsen. Hvis påbudet ikke blir etterfulgt, kommer en hurtigprosedyre til anvendelse, slik at kommunalbestyrelsen umiddelbart og uten forutgående dom kan utføre arbeidene for eierens regning.

Den vedlikeholdsplikten som § 14 i byggeloven pålegger eieren av en eiendom, er en ren vedlikeholdsplikt på den måten at det ikke er satt opp en egentlig prioritering av hvilke forhold som er viktigst. Kommunalbestyrelsen foretar en konkret vurdering av om det på en eiendom er forhold som er til fare for beboere eller andre, eller om det er vesentlige vedlikeholdsmangler. § 14 i byggeloven gjelder eiendommens vedlikeholdsmessige mangler og ikke forhold som miljø, energi og tilgjengelighet.

Sverige

Den svenske plan- og bygningsloven (PBL) inneholder bestemmelser om arbeidsmiljøbeskyttelse og handikaptilpasning, blant annet krav om fjerning av hindre. De sentrale bestemmelsene ellers finner man i "Lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk" (BVL), der det står at bygninger som oppføres eller endres, skal – under forutsetning av normalt vedlikehold – gjennom en økonomisk rimelig livslengde oppfylle vesentlige tekniske egenskapskrav. Bygninger skal vedlikeholdes slik at deres egenskaper i hovedsak blir bevart.

Bygningsmyndighetene kan ikke gi pålegg om generelt vedlikehold av bygninger utover dette. Kravene kan imidlertid presiseres med hensyn til varsomhetsbestemmelser for bygninger.

I PBL står det bestemmelser om når bygningsnemnda kan gripe inn. Hvis en bygning eller et anlegg er forfallent, eller hvis den i vesentlig grad er skadet og ikke blir satt i stand innen rimelig tid, skal bygningsnemnda pålegge eieren å rive bygningen eller anlegget innen en viss tid. Hvis en bygning eller et anlegg har feil som kan sette sikkerheten til dem som oppholder seg i eller i nærheten av den i fare, skal bygningsnemnda forby bruken av bygningen eller anlegget. Avhengig av omstendighetene skal forbudet rettes mot eieren, mot den som har bruksrett til eiendommen, eller mot begge. Beslutning om bruksforbud gjelder umiddelbart og inntil bygningsnemnda bestemmer noe annet.

Hvis bygningsnemnda finner at det foreligger mangler eller feil med hensyn til vedlikeholdet av en bygning eller et anlegg, skal nemnda på eierens bekostning gi en sakkyndig person i oppdrag å utrede behovet for vedlikeholdstiltak, jf. PBL kapittel 10 § 20. Bygningsnemnda kan videre pålegge bygningseieren å sette i verk tiltak for å oppfylle lovens bestemmelser, jf. PBL kapittel 10 § 15. Bestemmelsene gjelder alle bygningstyper som er omfattet av PBL.

Med hensyn til samordning med annen lovgivning kan det sies at BVL regulerer bygningen som teknisk system, ikke hvordan man anvender den. Helseeffektene av bruken av en bygning, det vil si effektene av hvordan man bruker en bygning, er et spørsmål for miljølovgivningen, som i likhet med en del andre lover stiller selvstendige krav til byggverk.

Nederland

I Nederland har kommunene et generelt ansvar for vedlikehold av sine eiendommer. Kommunene kan holdes ansvarlig for ulykker som oppstår som følge av dårlig vedlikehold av for eksempel veier (og hvis brukeren ikke er varslet om tilstanden på en adekvat måte).

Med hensyn til kontroll kan det kreves at kommunene utarbeider planer for vedlikehold av avløpssystemene. Sentralmyndighetene vil også vurdere hvorvidt det finnes vedlikeholdsplaner hvis en kommune ber om økte ressurser. Utover dette har Nederland sektorspesifikke regler for helse, miljø, sikkerhet, arbeidsmiljø osv. De lov-messige krav til bygninger er derfor ikke samordnet med annen lovgivning når det gjelder krav til tilstand på eksisterende byggverk.

Finland

Finsk bygningslovgivning er også gitt anvendelse for vedlikehold av kommunale byggverk.

Statlige myndigheter fører ikke tilsyn med vedlikehold av kommunale byggverk og gir heller ikke kommunale myndigheter pålegg om å utbedre byggverk.

Bygninger skal generelt være i orden helsemessig og sikkerhetsmessig og må møte krav om brukernes helse og sikkerhet. Disse kravene gjelder både kommunale og andre byggverk. I tillegg til bygningsloven inneholder en rekke andre lover krav til brukernes helse og sikkerhet. Strengere krav til sikkerhet gjelder bare særskilte bygninger, i hovedsak sosial- og helseinstitusjoner, og gjelder for eksempel mennesker som ikke kan bevege seg.

Kapittel 5

Forutsetninger for organisering av kommunal eiendomsforvaltning

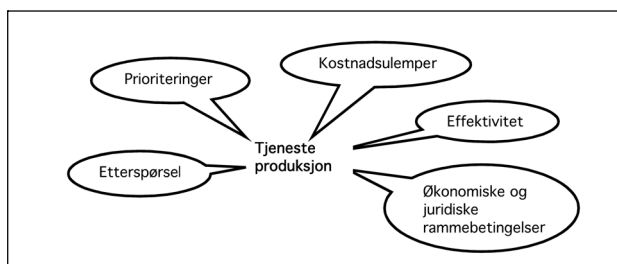
5.1 Innledning

Omfanget av velferdstjenester og standarden på tilbudet varierer mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Det er flere årsaker til disse variasjonene, men de viktigste er at inntekter, etterspørselen etter kommunale tjenester, kostnadsforhold, politiske prioriteringer og effektivitet varierer mellom kommunene og mellom fylkeskommunene.

Tjenestene kan organiseres på ulike måter, og måten kommuner velger å organisere eiendomsforvaltningen på, har betydning for hvilke rammebetingelser forvaltningen skjer under. Med "organiseres" kan man både mene den mer formelle organiseringen av forvaltningen i eller utenfor den formelle organisasjon, men også den mer praktiske fordelingen av oppgaver og ansvar innenfor de formelle modellene. Utvalget vil i dette kapitlet i hovedsak beskjeftige seg med de formelle modellene. Tilpasninger innenfor de ulike modellene skjer i utstrakt grad i kommunene.

5.1.1 Kommunens behov for lokaler og for å eie eiendom

Kommunene og fylkeskommunene har ansvar for et bredt spekter av oppgaver. Kommunene og fylkeskommunene har en rolle som arena for politisk deltakelse og demokrati, som utviklings- og planleggingsaktør og som produsent av velferdstjenester. Kommunenes oppgaver er i dag negativt



Figur 5.1 Faktorer som påvirker kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon

avgrenset, det vil si at kommunene og fylkeskommunene kan befatte seg med alt som ved lov ikke er pålagt andre organer eller overlatt til andre ut fra ulovfestede prinsipper.

Mesteparten av den offentlige velferdsproduksjonen utføres i dag av kommunesektoren. Kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for viktige områder som barnehager, grunnskoler, pleie- og omsorgstjenester, helsetjenester, tekniske tjenester, samferdsel og videregående opplæring. I tillegg har kommunene og fylkeskommunene et viktig ansvar innenfor kultur, miljøvern og tekniske bygningstjenester. Virksomheten blir finansiert gjennom skatteinntekter, statlige overføringer (rammetilskudd og øremerkede tilskudd), gebyrinntekter og brukerbetaling.

Kommunesektorens ansvar for velferdsoppgaver innebærer for de fleste tjenesters del et ansvar for å sørge for et tilbud. Dette ansvaret kan ivaretas på mange måter: ved at kommunen eller fylkeskommunen selv utfører tjenesten, ved å samarbeide med andre kommuner eller fylkeskommuner om tjenesten (interkommunalt samarbeid og ulike vertskommunemodeller) eller ved å inngå avtaler med private om utføring av tjenestene.

Alle kommuner og fylkeskommuner har hittil valgt å ivareta ansvaret for velferdsoppgavene ved i all hovedsak selv å stå som utfører (egenregivirksomhet). I 2003 utgjorde egenregivirksomhet drøyt 93 prosent for kommunene samlet (SSB, KOSTRA reviderte nøkkeltall), mens kjøp av velferdstjenester fra private (herunder interkommunale selskaper og kommunale aksjeselskaper) utgjorde fire prosent. Den resterende andel, snaut tre prosent, gjaldt kjøp av velferdstjenester fra andre offentlige organer som andre kommuner, fylkeskommune eller stat.

I kommunene utgjør barnehager, grunnskoler og pleie- og omsorgstjenester de tunge tjenestene med krav til bygninger og arealer. For fylkeskommuner utgjør de videregående skolene den dominerende tjenesten både når det gjelder utgiftsbehov og behov for areal.

Skoleåret 2003/2004 var det rundt 165 000 elever i videregående skoler i Norge. Det er like

mange elever på allmennfaglige og yrkesfaglige studieretninger, henholdsvis 84 600 og 81 800. Elever på yrkesfaglige studieretninger vil gjennomgående ha behov for større areal per elev og større grad av tilrettelegging av arealet for undervisningsformål.

Kommunene har etter opplæringsloven plikt til å tilby grunnskoleundervisning. I skoleåret 2003/04 var det 617 000 grunnskoleelever i Norge fordelt på 3 209 skoler. Dette er 29 færre enn året før. Antall nye skoler var 30. Det er i hovedsak skoler med få elever som blir nedlagt, slik at antall elever per skole i gjennomsnitt viste en svak økning. En kan også i årene fremover forvente en viss økning i antall elever per skole med utgangspunkt i at det fortsatt er mange skoler med relativt få elever. Bare drøyt 2 prosent av grunnskoleelevne gikk i private grunnskoler. I Danmark går 12 prosent av elevene i privatskoler.

Oslo hadde størst andel grunnskoleelever i private grunnskoler skoleåret 2000/01 med 4,4 prosent. Hordaland hadde 2,7 prosent privatskoleelever og Vestfold 2,6 prosent. I Østfold og Akershus var tilsvarende tall om lag 2 prosent, mens det var under 1 prosent privatskoleelever i Telemark, Aust-Agder, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Nordland og Finnmark. I Sogn og Fjordane var det ingen elever i private grunnskoler.

Lov om helsetjenesten i kommunene og lov om sosiale tjenester m.v. pålegger kommunene å sørge for tilbud til eldre og funksjonshemmede med særlige hjelpebehov. I 2003 var det drøyt 41 000 institusjonsplasser for eldre og funksjonshemmede (SSB 2004). Av dette utgjorde sykehjemsplasser drøyt 37 000. Det var snaut 4 000 aldershjems plasser. 89 prosent av de kommunalt tilbudte institusjonsplassene var i 2003 drevet i kommunal egenregi. Dette er en noe lavere andel enn tidligere år. 19 prosent av plassene var i skjermede enheter for aldersdemente. Det må i kommende år forventes en økning i antall tilbudte institusjonsplasser og behov for tilrettelagte plasser for aldersdemente.

Det var i 2003 205 000 barn i barnehager i Norge fordelt på 5924 barnehager. Av barnehagene var 2 911 offentlig eide barnehager (hovedsakelig kommuner), mens drøyt 3 000 var privat eide barnehager. Dersom utviklingen som er registrert de senere årene, holder frem, vil andelen privat eide barnehager øke. Både for barnehager, grunnskoler og videregående skoler gjelder at behov for tilrettelagte plasser for elever og barn med særskilte behov vil øke.

Det er i tillegg en rekke andre bestemmelser i særlov som legger ansvar på kommuner og fylkeskommuner, slik at de har behov for arealer for å

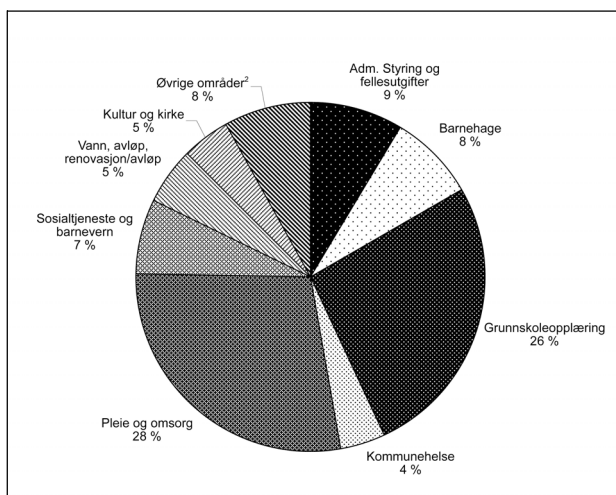
kunne tilby de ulike tjenestene. At kommuner iverretar ansvaret for velferdsoppgaver gjennom egenregi, innebærer ikke nødvendigvis at oppgavene utføres i lokaler som kommunen eier. Kommunen kan velge å leie lokaler fra private i stedet for å eie lokalene selv. I praksis har kommunene valgt å drive virksomhetene i lokaler de selv eier. Under 20 prosent av kommunenes kostnader til eiendomsdrift gjelder husleie (SSB, KOSTRA 2003). Dersom man korrigerer for at en stor andel av husleien er internhusleie, hvor kommunene nytter et internfaktureringsystem mellom leietaker (for eksempel skole) og utleier (eiendomsetaten), drives godt over 90 prosent av egenregivirksomheten av velferdstjenestene i lokaler som kommunene selv eier. Tilsvarende tall gjør seg i stor grad gjeldende for fylkeskommuner. I hvilken grad kommuner og fylkeskommuner velger å leie av andre fremfor å eie lokalene selv, varierer mellom tjenesteområder. Å leie lokaler er særlig benyttet innenfor administrasjon og kommunalt boligtilbud. For undervisnings-, helse- og sosialtjenester er det en liten andel av tjenestene som ikke utføres i lokaler eid av kommunen.

5.2 Ivaretagelse av kommunale oppgaver

Kommunene har ansvaret for et bredt spekter av tjenester og sentrale velferdsoppgaver. Etter omlegging av kommunalstatistikken i 2001, som et resultat av KOSTRA-prosjektet, opererer man med inndeling av kommunenes oppgaver jf. tabell 5.1.

Tabell 5.1 Inndeling av kommunale oppgaver i henhold til KOSTRA

Administrasjon, styring og fellesutgifter
Barnehager
Barnevern
Bolig
Brann og ulykkesvern
Grunnskoleopplæring
Kirke
Kommunehelse
Fysisk planlegging, kulturminne, natur og nærmiljø
Næring
Pleie og omsorg
Samferdsel
Sosialtjenesten
Tjenester utenfor ord. kommunalt tjenesteområde
Vann, avløp og renovasjon/avfall



Figur 5.2 Fordeling av utgifter på tjenesteområder i 2003¹

¹ Kommuner i alt ekskl. Oslo.

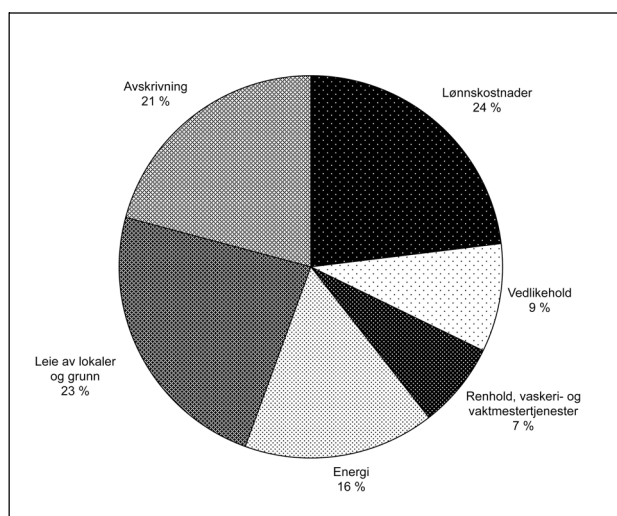
² Planl/kult.minne/natur/nærmiljø. Samferdsel. Bolig. Næring. Brann og ulykkesvern

I 2003 fordelte kommunenes driftsutgifter seg på tjenesteområder slik det fremgår av figur 5.2.

Pleie- og omsorgstjenester og grunnskole utgjør de største tjenesteområdene målt i andel av kommunenes driftsutgifter. Tjenesteområdene samferdsel, boligtilbud, næringstjenester samt brann- og ulykkesvern står hver for under 2 prosent av kommunenes driftsutgifter.

5.2.1 Kommunale eiendommer og kommunal eiendomsdrift

Det eksisterer i dag ikke statistikk over kommunalt og fylkeskommunalt eide bygninger. Multi-consult (2003) har stipulert arealet til henholdsvis 24 millioner kvadratmeter for kommunene og 6



Figur 5.3 Fordeling av utgifter på kostnadsarter

millioner kvadratmeter for fylkeskommunene. Etter ansvarsreformen for rusomsorg, barne- og familievernet vil den fylkeskommunale bygningsmassen være noe redusert fra årsskiftet 2003/04.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har for 2003 publisert nøkkeltall for kommunal eiendomsdrift med grunnlag i tilgjengelig statistikk.

Statistikken viser at eiendomsdriften koster 3 240 kroner per innbygger for kommunene i landet, eksklusiv Oslo. Dette utgjør om lag 8 prosent av kommunenes samlede brutto driftsutgifter. Figur 5.3 viser fordelingen av brutto driftsutgifter til eiendomsdrift på kostnadsarter. Figuren viser at utgiftene til husleie, avskrivninger av egne bygninger og lønn til egne ansatte utgjør hele 68 prosent av driftsutgiftene. Vedlikehold, renhold og vaktmestertjenester utgjør vel 16 prosent, mens energikostnadene utgjør 16 prosent av brutto driftsutgifter.

I mangel av data for kommunal bygningsmasse må det derfor gis mer avledede mål for kommunenes behov for bygningsareal. Et mulig mål vil være de kommunale investeringsutgifter, som nye bygningsarealer vil være en del av.

Kommunesektoren hadde i 2003 bruttoinvesteringsutgifter i fast realkapital på 27,7 milliarder kroner. Av de samlede brutto investeringsutgiftene viser tallene at kommunene i gjennomsnitt bruker om lag 53,5 prosent til eiendomsutbygging, og tabell 5.2 viser fordelingen av disse på de ulike områdene. De senere års satsninger innenfor skole og eldreomsorg står for over to tredeler av investeringene som er foretatt innenfor kommunesektoren.

Tabell 5.2 Brutto investeringsutgifter fordelt på hovedområder i kommunene.¹ 2003

Administrasjon, styring og fellesutgifter	7,7 %
Barnehager	2,3 %
Barnevern	0,0 %
Bolig	14,7 %
Brann og ulykkesvern	0,5 %
Grunnskoleopplæring	23,1 %
Kirke	1,7 %
Kommunehelse	0,5 %
Fysisk planlegging, kulturminne, natur og nærmiljø	1,9 %
Næring	2,5 %
Pleie og omsorg	23,9 %
Samferdsel	6,8 %
Sosialtjenesten	0,1 %
Tjenester utenfor ord. kommunalt tjenesteområde	0,8 %
Vann, avløp og renovasjon/avfall	13,4 %

¹ Kommuner i alt ekskl. Oslo

5.3 Rettslige rammer for kommunenes virksomhet

Kommunenes kompetanse er negativt avgrenset. Det innebærer at de står fritt til å påta seg oppgaver og drive enhver form for virksomhet, så sant ikke lov eller ulovfestede prinsipper setter hinder for dette. I kommuneloven § 2 heter det at "loven gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet". Verken kommunelov eller annen lovgivning stiller opp noen nærmere spesifisering av "kommuners og fylkeskommuners virksomhet". Dette er et bevisst valg ut fra den tradisjonen som er utviklet fra formannskapslovene av 1837, at kommuner og fylkeskommuner må kunne beskjeftige seg med de oppgavene de finner hensiktsmessig. Kommuner og fylkeskommuner er pålagt oppgaver eller kan påta seg oppgaver og drive oppgavene i egenregi. I så fall må oppgavene drives innenfor de rammer som kommuneloven setter. Kommuner kan også velge å "fristille" virksomheter. Dette kan skje innenfor rammen av kommuneloven, gjennom etablering av et kommunalt foretak. Foretaket har sin egen administrasjon som ikke er underlagt administrasjonssjefen, men kommunestyret eller fylkestinget. Virksomheter kan også fristilles helt gjennom å organisere virksomheten som et aksjeselskap hvor kommunelovens bestemmelser ikke gjelder. Likevel gjelder andre forvaltningsregler avhengig av hva slags virksomhet som drives.

5.3.1 Forvaltningsloven og offentlighetsloven

Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder "ethvert organ for stat eller kommune". For virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter, men som samtidig har tilknytning til kommunen, kan det være tvil om disse lovene gjelder eller ikke. Etter gjeldende rett beror svaret på en konkret vurdering, der organisasjonsformen og arten av den virksomhet som drives, vil være sentrale momenter. Det har siden Forvaltningskomiteens innstilling fra 1958 vært lagt til grunn at hele kommunen som utgangspunkt skal regnes som ett organ i forhold til de fleste forvaltningsrettslige spørsmål.

Dette gjelder ikke minst når man legger til grunn det tradisjonelle utgangspunktet om at kommunene og fylkeskommunene i hovedsak skal regnes som ett organ i forhold til offentlighetsloven, jmfør nedenfor. Dette innebærer at kommunene og fylkeskommunene, som har en svært omfattende og sammensatt virksomhet innenfor ett og samme organ, håndterer en rekke saksfelt og tje-

nesteproduksjoner som i statlig virksomhet ville vært lagt til mange forskjellige organer.

Det følger av offentlighetsloven § 1 første ledd tredje punktum at loven får anvendelse på offentlig myndighetsutøvelse, uavhengig av hvordan virksomheten er organisert, eller av hvem som er eier. Offentlighetsloven er for øvrig under revisjon (se NOU 2003:30, *Ny offentlighetslov*).

Det er dermed klart at både en kommunal eiendomsetat og et kommunalt foretak (KF) som står for forvaltning av kommunens eiendommer, vil være underlagt offentlighetsloven og reglene i forvaltningsloven. Dersom kommunen overlater tradisjonell forvaltningsvirksomhet til et interkommunalt selskap, vil det også være omfattet av forvaltningsloven og reglene i offentlighetsloven. Mellom disse to ytterpunktene vil det være tilfeller der virksomheten dels består i forvaltningsvirksomhet, dels i næringsvirksomhet. Det kan også være tale om virksomhet som ikke kan rubriseres under noen av disse kategoriene i sin "rene" form. Det kan for eksempel gjelde selskaper som driver næringsvirksomhet og forretningspreget virksomhet uten profittmotiv, men med en videre samfunnsmessig og kommunalpolitisk målsetting. En del kommunale serviceytelser vil gjerne falle i en slik mellomkategori, og eiendomsforvaltningen vil i stor grad havne i denne kategorien.

Ved vurderingen av om slike virksomheter faller inn under de nevnte lovene, vil virksomhetens grad av næringsvirksomhet og forvaltningsvirksomhet være et moment. Det vil videre ha betydning om det er tale om et rettslig eller et faktisk monopol. Hvor tett organisasjonsformen er knyttet til kommunen, vil også være et sentralt moment, sammen med graden av politisk styring fra deltakerkommunenes side. Det er grunn til å anta at de fleste kommunale serviceytelser som drives av et interkommunalt selskap, vil være omfattet av offentlighetsloven.

Det vil i utgangspunktet være en konkurranseulempe for et næringsdrivende interkommunalt selskap dersom allmennheten som hovedregel skal ha rett til innsyn i selskapets korrespondanse. En rekke dokumenter vil imidlertid kunne unntas med hjemmel i offentlighetsloven. For det første vil såkalte interne dokumenter kunne unntas med hjemmel i § 5. En rekke dokumenter av konkurransemessig betydning vil også kunne unntas med hjemmel i § 6 nr. 2 bokstav a. Offentlighetsloven § 5 a gir videre hjemmel til å unnta fra offentlighet dokumenter som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven. Den aktuelle bestemmelsen i forvaltningsloven er § 13 første ledd nr. 2 om drifts- og forretningsforhold som er av konkurran-

semessig betydning. Etter offentlighetsloven § 6 nr. 4 kan dokumenter i saker om ansettelse eller forfremmelse i utgangspunktet unntas fra offentlighet. Selskapet vil imidlertid måtte utarbeide søkerliste.

5.3.2 Kommunelovgivningen

Kommuneloven og aktuelle særlover kan sette begrensninger for hvilke organer som har avgjørelsesmyndighet i bestemte saker, på hvilken måte avgjørelsen skal treffes, og krav til innholdet av slike avgjørelser, for eksempel innholdet i tjenesten. Obligatoriske organer etter kommuneloven er kommunestyre, formannskap, ordfører og kontrollutvalg. Kommunen pålegger også hver kommune å ansette en administrasjonssjef og en regnskapsansvarlig. I tillegg skal kommunen etablere en revisjonsordning – enten ved egen kommunal revisjon eller ved at flere kommuner oppretter en felles revisjon (revisjonsdistrikt).

Hvorvidt kommunen kan overlate en lovpålagt eller frivillig oppgave til et annet rettssubjekt, vil måtte avklares i forhold til lovgrunnlaget for den aktuelle oppgaven.

Selv om lovgivningen setter en del rammer for hvordan kommunene skal utøve sin virksomhet, er det likevel et viktig prinsipp at kommunene selv skal ha størst mulig frihet til å organisere sin virksomhet slik de finner det hensiktsmessig. Mens enkelte oppgaver for eksempel egner seg til å organiseres som et kommunalt foretak, vil aksjeselskapsformen kunne være en bedre løsning for andre driftsoppgaver. Ved avveiningen av driftsform vil blant annet mulighetene for politisk styring og kontroll stå sentralt.

Fleire av de oppgavene som kommunen er ansvarlig for og utfører, kan være egnet til å produseres i samarbeid med andre kommuner, for eksempel organisert som interkommunale selskaper eller som egne aksjeselskaper hvor også andre enn kommuner deltar.

Organisasjonsformer når kommunen produserer tjenesten selv

Som nevnt ovenfor er det flere måter å organisere kommunal tjenesteproduksjon på:

1. Kommunal etat

Når driften organiseres som egen kommunal etat underlagt administrasjonssjefen, utgjør den en del av kommunen slik at det er kommunelovens bestemmelser som gjelder. Et eksempel på dette er en teknisk etat som har ansvar for å drive vedlikehold av kommunens vann- og

kloakkverk, sørge for gatelys, feiing, brøyting og brannvern.

2. Kommunal institusjon og resultatenheter

Kommunen kan etter kommuneloven § 11 opprette styre for institusjoner som ikke har et forretningsmessig preg – men som likevel har ansvar for driftspregede oppgaver – for eksempel sykehjem, skole og barnehager. Disse organiseres nå ofte som egne resultatenheter.

3. Kommunalt foretak

Dersom virksomheten har forretningsmessig preg, kan det være aktuelt å opprette et foretak i medhold av kommuneloven kapittel 11. Ved at foretaket er en del av kommunen som rettssubjekt og at styret velges av kommunestyret, vil den politiske styringen og kontrollen være sterkere enn ved aksjeselskap. Det er ingen skranke i kommuneloven for når foretaksmodellen kan brukes.

4. Aksjeselskap

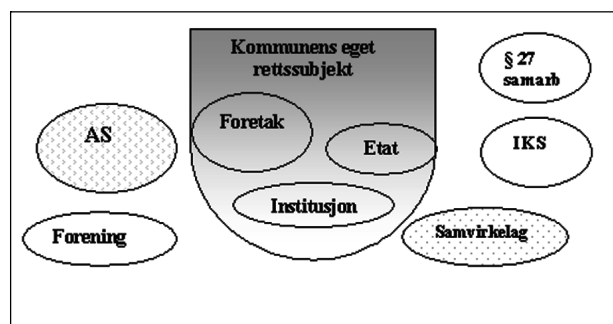
Aksjeselskap er eget rettssubjekt som reguleres av aksjeloven og allmennaksjeloven av 1997. Det gir ingen særregler for kommunalt eide AS. Aksjeselskapsformen kan egne seg for konkurranseutsatt virksomhet.

5. Andre organisasjonsformer

I tillegg til disse driftsformene kan det også være aktuelt for kommunen å ha sameie i andel (begrensning mot selskap), delta i samvirke, forening og stiftelse.

Samarbeid med andre kommuner og/eller private

Kommunal tjenesteproduksjon kan foregå mellom to parter: kommunen som leverer tjenesten, og en privat eller offentlig mottaker. Eksempelvis driver kommunen grunnskoleundervisning og barnehager. Ofte bygges imidlertid forholdet ut til å omfatte tre parter: den bevilgende myndighet, den utøvende part og brukeren eller mottakeren av tjenesten. Dette synes å forekomme i tilfeller med interkommunalt samarbeid. Eksempelvis kan en



Figur 5.4 Organisasjonsformer for kommunal og interkommunal virksomhet

kommune mot vederlag avtale at en annen kommune skal stå for leveranse av en bestemt type tjenester til en privat bruker av disse. Et hovedskille går mellom interkommunalt samarbeid som har en organisatorisk overbygning, og samarbeid som skjer uten slik overbygning.

Mange kommuner sliter med rekruttering og med å holde på den kompetansen som allerede er der. Kommunene har en utfordring med å klare å sikre tilstrekkelig kompetanse til å ivareta de stadig mer komplekse oppgavene som eiendomsforvaltning innebærer. Samarbeid om kompetanse på flere nivåer og for ulike oppgaver (prosjekt og utvikling, forvalteroppgaver, driftsoppgaver etc.) kan ha mange fordeler. Samarbeid om kompetanse vil også gi et større fagmiljø som i seg selv kan virke positivt på rekruttering.

Videre vil samarbeid om blant annet innkjøp og utstyr kunne gi stordriftsfordeler som gir en direkte økonomisk gevinst. Det samme gjelder samarbeid om anskaffelse og bruk av kostnadskrevende fdv-systemer, systemer for sentral driftskontroll etc.

Samarbeid *uten* organisatorisk overbygning kommer blant annet til uttrykk der kommuner kjøper og selger tjenester av hverandre eller gjennom felles forvaltningsordninger. Forholdet mellom partene reguleres fullt ut av den avtalen som er inngått. Dersom kommunene vil overlate til et særskilt samarbeidsorgan å treffe beslutninger som binder deltakerne, må man ha et rettslig grunnlag for å etablere organet og for å overlate virksomhet til det.

Interkommunalt samarbeid *med* organisatorisk overbygning er regulert både i kommuneloven (§ 27), loven om interkommunale selskaper, den offentligrettslige særlovgivningen og i den privatrettslige lovgivningen. Den måten kommuner og fylkeskommuner velger å organisere sin virksomhet på, vil således være mangfoldig. Organisasjonsmodellen vil normalt avhenge av hva slags virksomhet det er tale om, de målene som er trukket opp for virksomheten, og rammebetingelsene vedkommende virksomhet har for øvrig.

1. Interkommunal virksomhet (§ 27-samarbeid)

Etter kommuneloven § 27 kan kommuner og fylkeskommuner opprette et eget styre som ved fullmakter kan treffe avgjørelser om virksomhetens drift og organisering, men ikke overføre offentligrettslig beslutningsmyndighet. Det settes krav til bestemte vedtekter for et interkommunalt styre, som blant annet skal inneholde bestemmelser om styrets sammensetning, styrets virksomhet og fullmakter (ta opp lån etc.) og regler om eventuell innskuddsplikt fra kommunene.

2. Interkommunalt selskap (IKS)

I et interkommunalt selskap kan bare kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper delta. Selskapsformen reguleres av lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6. Et interkommunalt selskap er et selvstendig rettssubjekt med ubegrenset deltakeransvar og således ikke omfattet av kommuneloven. Loven regulerer blant annet ansvarsfordeling mellom ulike organer, organisering, økonomistyring og adgang til låneopptak. Ikke bare virksomhet med forretningspreget karakter, men også virksomhet som er etablert for å forvalte for eksempel sosiale og helsemessige tjenester, vil falle innenfor loven.

3. Aksjeselskap

Kommuner og fylkeskommuner kan være aksjeeier både sammen med andre kommuner og fylkeskommuner, sammen med andre offentlige etater og instanser og sammen med private. Rammene for virksomheten til slike selskaper vil dels følge av den alminnelige næringslovgivningen, dessuten fastsetter alminnelige kommunalrettslige prinsipper om bruk av kommunenes midler visse grenser for hvilke aksjeselskaper en kommune kan delta i. Det er for øvrig de aksjerettslige reglene som regulerer forholdet mellom kommunen som aksjeeier og selskapet, slik at det er dette regelverket som er bestemmende for hvordan kommunen skal utøve sin eierinnflytelse og for disposisjonen av selskapets midler.

4. Avtaler om kjøp av tjenester fra andre kommuner (vertskommuner)

Såkalte vertskommuneløsninger er som nevnt basert på en modell som innebærer et samarbeid hvor en kommune utfører oppgaver på vegne av en annen kommune uten organisatorisk overbygning, og hvor pris og kvalitet på tjenesten som regel er avtalt på forhånd. Vertskommunemodellen gjør det mulig for kommuner å samarbeide om tjenesteproduksjon uten at det opprettes interkommunale selskapsformer. Eksempler på aktuelle tjenesteområder for vertskommuneløsninger er tekniske tjenester og økonomiske funksjoner (skatt, regnskap og lønn).

5. Samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer

Utvalget er også kjent med at det finnes eksempler på samarbeid på tvers av og mellom forvaltningsnivåene. Det kan være aktuelt for kommuner i et fylke, fylkeskommunen og fylkets høyskole i fellesskap å finansiere en stilling som skal ivareta felles utlysninger og rammeavtaler når det gjelder innkjøp.

5.3.3 Lov om offentlige anskaffelser

Regelverket (lov og forskrifter) om offentlige anskaffelser gjelder som hovedregel for offentligrettslige myndigheter, det vil si statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter. Dette innebærer at blant annet kommuner og interkommunale selskaper må følge regelverket. Regelverket gjelder anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider for nevnte myndigheter, jf. loven om offentlige anskaffelser § 3. Regelverket gjelder ikke kontrakter om erverv eller leie, uten hensyn til finansieringsform, av jord, eksisterende bygninger eller annen fast eiendom, eller om rettigheter til slik eiendom, jf. forskriften om offentlige anskaffelser § 1-3 bokstav b. Kommuner og andre som er omfattet av regelverket, kan dermed inngå leiekontrakter og/eller kjøpskontrakter om eksisterende bygninger uten å benytte anbud, mens man ved oppføring av nye bygninger eller arbeid på eksisterende bygninger må følge de anskaffelsesprosedyrer som følger av anskaffelsesregelverket.

Ved en anskaffelse må det vurderes hvorvidt det er anskaffelsesforskriften eller forsyningsforskriftens regler og prosedyrer som skal følges. Forsyningsforskriften gjelder som hovedregel kun for oppdragsgivere med virksomhet innen vannforsyning, energiforsyning, transport og telekommunikasjon og omtales derfor ikke nærmere. Anskaffelsesforskriften omfatter også øvrig offentlig (kommunal) virksomhet. Det er ikke hva som skal kjøpes, som avgjør hvilken forskrift som skal følges, men hvem som kjøper, det vil si hvilken virksomhet som utøves av kjøperen.

I de tilfeller der en kommune, et interkommunalt selskap eller annen virksomhet som er omfattet av regelverket om offentlige anskaffelser, skal sette ut en kontrakt om leveranser, vil dette derfor som hovedregel høre inn under anskaffelsesforskriften.

Etter lov om offentlige anskaffelser § 6 skal statlige, kommunale og fylkeskommunale organer samt rettssubjekter som nevnt i lovens § 2 første ledd bokstav b under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til livssyklus kostnader og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen. Bestemmelsen er ikke nærmere utdypet i forskriften til loven. Nærings- og handelsdepartementet

har i en egen veileder av januar 2004 beskrevet hvordan hensyn til bærekraftig utvikling kan og bør håndteres i en anskaffelsesprosess.

Terskelverdier

Anskaffelsesforskriften gjelder kun for anskaffelser over visse beløpsgrenser, såkalte terskelverdier. Dersom det foretas anskaffelser under terskelverdiene, er ikke oppdragsgiveren pålagt å følge prosedyrene og reglene i forskriftene. Det påpekes likevel at prinsippene som følger av loven om offentlige anskaffelser, uansett kommer til anvendelse ved enhver anskaffelse, både under og over terskelverdiene.

Hovedprinsippene som gjelder for enhver anskaffelse, uansett verdi, er at alle tilbydere skal likebehandles, prosessen skal være forutberegnelig og gjennomiktig, slik at det skal være mulig å verifisere at prosessen er foretatt på korrekt vis. Disse hovedprinsippene kan kort oppsummeres med at enhver konkurranse skal gjennomføres på en fair måte overfor alle de involverte partene.

Anskaffelsen skal i tillegg – så langt det er mulig – være basert på konkurranse.

Følgende terskelverdier gjelder for 2004-2005, se tabell 5.3. Nye terskelverdier vil bli vedtatt i 2006.

Innkjøpsprosedyrer:

1. Åpen anbudskonkurranse
2. Begrenset anbudskonkurranse
3. Kjøp/kontrahering med forhandling

1. Åpen anbudskonkurranse

I en slik konkurranse kan alle interesserte leverandører gi et tilbud. Oppdragsgiveren er forpliktet til å sende ut de relevante dokumenter til alle EØS-anbydere som etterspør dem. Ved denne konkurranseformen er forhandlinger ikke tillatt.

2. Begrenset anbudskonkurranse

Ved en begrenset konkurranse velger oppdragsgiveren ut kandidater som skal få tilsendt de relevante dokumenter på bakgrunn av henvendelser fra interesserte leverandører. Ved denne konkurranseformen er forhandlinger heller ikke tillatt.

Tabell 5.3 Terskelverdien i anskaffelsesforskriften

Anskaffelsesforskriften 2004-2005	Terskelverdier (i kr. ekskl. mva.)
Vare- og tjenestekjøp. Forskriften § 2-2	1 800 000
Bygg- og anleggskontrakter. Forskriften § 2-2	38 550 000

3. Konkurransen med forhandling

Denne konkurranseformen innebærer at oppdragsgiveren rådfører seg med leverandørene etter eget valg og forhandler om kontraktsvilkårene med en eller flere av leverandørene.

Hovedregelen at det skal benyttes åpen eller begrenset anbudskonkurranse. Konkurransen med forhandlinger kan bare skje på bestemte vilkår.

5.3.4 Skattelovgivningen

Kommunal og fylkeskommunal eiendomsforvaltning vil kunne få skatteplikt, avhengig av hvordan virksomheten er organisert. Virksomheten vil ut fra organiseringen kunne være skattesubjekt etter de ulike skattelovene. Skatteinbetalinger forutsetter videre at virksomheten er i skatteposisjon. Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven) regulerer hvem som er skattepliktige for inntekts- og formuesskatt. Kommuner og fylkeskommuner selv, herunder kommunale og fylkeskommunale foretak, har ikke skatteplikt med mindre unntakene i skatteloven § 2-5 krever det. Unntakene, det vil si der hvor kommuner og fylkeskommuner har skatteplikt, gjelder produksjon og omsetning mv. av elektrisk kraft, rederivirksomhet, gevinst ved realisasjon av aksjer og andeler mv. i selskaper som er egne skattesubjekter samt eiendommer utenfor henholdsvis kommunen eller fylkeskommunen.

Interkommunale selskaper (IKS) er skattesubjekt etter skatteloven § 2-2, 1. ledd bokstav g. Det samme gjelder aksjeselskaper, jf. skatteloven § 2-2, 1. ledd bokstav b. Det er ikke gjort unntak for aksjeselskaper som er helt eller delvis eid av kommuner eller fylkeskommuner. Et kommunalt eiendomsforvaltningsselskap organisert som et aksjeselskap kan være skattesubjekt etter skatteloven. Kommuner og fylkeskommuner selv, herunder kommunens eller fylkeskommunens foretak, vil videre kunne ha skatteplikt knyttet til eiendommer i en annen kommune eller et annet fylke. Etter skatteloven § 1-3 er det forbudt for kommunestyre og fylkesting å gjøre særinnrømmelser i form av for eksempel fritak for skatteplikt eller nedsettelse av skatt.

Etter lov om egedomsskatt til kommunane (eskl) § 5 er eiendommer kommunen selv eier, fritatt for skatteplikt. Tilsvarende (fritak for skatteplikt) gjelder kirkelige eiendommer. Det siktes her til eiendommer kommunen eller kirken eier direkte. Eiendommer eid av et heleid kommunalt aksjeselskap vil dermed falle utenfor unntaket i § 5. Etter eskl § 7 kan kommunestyret likevel inn-

rømme visse subjekter skattefritak. Dette kan etter bokstav a) blant annet omfatte eiendommer til stiftelser eller institusjoner som tar sikte på å gagne kommunal virksomhet. Det siktes her til virksomheter som utøver allmenntilgode kommunale oppgaver. Spørsmål om skatteplikt etter eiendoms-skatteloven for en virksomhet som forvalter kommunens eller fylkeskommunens eiendommer, vil som for skatteloven avhenge av hvordan virksomheten er organisert. I vedlegg 4 beskrives betydningen av merverdiavgift for eiendomsforvaltningen ved ulike organisasjonsmodeller.

5.4 Nye organiserings- og styringsformer i kommunesektoren

Mens man for 15 år siden i stor grad hadde en situasjon hvor eiendomsforvaltningen var integrert i virksomheten til teknisk etat, har det vært en utvikling hvor antallet av mer spesialiserte eiendomsforvaltningsvirksomheter har økt. Dette kan være egne eiendomsetater innenfor den tradisjonelle kommuneorganisasjonen, men også egne kommunale foretak (KF) eller kommunale aksjeselskaper. Så langt utvalget er kjent med, er det likevel kun to kommuner (Os og Røyken) som har valgt å organisere forvaltningen gjennom egne aksjeselskaper. Derimot har langt flere valgt å legge eiendomsforvaltningen inn under kommunale foretak. Kommuner som Oslo, Drammen og Trondheim har opprettet særskilte kommunale foretak for dette formålet.

5.4.1 Konkurransesponering og nye finansieringsformer

Det har de siste årene vært mye fokus på konkurranse som et virkemiddel for å oppnå effektiviseringsgevinst i offentlig sektor generelt og i kommunesektoren spesielt. Regjeringen har løftet frem prinsippet om konkurranse i kommunesektoren som et satsningsområde. I St.prp. nr. 64 (2001-2002) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003* (kommuneproposisjonen) står det på side 56 under kapitlet om en mer effektiv utnyttelse av ressursene: "Regjeringen vil (...) fremme konkurranse som et prinsipp i kommunesektoren for å bidra til god ressursbruk og økt kvalitet." Samtidig har flere kommuner og fylkeskommuner gjennomført organisasjonsmessige endringer i retning av økt bruk av konkurranse i ulike varianter.

Konkurransesponering av driften av tjenesteproduksjon og virksomhet gjennom åpen *anbuds-konkurranse* er en av de mest brukte variantene.

Dette innebærer at kommunene gir private aktører og kommunale enheter muligheten til å komme med tilbud på driften av en offentlig tjeneste. Kommunene kan også velge en ren *intern anbudskonkurranse*, der egne enheter og eventuelt andre kommuners offentlige enheter kan by på utføringen av en tjeneste. Denne typen konkurranseeksponering av driften av offentlige tjenester innebærer at kommunene fremdeles har ansvaret for finansieringen av tjenesten og for utforming, oppfølging og kontroll av tjenesten i form av for eksempel kvalitets-, kompetanse- og bemanningskrav. Ved denne typen konkurranseeksponering skiller man mellom bestiller, som er kommunene, og utfører, som er en privat aktør eller en kommunal eller offentlig enhet.

Konkurranseeksponering av driften av offentlige tjenester skiller ofte fra privatisering av offentlig virksomhet. Privatisering leder til at den kommunale enheten som tidligere stod for virksomheten, blir avvirket. Det vil si at virksomheten etter privatiseringen vil eies av private aktører og finansieres gjennom salg av sine produkter. Privatisering kan være et resultat av en anbudskonkurranse, der en privat tilbyder vinner anbudskonkurransen og får oppdraget med å drive virksomheten. Men privatisering kan også skje uten at tjenesten er satt ut på anbud.

Effektivitet i den kommunale tjenesteytingen er vesentlig. Med effektivitet menes både prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet. Med prioriteringseffektivitet siktes det til at de midlene kommunen har til disposisjon, blir fordelt på tjenesteområder slik at de blir til størst mulig nytte for kommunens innbyggere. Med kostnadseffektivitet siktes det til at tjenestene drives til lavest mulig kostnad gitt krav til tjenestene om innhold, omfang og ytelse.

I det kommunale beslutningssystemet har de to nevnte effektivitetsmålene i stor grad vært smeltet sammen gjennom det ordinære bevilgningssystemet. Nye drifts- og organisasjonsformer har i større grad enn tidligere søkt å splitte de to effektivitetsmålene med hensyn til ansvar og oppfølging. Den såkalte "bestiller og utfører"-modellen og konkurranseutsetting av oppgaver og tjenester gjennom tilbud kan tjene som de tydeligste eksemplene på slik splitting.

"Bestiller og utfører"-modellen innebærer at kommuneorganisasjonen administrativt – og eventuelt også politisk – blir delt i en bestillerdel og en utførerdelt. Når delingen skjer politisk, opprettes det "bruketvalg" og "driftsutvalg" som overtar oppgavene for de tidligere faste utvalgene i kommunene. Når delingen skjer administrativt, skiller

det ut en bestillerenhet som får ansvar for å definere krav til tjenester. For utførerenheten i kommunen blir oppgaven å maksimere ytelsen (tjenstemengden) innenfor de økonomiske rammer og krav til tjenester som bestillerenheten har satt.

"Bestiller og utfører"-modellen kan eventuelt kombineres med tilbud. Utførerenheten må i så fall konkurrere med andre tilbydere om å utføre tjenestene og oppgavene. Dersom kommuner velger å konkurranseutsette tjenestene, må de følge reglene om offentlige anskaffelser, jf. avsnitt 5.3.3. En variant av offentlige anskaffelser vil være offentlig og privat samarbeid (OPS) hvor det offentlige og en privat aktør deler ansvar og risiko knyttet til drift og utføring av tjenesten. Når det gjelder eiendomsforvaltning, kan et slikt samarbeid bestå i at den private parten fører opp og forvalter en bygning, mens kommunen er bundet gjennom en langsiktig leiekontrakt og eventuelt også har en opsjon om å overta bygningen fra den private ved utløpet av leieperioden.

En mykere variant vil være at kommuner setter opp avtaler internt om leveranser på tvers av kommunens tjenesteområder. Dette kan være avtaler som i større eller mindre grad spesifiserer hvilke tjenester som skal leveres, og til hvilken pris. Bruk av internkontrakter er ofte kombinert med internfakturerer hvor den mottakende enheten må avgi deler av sin økonomiske ramme til den leverende enheten. Den leverende "enheten", for eksempel eiendomsstaten, er forutsatt å få dekket sine kostnader gjennom å fakturere andre virksomheter i kommunen.

Utvalget har i kapittel 7 gitt en beskrivelse av status for eiendomsforvaltningen, både når det gjelder organisering og tilstand på bygningsmassen. Den kommunale organisasjonsdatabasen, som drives av Norsk institutt for by- og regionforskning på vegne av Kommunal- og regionaldepartementet, er den kilden som gir den mest fullstendige oversikt over konkurranseeksponerende tiltak i kommunesektoren. Undersøkelsen fra 2004 viser at 28 prosent av kommunene har benyttet seg av ett eller flere konkurranseeksponerende tiltak innenfor eiendomsforvaltning.

Selv om nye organisasjons- og finansieringsformer i stor grad er kjent av kommunene, viser data fra den nevnte basen at slike i liten grad ennå er prøvd ut av kommunene. Så mye som syv av ti kommuner driver bygningsforvaltning utelukkende i egenregi. Kun to av 100 kommuner driver bygningsforvaltning gjennom kommunalt foretak, og ikke alle i denne gruppen har overlatt hele forvaltningen til foretaket. Interkommunalt samarbeid om eiendomsforvaltning er i praksis ikke-eksisterende.

De mest utbredte konkurranseeksponerende tiltakene innenfor eiendomsforvaltning er bruk av anbud og bruk av internkontrakter med internfakturerings. Her oppgir en av ti kommuner at anbud og interne kontrakter benyttes innenfor eiendomsforvaltning i dag. For nærmere omtale viser utvalget til kapittel 7.

5.5 Rettslige rammer for organisering av kirkens eiendomsforvaltning

Kirkens virksomhet er i hovedsak regulert av kirkeloven og gravferdsloven, som begge ble vedtatt 7. juni 1996 og trådte i kraft 1. januar 1997. Rammene for den kirkelige organisasjon og eiendoms- og driftsforhold knyttet til kirkene er regulert i kirkeloven (kl).

Soknene er den grunnleggende enheten i kirkelig virksomhet i Norge, jf. kirkeloven § 2. Kirkene er soknets eiendom (kirkeloven § 17). Myndighet for soknet er lagt til menighetsrådet, som velges ved direkte valg hvert fjerde år. Menighetsrådet tar avgjørelser og opptre på vegne av soknet når det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til kirkelig fellesråd eller et annet organ (§ 5). Slikt unntak er gjort for kirkenes eiendomsforvaltning. Etter kirkeloven § 14 er ansvar for bygging, anlegg, drift og vedlikehold av kirkebygninger og kirkegårder lagt til kirkelig fellesråd i hver kommune. Kirkelig fellesråd består av ett eller to medlemmer (avhengig av antall sokn i kommunen) fra hvert menighetsråd i kommunen, en representant valgt av kommunen og en prost eller annen prest oppnevnt av biskopen (§ 12). I kommuner med bare ett sokn utøver menighetsrådet de funksjonene som ellers ligger til kirkelig fellesråd.

Kirkelig fellesråd forvalter inntekter og formue knyttet til kirke og kirkefond, midler som utredes av kommunen eller staten, og midler menighetsrådet stiller til fellesrådets disposisjon for å løse oppgaver i soknene. Regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon gis av departementet. Fellesrådet er arbeidsgiver for lokale kirkelige stillinger, bortsett fra statlige prestestillinger. Fellesrådet vil normalt også forvalte og stå som hjemmelshaver for andre kirkelige bygninger, som menighetshus, gravkapell, kontorbygninger, service- og driftsbygninger.

Etter kirkeloven § 13 skal fellesrådet ha en daglig leder for virksomheten. Den daglige lederen blir i de fleste kommuner kalt kirkeverge.

Selv om kirkebygningene er soknenes eiendom, må man anse fellesrådet som strategisk eier

av bygningene, jamfør det ansvaret de etter kirkeloven er tillagt dette området. Når det gjelder det operative forvaltningsansvaret, kan fellesrådet velge å ivareta dette selv gjennom fellesrådets administrasjon underlagt kirkevergen. Som følge av det tette forholdet mellom kirkens organer i kommunen og kommunen selv har fellesrådet anledning til å overlate det operative ansvaret for forvaltningen av kirkebygningene til kommunen gjennom en tjenesteytingsavtale, jf. kirkeloven § 15, 3. ledd. Denne muligheten gjelder også andre tjenester som hører inn under fellesrådets ansvarsområde, slik som regnskapsføring, lønnsrutiner, post-, telefon- og datatjenester, kontorhold, vedlikehold av bygninger og tekniske konsulenttjenester, jf. kirkeloven § 15, 1. ledd. Dersom fellesrådet velger å ivareta den operative forvaltningen selv, er kommunens ansvar begrenset til å utrede utgifter til nærmere angitte kirkelige formål, på grunnlag av budsjettforslag fra kirkelig fellesråd (§ 15). Disse formålene korresponderer direkte med fellesrådets ansvarsoppgaver og omfatter blant annet utgifter til bygging, drift og vedlikehold av kirker.

En undersøkelse i 19 kommuner i Møre og Romsdal i 2000 viste at 95 prosent av fellesrådene hadde tjenesteytingsavtale om teknisk administrativ bistand fra kommunen, mens 42 prosent hadde avtale om at kommunen i større eller mindre grad skulle ha direkte ansvar for vedlikeholdet av bygninger. Særlig i små kommuner var det vanlig at kommunene hadde det operative ansvaret for kirkebygningene og forvaltet dem som en del av den kommunale bygningsmassen. Utvalget er ikke kjent med nyere statistikk på dette området, men har inntrykk av at fellesrådene de senere år har overtatt stadig større ansvar for bygningsvedlikeholdet.

Samtidig som Den norske kirke er et eget trossamfunn, er den i juridisk forstand en offentlig virksomhet. Både forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for all virksomhet som drives av lovbestemte kirkelige organer, herunder de kirkelige fellesråd og menighetsråd i kommunene.

Lov om offentlige anskaffelser gjelder for fellesrådene. Dette følger av loven om offentlige anskaffelser § 2, 1. ledd b) nr. 1. Bestemmelsen angir at når stat, kommune eller fylkeskommune dekker det meste av utgiftene virksomheten eller organet har, slik tilfellet er for fellesrådene, så gjelder loven.

Lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner og fylkeskommuner mv. gjelder for kirkelige fellesråd (jf. § 2 punkt e).

Kapittel 6

Finansiering og økonomiforvaltning i kommunesektoren

Stortinget setter rammer for finansiering og økonomiforvaltning i kommunesektoren gjennom de årlige budsjettene og gjennom lovgivningen. Når det gjelder lovgivningen, står de reglene som er tatt inn i kommuneloven, sentralt. Disse reglene ble sist revidert i 2000 (Ot.prp. nr. 43 (1999-2000)).

For å sikre forutsigbarhet i kommunesektoren er det fastsatt prinsipper for hvordan kommunesektoren skal finansieres. Prinsippene blir gjennomgått med visse mellomrom og var senest behandlet av Stortinget i forbindelse med oppfølgingen av Inntektssystemutvalgets andre delinnstilling (NOU 1998:1) *Om finansiering av kommunesektoren*, jf. også St.prp. nr. 60 (1997-98) *Om kommuneøkonomien 1999 mv.* Regjeringen nedsatte høsten 2003 et nytt inntektssystemvalg for å gå gjennom prinsippene på nytt og eventuelt foreslå justeringer. Utvalget skal legge fram sin innstilling innen 1. oktober 2005.

6.1 Kommunelovens regler om økonomiforvaltning

6.1.1 Formuesbevaringsprinsippet

For kommuner og fylkeskommuner vil det økonomiske resultatet for året ikke være et mål, men en begrensning på hvilke utgifter de kan pådra seg. Dette følger de facto av at kommunens midler er begrenset, men også av at det i lovgivningen er satt begrensninger i kommunens muligheter til å finansiere tiltak.

Lovgivninger stiller minimumskrav til økonomiforvaltningen. Det innebærer at de krav til økonomiforvaltningen som ligger i loven, ikke nødvendigvis sikrer en sunn og god økonomi og økonomiforvaltning i kommunen. Dette må også kommunestyret selv bidra til gjennom prioriteringene. Tradisjonelt har man oppfattet at det ligger et såkalt formuesbevaringsprinsipp til grunn for de begrensningene som er satt i lovgivningen. Et slikt prinsipp tilsier at man i de årlige budsjetter og regnskaper skal sørge for minst å opprettholde formuesverdien (egenkapitalen) i forhold til forrige balansedag. Lovgivningen har imidlertid operasjonelt et absolutt krav om bevaring av formuen i

de årlige budsjetter og regnskaper. Lovgivningen har aldri stilt krav om planmessig vedlikehold årlig og heller ikke krav om inndekking av kapitalslit. Flere av de reglene som har fulgt av formuesbevaringsprinsippet, er også tatt ut av lovgivningen ved de senere revisjoner av kommunelovene, for eksempel regler om disponering av årsoverskudd. Låneadgangen er også utvidet. Det er derfor mest korrekt å si at det ligger elementer av et formuesbevaringsprinsipp i kommuneloven, men at det vil være opp til hvert enkelt kommunestyre og fylkesting eventuelt å gjennomføre et slikt prinsipp i de årlige budsjettbehandlingene. Lovgivningen stiller imidlertid ikke kommunene helt fritt. Det er stilt krav om at kommunene kun kan budsjettere med underskudd når slikt underskudd kan finansieres av tidligere års overskudd (disposisjonsfond). Det er videre satt krav om at et underskudd som ikke er finansiert gjennom å bruke disposisjonsfond, skal dekkes inn (finansieres) over maksimalt fire budsjettår. Det er videre fortsatt sterke begrensninger på kommunenes mulighet til låne til annet enn investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler.

6.1.2 Skille mellom drifts- og investeringsvirksomhet

Et sentralt punkt i kommunelovens regler om økonomiforvaltning i kommuner og fylkeskommuner er skillet mellom driftsvirksomhet og investeringsvirksomhet. Skillet er anvendt for å uttrykke hvilke tiltak som kan anses av varig verdi, og hvor den økonomiske belastningen kan fordeles over flere år, og hvilke tiltak som må anses som del av det løpende forbruket og derfor må inngå blant de årlige prioriteringer av (fylkes)kommunens inntekter i året og av eventuelt avsatte reserver. Skillet svarer i hovedsak til det skillet som må foretas etter regnskapsloven med hensyn til resultatføring eller balanseføring av en transaksjon.

Forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner av 15. desember 2000 har i § 3 en bestemmelse om at årsregnskapet skal bestå av et driftsregnskap, et investeringsregnskap og et balanseregnskap. Av samme

bestemmelse fremgår det hvilke utgifter/utbetalinger og inntekter/innbetalinger som skal føres i henholdsvis driftsregnskapet og investeringsregnskapet. Avgrensningen mellom driftsrelaterede anskaffelser og investeringer blir vesentlig. Videre presiserer § 8 i forskrift om årsregnskap og årsberetning at anleggsmidler i balansen er eiendeler bestemt til varig eie eller bruk for kommunen. I merknadene til § 7 i forskriften er det lagt til grunn at som vedlikehold av bygninger skal man regne tiltak for å holde en bygning i stand med en standard tilsvarende da bygningen stod ferdig som nybygg. Tiltak som fører bygningen til en høyere standard eller til en annen funksjonalitet eller til et endret bruksområde, skal regnes som påkostning (det vil si investering).

6.1.3 Krav til balanse i driftsregnskapet

Et balansekrav innebærer at inntektene innenfor en avgrenset periode setter en rettslig ramme for hvilke økonomiske forpliktelser som kan pådras innenfor den samme perioden. Stramheten i balansekravet kan vurderes ut fra hvilken tidsperiode kravet gjelder, og ut fra hvilke økonomiske forpliktelser kravet innbefatter. Et balansekrav som ser flere budsjettperioder i sammenheng, vil være mindre stramt enn et balansekrav for det enkelte budsjettår. Likeens vil styrken i balansekravet reduseres jo flere unntak fra kravet om balanse som gis for typer av økonomiske forpliktelser.

Kommuneloven § 46 nr. 2 stiller krav til kommunestyret om at "det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, ordinære avdrag og nødvendige avsetninger". Loven stiller altså ikke krav om at inntektene skal dekke samtlige utgifter i budsjettåret. Kravet er relatert til driften. Investeringsutgifter og salg av eiendom er holdt utenom. Med "driftsresultat" siktes det til skatteinntekter, statlige driftstilskudd, samt vederlag og gebyrer fratrukket alle direkte driftsutgifter, slik som lønninger, forbruksmaterieell mv. Utgifter ved investeringer finansieres på ulike måter. Rundt halvparten finansieres ved lån. Loven stiller krav om at de årlige utgiftene kommuner har med å betjene lånet (renter og ordinære avdrag), skal dekkes av de årlige driftsinntektene (skatteinntekter mv.). Å legge opp til å finansiere renter og ordinære avdrag gjennom inntekter for eksempel fra salg av fast eiendom, vil derfor være i strid med kravet om budsjettbalanse.

Det stilles i tillegg krav om at driftsresultatet også skal dekke "nødvendige avsetninger". Om slike nødvendige avsetninger heter det i forarbeidene at "avsetninger til fond til bestemte formål

bør foretas når det er på det rene at kommuner står overfor oppgaver det ikke kan eller bør opptas lån til, og som vil kreve så store utgifter at de ikke kan påregnes dekket på et enkelt års budsjett, eller når kommunen må forvente en sterk økning i utgiftene eller nedgang i inntektene".

6.1.4 Kommunale låneopptak

Låneopptak er den klart viktigste finansieringskilden for kommunale investeringer, uavhengig av typen investering.

I praksis er lån metoden kommuner har for å fordele en utgift utover kalenderåret, når man ser bort fra oppsparing i forkant av utgiften. § 50 i kommuneloven regulerer uttømmende hvilke formål det er adgang for kommuner til å ta opp lån til, hva en kommune kan påta seg av garantiansvar, og krav til oversikt "over utgifter til renter og avdrag i planperioden". Dette betyr at renter og avdrag må innarbeides i økonomiplanen før det kan tas opp lån.

Kommunelovens hovedregel er at lånemidler bare kan brukes for å finansiere eiendeler av varig verdi. Dette kommer til uttrykk i kommuneloven § 50 nr. 1 "investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk" og i kommuneloven § 50 nr. 6 "lån til videre utlån og til forskutteringer ved avtale om full refusjon". Det er i loven fastsatt nærmere regler for hvordan lånegjeld skal avdras (§ 50 nr. 7). Hovedregelen er at lånegjelden skal avdras i samsvar med levetiden for kommunens varige driftsmidler. Kravet skal bidra til at (fylkes)kommuner ikke bygger seg opp lånegjeld, og tilsvarer i praksis avskrivninger for den del av investeringene som er finansiert ved lån. Dersom kommunens investeringer fullt ut er finansiert ved lån, vil låneavdrag tilsvare finansielle avskrivninger.

Kommuneloven åpner i tillegg for at det kan tas opp likviditetslån uavhengig av låneformål. Slike lån vil imidlertid ikke kunne løpe utover påfølgende balansedag dersom ikke (fylkes)kommunen har et regnskapsmessig merforbruk (underskudd) som er vedtatt dekket inn over flere budsjettår. Løpetiden kan i så fall settes lik den inndeckningsperioden kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt (kommuneloven § 50 nr. 7 bokstav b).

Driftsformål faller – med unntak av de tilfellene loven selv stiller opp (se kommuneloven § 50 nr. 2-5) – utenom lovlige låneformål. Det blir dermed avgjørende om et tiltak er å anse som en investering for eget bruk, hvor det er låneadgang, eller et tiltak som må finansieres av kommunens inntekter. Kommuneloven stiller krav om et drifts- og investere-

ringsbudsjett og -regnskap i (fylkes)kommunene. Avgrensningen mellom drifts- og investeringstiltak skal foretas i henhold til god kommunal regnskapskikk, jf. forskrift om årsregnskap og årsberetning § 3. Denne avgrensningen er nærmere omtalt i kapitlene 6.1.2 og 6.2.4.

6.2 Kommuneregnskapet

6.2.1 Regnskapsprinsipp og forholdet til regnskapsloven

Regnskapsreglene for kommuner og fylkeskommuner er gitt i og med hjemmel i kommuneloven. Kommuner og fylkeskommuner avlegger sine regnskaper og årsberetninger i samsvar med forskrifter gitt av Kommunal- og regionaldepartementet. Det er i tillegg gitt forskrifter om årsbudsjettet, kommunale garantier, finansforvaltning og rapportering til statlige myndigheter og nasjonale informasjonssystemer (KOSTRA).

Regnskapsreglene innebærer at kommunene og fylkeskommunene skal registrere økonomiske data etter en systematisk kontoplan. Kontoplanen er oppbygd slik at kommunen eller fylkeskommunen kan oppfylle forskriftens krav til årsregnskapet, til informasjon om ressursbruk som skal benyttes i nasjonale informasjonssystemer og til eget informasjonsbehov.

Årsregnskapet for en kommune eller fylkeskommune skal bestå av følgende elementer:

- driftsregnskap (inklusive avskrivninger)
- investeringsregnskap
- balanseregnskap
- økonomiske oversikter
- obligatoriske noteopplysninger.

All tilgang og bruk av midler i løpet av året som vedrører kommunens og fylkeskommunens virksomhet, skal fremgå av driftsregnskapet eller investeringsregnskapet. Varige driftsmidler blir utgiftsført i sin helhet i anskaffelsesåret (i investeringsregnskapet), men blir også aktivert (og avskrevet) i balansen. Dette må ses i sammenheng med at kommuneregnskapet er bevilgningsorientert, det vil si at regnskapet skal vise bruk av midler i henhold til bevilgning (i årsbudsjettet), og dette kravet gjelder også for investeringer.

Krav om særskilt investeringsregnskap som omfatter anskaffelse og avhendelse av anleggsmidler med full utgifts- og inntektsføring, er særegent for kommuneregnskapet og er samtidig et brudd på sammenstillingsprinsippet.

Ved endring av kommuneloven i 2000 vurderte Kommunal- og regionaldepartementet en over-

gang til full periodisering. Bakgrunnen for at man ikke valgte en slik overgang, var bekymring for sterkt avvikende regnskapsregler innenfor offentlig forvaltning, uklar nytteverdi av å periodisere kommunale inntekter (spesielt skatt og rammetilskudd) og et fortsatt behov for budsjett og bevilgningsregnskap for kommunale investeringer. Det sistnevnte var med bakgrunn i at kommunale investeringer i liten grad genererer inntekter.

Det er krav til at kommunene skal regnskapsføre avskrivninger i driftsregnskapet. Men det stilles ikke tilsvarende krav om at denne kostnaden skal avsettes i regnskapet. Hvorvidt man skal foreta avsetninger, blir derfor opp til hver enkelt kommune.

Årsaken til at kommunene er underlagt krav om avskrivninger, er behovet for å kunne gi uttrykk for kapitalslitet ved bruk av kommunale bygninger, anlegg og driftsmidler for øvrig. Det er imidlertid forutsatt at avskrivningene ikke skal gi resultateffekt, og de må derfor elimineres når kommunenes regnskapsmessige resultat skal fastlegges.

I kommuneregnskapet opereres det med to resultatmål for kommunene:

1. Brutto driftsresultat (differansen mellom driftsinntektene og driftsutgiftene inklusive avskrivningene i driftsregnskapet)
2. Netto driftsresultat (differansen mellom driftsinntektene (inklusive motposten til avskrivningene) og driftsutgiftene (inklusive avskrivninger og avdrag på lån). Det er et "balansekrav" i kommuneloven om at netto driftsresultatet skal dekke renter og avdrag).

Dette innebærer at avskrivningene blir kostnadsført ved beregning av brutto driftsresultat, men blir eliminert ("motposten for avskrivninger") ved beregning av netto driftsresultat (som er kommunelovens "balansekrav"). I stedet blir kommunenes netto driftsresultat belastet med den finansielle utbetalingen "avdrag på lån" i stedet for regnskapslovens krav om å kostnadsføre avskrivninger.

Regnskapet i kommuner og fylkeskommuner skal føres etter det såkalte anordningsprinsippet. Prinsippet innebærer at alle kjente utgifter, utbetalinger, inntekter og innbetalinger i året skal tas med i årsregnskapet for vedkommende år. Dette er en forskjell fra regnskapsloven, som krever registrering av alle påløpte utgifter og (opptjente) inntekter, uavhengig av om de er betalt eller ikke når årsregnskapet avsluttes. For det alt vesentligste vil de løpende transaksjonene føres etter samme periodisering som etter prinsippene i regnskapsloven (blant annet lønnsutgifter og feriepengene), men det

er noen unntak. Dette gjelder blant annet avsetninger for fremtidige forpliktelser som ikke foretas etter anordningsprinsippet. Det er ikke de samme kravene om avsetninger i forbindelse med pensjonsforpliktelser og avskrivninger.

Skatteinntektene i kommuneregnskapet baserer seg på innbetalt skatt og ikke de utlignede skatteinntektene, og de føres altså ikke i tråd med regnskapsloven eller det generelle prinsippet i kommuneregnskapet. Anordningsprinsippet tilsier at estimat for utliknet skatt bør være budsjettert og regnskapsført.

Investeringer i varelager behandles også annerledes i kommuneregnskapet enn i regnskapsloven, men forskjellene har ubetydelig virkning på resultatene.

Det største avviket fra regnskapsloven har inntil 2002 vært håndteringen av pensjonsforpliktelsene, men nye regler fjerner det alt vesentlige av avviket.

Det har vært foretatt flere endringer de siste tiårene når det gjelder regnskapsmessig behandling av balanseposter. Frem til 1991 var krav til balanseføring begrenset til "inntektsgivende fast eiendom". I tillegg skulle øvrige anskaffelser av varig verdi registreres med kroner én. I perioden 1991 til 2000 ble det stilt mer omfattende krav til balanseføring av anleggsmidler, og det ble anbefalt å foreta avskrivning av driftsmidlene for slit og elde. Fra 2001 skal eiendelene i balanseregnskapet i hovedsak følge de samme bestemmelsene som i regnskapsloven, og det innebærer blant annet vurdering etter historisk kost og lineære avskrivninger av varige driftsmidler.

6.2.2 Foreningen for god kommunal regnskapsskikk

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) ble stiftet i november 2000 og består av et årsmøte, et styre og en fagkomité. GKRS er en uavhengig, ideell forening som har som formål å fremme og utvikle god kommunal regnskapsskikk. Hovedoppgaven for foreningen er å utarbeide og utgi standarder for god kommunal regnskapsskikk i henhold til økonomireglene i kommuneloven og å fortolke prinsipielle spørsmål i tilknytning til avgitte standarder.

Det er nå fastslått i kommuneloven § 48 og forskrift om årsregnskap § 7 at regnskapene skal føres i overensstemmelse med god kommunal regnskapsskikk. God kommunal regnskapsskikk er en rettslig standard og et dynamisk begrep som skal utvikle seg innenfor de rammer lovgivningen setter.

Et høringsutkast er første trinn på veien til en endelig kommunal regnskapsstandard. Det kan

følges, men kan ikke anses bindende. Et brudd på et høringsutkast vil i de fleste tilfeller neppe bli påtalt som "brudd på god kommunal regnskapsskikk". I mange tilfeller vil likevel et høringsutkast være en videreføring av en utbredt god praksis, som likevel blir fulgt.

En foreløpig standard er andre trinn på veien til en endelig kommunal regnskapsstandard. I en foreløpig standard ligger det en sterk anbefaling. Foreningen legger til grunn at dette "bør" må leses som "skal". Foreningen mener brukeren faglig må begrunne hvorfor den eventuelt avviker fra den foreløpige standarden. Dersom avviket fra standarden er vesentlig for regnskapet, vil et brudd med denne kunne anses som at god kommunal regnskapsskikk ikke blir fulgt fra regnskapsavleggers side. Et slikt forhold vil naturlig kunne bli tatt opp av revisjonen.

Oslo Børs har senest i et brev fra oktober 2002 til børsnoterte selskaper i forbindelse med delårsrapportering uttalt: "Oslo Børs har ved tidligere anledninger uttalt at vi forventer at børsnoterte selskaper følger foreløpige standarder, og ønsker å presisere at dette fortsatt gjelder."

Kommunal regnskapsstandard (KRS)

I henhold til kommuneloven § 48 og forskrift om årsregnskap § 7 skal regnskapet føres i samsvar med god kommunal regnskapsskikk. En endelig standard (KRS) utgis først etter at regnskapsbrukerne har fått anledning til å erverve praktiske erfaringer med de foreløpige standarder og eventuelt formidle disse erfaringene til foreningen. En KRS skal følges. En endelig KRS er like bindende som en lov eller forskrift, og et brudd mot en KRS vil innebære at regnskapet ikke er avlagt i samsvar med "god kommunal regnskapsskikk". Avhengig av hvor vesentlig bruddet mot en kommunal regnskapsstandard er for regnskapet, vil revisor kunne ta forbehold om en post eller anbefale regnskapet ikke godkjent.

Årsregnskapet skal føres i overensstemmelse med god kommunal regnskapsskikk, både når det gjelder selve regnskapsføringen og den økonomiske informasjonen årsregnskapet og årsberetningen gir. Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) utarbeider kommunale regnskapsstandarder.

6.2.3 Nærmere om avskrivninger i kommuneregnskapet

Kommuner og fylkeskommuner er etter forskrift om årsregnskap og årsberetning § 8 pålagt å

avskrive varige driftsmidler (bygninger og anlegg) etter nærmere regler. Reglene definerer avskrivningsprofil, avskrivningsperiode og forholdet til resultatpostene i de krav til økonomiske oppstillinger som er fastsatt i medhold av forskriften. Det er satt krav om lineære avskrivninger ut fra levetiden til avskrivningsobjektet og objektets anskaffelseskost. Dette tilsvarer "bedriftsøkonomiske avskrivninger" i et ordinært bedriftsregnskap. Avskrivningene i kommuneregnskapet synliggjør dermed kapitalslitet uavhengig av hvordan objektet er finansiert.

Måten balansekravet er utformet på, jf. avsnitt 6.1, vil imidlertid påvirke i hvilken grad det faktisk blir avsatt midler av årets inntekter til reinvesteringer.

Kommunal- og regionaldepartementet opererer i forskriften om årsregnskap og årsberetning med to resultatmål for kommunene, som også gjenspeiles i de krav til økonomiske oppstillinger som er gitt:

- *brutto driftsresultat* (differansen mellom driftsinntektene og driftsutgiftene inklusive avskrivningene i driftsregnskapet)
- *netto driftsresultat* (differansen mellom driftsinntektene (inklusive motposten til avskrivningene) og driftsutgiftene (inklusive avskrivninger og avdrag på lån). Det er et "balansekrav" i kommuneloven om at netto driftsresultatet skal dekke renter og avdrag.

6.2.4 Om håndteringen av vedlikehold i kommuneregnskapet

Den enkelte regnskapspliktige må ved anskaffelser av bygge- og anleggstjenester vurdere om anskaffelsen skal føres i resultatregnskapet i anskaffelsesåret, eller om den skal føres i balanseregnskapet og kostnaden fordeles gjennom avskrivninger på anskaffelsens levetid. For kommuner blir tilsvarende vurdering om anskaffelsen skal føres i drifts- eller investeringsregnskapet. Verken kommunelovens regler om økonomiforvaltning eller forskrifter i medhold av loven omtaler direkte hvordan vedlikehold skal håndteres i regnskapene. Om arbeid på eksisterende bygninger skal utgiftsføres i driftsregnskapet eller investeringsregnskapet, må derfor vurderes ut fra alminnelige regnskapsprinsipper og god kommunal regnskapsskikk.

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk har som en del av KRS nr. 4 "om skillet mellom drifts- og investeringsregnskapet" fastsatt standard for regnskapsmessig behandling av vedlikehold:

Som vedlikehold anser man utgifter som påløper for å holde eiendelen i samme standard tilsvarende som den var på det opprinnelige anskaffelsestidspunktet. Vedlikehold defineres i Norges Standardiseringsforbund NS 3454 som tiltak som er nødvendige for å opprettholde byggverket på et fastsatt kvalitetsnivå og derved gjøre det mulig å bruke det til sitt tiltenkte formål innenfor en gitt brukstid. Det er videre satt krav om at anskaffelseskost skal være 100 000 kroner eller over. Generelt bør utgifter som forlenger levetiden til et driftsmiddel, øker kapasiteten eller funksjonaliteten, utvider eller endrer bruksområdet, klassifiseres som påkostning. I motsatt fall er utgiften å betrakte som vedlikehold. Avskrivbare eiendeler har begrenset økonomisk levetid. I deler av den økonomiske levetiden kan det være nødvendig å gjennomføre løpende vedlikehold for å holde eiendelen i tilfredsstillende stand. Slikt løpende vedlikehold skal alltid klassifiseres som driftsutgifter.

Utskifting av deler av en eiendel vil som hovedregel være vedlikehold. Eksempler på slikt vedlikehold kan være at tidligere malte bygninger får et nytt strøk med maling, vinduer blir skiftet ut, deler av datanettverket blir byttet ut (en eller flere PC-er, servere mv.), biler blir reparert, fastmontert utstyr som lysarmatur, ovner, sanitærutstyr mv. i en bygning blir skiftet ut, eller at en tidligere asfaltert vei blir reasfaltert. Dersom vesentlige deler av eiendelen blir skiftet ut eller vedlikeholdet er svært omfattende, kan reglene om rehabilitering nedenfor komme til anvendelse.

Som påkostning regner man tiltak som fører eiendelen til en annen stand eller til en høyere standard enn den har vært opprinnelig. Ved klassifisering av en utgift som påkostning skal det derfor vurderes hvorvidt utgiften setter eiendelen i en annen stand enn tidligere og bidrar til å øke eller endre eiendelens funksjonalitet og kapasitet. Regnskapsstandarden anbefaler en vurdering av om utgiften øker eiendelens økonomiske levetid i forhold til fastsatt økonomisk levetid (avskrivningstider). Standarden viser til Norges Standardiseringsforbund som i NS 3454 har definert utviklingskostnader som "kostnader til utvikling av bygget for å opprettholde dets verdi over tid i forhold til nye krav fra brukere, marked og myndigheter. Utviklingskostnader er videre løpende ombygging, offentlige krav og pålegg samt oppgradering".

Ved rehabilitering av en eiendel kan utgiften etter en konkret vurdering klassifiseres som påkostning når det klart framkommer at dette ikke er utsatt vedlikehold, ved at dagens krav til tekniske løsninger og funksjonalitet er ivaretatt. Rehabilitering som gir eiendelen en vesentlig lengre

økonomisk levetid, skal også klassifiseres som påkostning. Dersom vesentlige deler av eiendelen blir skiftet ut og den er utgått på levetid (fullt avskrevet), og eiendelen for øvrig fremtrer som nyere, kan etter en konkret vurdering hele eller deler av beløpet anses som investering.

Utgifter som setter eiendelen i en annen stand enn tidligere, det vil si får ny funksjonalitet, for eksempel utgifter i forbindelse med ombygging av sykehjem til kontorbygg eller ombygging av ekspedisjonslokaler til kontorlokaler, vil kunne klassifiseres som påkostning. Når det innføres strengere krav til en eiendel i lov eller forskrift og dette medfører offentlig pålegg om at eksisterende eiendel må fornyes eller forbedres, skal utgifter i denne forbindelse klassifiseres som investering dersom de er vesentlige.

6.3 Finansiering av kommunesektoren

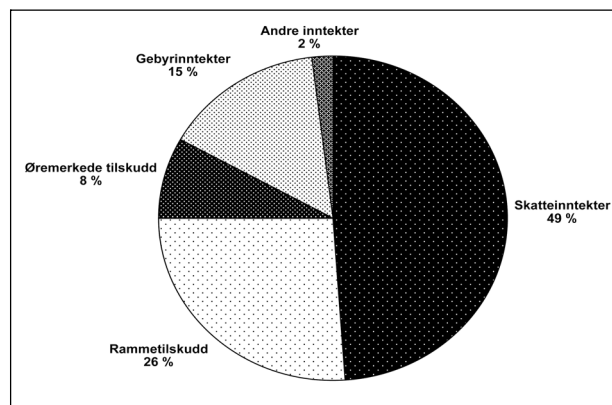
Kommunesektoren har ansvar for et vidt spekter av tjenester til innbyggerne – alt fra vannforsyning til den enkelte bolig til spesialiserte sosiale tjenester til ulike typer brukere. Samlede driftsutgifter for kommunene inklusive Oslo utgjorde i 2003 (anslag) nær 200 milliarder kroner. Disse utgiftene finansierer kommunesektoren på ulike måter, selv om hovedfinansieringskilden er såkalte frie inntekter, det vil si kommunesektorens skatteinntekter og rammetilskudd.

Stortingets budsjettvedtak i desember innebærer at det fastsettes en samlet inntektsramme for kommunene for det kommende år ("inntektsstyring"). De samlede inntektene til kommunesektoren er på om lag 200 milliarder kroner i 2003.

"Inntektsrammen" er ikke et eksakt beløp. Den fremkommer som summen av fire inntektskilder for kommunene, som hver for seg kan anslås i statsbudsjettet med varierende grad av presisjon:

Skatteinntekter vedtas av Stortinget ved at skattøren fastsettes for kommuner og fylkeskommuner, det vil si hvor stor del av skatten fra personlige skattytere som skal tilfalle kommunesektoren. Hva kommunesektorens skatteinntekter faktisk blir, avhenger blant annet av sysselsettings- og lønnsutvikling. Finansdepartementet beregner hvordan disse faktorene vil påvirke skatteinntektene, og legger frem forslag til skattøre som gir et gitt nivå på kommunesektorens skatteinntekter.

Rammetilskudd er tilskudd som vedtas av Stortinget og bevilges over statsbudsjettet (Kommunal-



Figur 6.1 Kommunesektorens inntekter (om lag 200 milliarder kroner i 2003) fordelt på inntektsarter

og regionaldepartementets budsjett) med bestemte kronebeløp.

Øremerkede tilskudd er tilskudd som vedtas av Stortinget og bevilges over fagdepartementenes budsjetter med bestemte kronebeløp.

Gebyrinntekter mv. (brukerbetaling for tjenester): Kommunene kan ta betaling fra innbyggerne for utførte tjenester etter nærmere regler og retningslinjer. Kommuner mottar i tillegg vederlag for utførte tjenester på rent privatrettslig grunnlag. Størrelsen på de totale gebyrinntektene anslås av Finansdepartementet.

I tillegg til dette kommer renteinntekter og andre former for økonomisk avkastning kommuner oppnår på bankinnskudd og annen plassering av ledig likviditet.

Skatteinntektene og rammetilskudd benevnes som "frie inntekter" og utgjør vel 75 prosent av de samlede inntektene. Som ledd i kommuneopplegget fastsettes det en ramme for de frie inntektene (i tillegg til de samlede inntektene). Med "frie inntekter" menes at kommunene eller fylkeskommunene ikke er forpliktet til å bruke inntektene på bestemte tjenester og tiltak, men selv kan avgjøre om og hvordan inntektene skal anvendes. Kommunene vil uansett være bundet av de krav til tilbud, innhold og kvalitet på tjenester som følger av lovene.

Kommunene og fylkeskommunene må tilpasse sine utgifter til den fastsatte inntektsrammen. Kravet til kommunesektoren om å balansere utgiftene mot inntektene er lovfestet (kommuneloven), jf. avsnitt 6.1.3.

Tabell 6.1 viser noen indikatorer for kommunesektorens plass i norsk økonomi. Indikatorene tegner i grove trekk et relativt stabilt bilde fra 1990 og frem til 2001. Nedgangen fra 2001 til 2002 målt ved samtlige indikatorer har i all hovedsak sammen-

Tabell 6.1 Indikatorer for kommuneforvaltningens plass i norsk økonomi. 1990 og 1995-2002¹

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bruttoprodukt i prosent av BNP ²	11,1	11,3	11,1	10,8	11,7	11,5	10,3	10,9	9,4
Utgifter i alt i prosent av BNP ²	19,4	18,5	17,9	17,5	18,6	18,3	16,1	17,3	14,9
Bruttorealinvesteringer i prosent av samlede investeringer i fast realkapital	8,2	8,5	8,0	9,2	8,3	9,3	8,9	10,0	9,2
Kommunal sysselsetting ³ i prosent av:									
Sysselsetting i alle sektorer	17,2	19,0	19,1	18,9	18,9	19,1	19,2	19,5	15,6
Sysselsetting i offentlig forvaltning	68,6	70,4	70,7	70,9	71,5	71,7	72,2	72,9	58,5

¹ Tallene for 2002 er påvirket av at ansvaret for spesialisthelsetjenestene er overført til staten

² Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge

³ Sysselsetting målt i timeverk

Kilde: Statistisk sentralbyrå

heng med at staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten (sykehusreformen).

Figur 6.2 viser hvor stor andel skatt, rammeoverføringer, øremerkede tilskudd og gebyrer og renteinntekter utgjorde av kommunesektorens samlede inntekter i perioden 1993-2003. Som det framgår av figuren, var det i perioden 1993-2001 en vekst i øremerkede tilskudd som gikk på bekostning av veksten i de frie inntektene. Utviklingen har med andre ord gått i motsatt retning av den politiske målsettingen om at kommunesektoren skal rammefinansieres. Fra 2001 til 2002 ble øremerkede tilskudds andel av kommunesektorens samlede inntekter redusert. Reduksjonen har hovedsakelig sammenheng med sykehusreformen. Økningen i skattenes andel av kommunesektorens samlede inntekter siden 2001 må ses i sammenheng med målsettingen om en skatteandel på 50 prosent innen 2006.

Tabell 6.3 viser kommunenes samlede driftsinntekter fordelt på ulike inntektsarter i 2002,

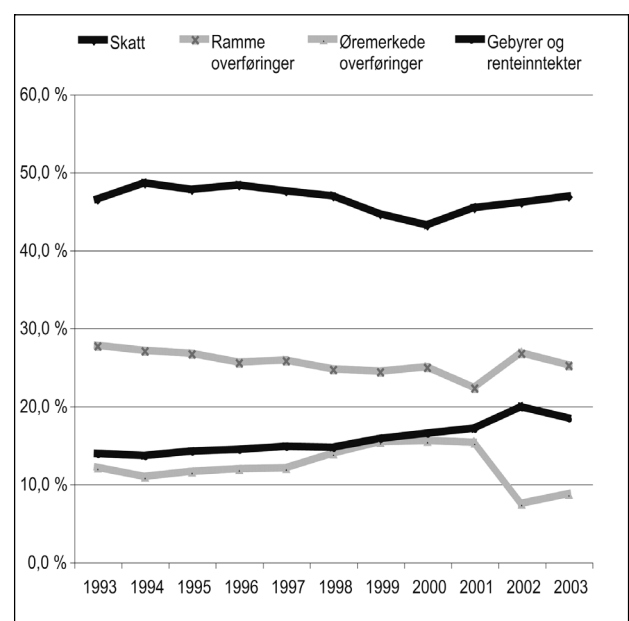
Tabell 6.2 Driftsinntekter for fylkeskommunene, eksklusive Oslo, i 2002

Inntektsart	Millioner kroner	Prosent
Gebyrer	1 327	4
Renter og utbytte	1 180	4
Skatteinntekter	13 170	41
Rammeoverføringer	14 339	44
Øremerkede tilskudd	1 135	3
Andre inntekter	1 340	4
Sum	51 969	100

inkludert Oslo. I 2002 utgjorde skatteinntektene om lag 43 prosent av kommunenes samlede driftsinntekter, mens rammetilskuddet utgjorde 21 prosent. Øremerkede tilskudd, eksklusive midlene til sletting av fylkeskommunal gjeld m.m., utgjorde 12 prosent.

6.3.1 Øremerkede tilskuddsordninger

Øremerkede tilskudd utgjør snaut 12 prosent av kommunenes og rundt 3 prosent av fylkeskommunenes inntekter. Øremerkede tilskudd har som funksjon å stimulere kommunale oppgaver som er prioritert nasjonalt, og/eller oppgaver som kun er aktuelle for et lite antall kommuner hvor ramme-fi-



Figur 6.2 Kommuneforvaltningens inntekter 1993-2003. Andel i prosent av samlede inntekter

Tabell 6.3 Driftsinntekter for kommunene, inklusive Oslo, i 2002¹

Inntektsart	Millioner kroner	Prosent
Gebyrer	29 385	16,1
Renter og utbytte	8 369	4,6
Skatteinntekter	78 073	42,9
Rammeoverføringer	38 744	21,3
Øremerkede tilskudd	21 487	11,8
Andre inntekter	5 903	3,2
Sum	181 961	100

¹ 2002-tallene er eksklusive tilskudd til fylkeskommunal gjeld i forbindelse med sykehusreformen m.m. Tallene for 2003 er basert på anslag. Ikke medregnet tilskudd til sletting av gjeld m.m. i forbindelse med sykehusreformen på om lag 19,5 milliarder kroner

nansiering (skatt og rammetilskudd) er mindre aktuelt. Øremerkede tilskudd til driftstiltak står for hoveddelen av de øremerkede tilskuddene, men det finnes også eksempler på øremerkede tilskudd som er knyttet til investeringer.

Driftstilskudd til barnehager (tilskudd per plass) er det største tilskuddet. Driftstilskuddet utgjør for 2004 alene 10 milliarder kroner dersom man inkluderer tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming i barnehagene.

Det blir over statsbudsjettet også bevilget midler til investeringstiltak i kommunene. For 2004 bevilget Stortinget 2,1 milliarder kroner i oppstartstilskudd for omsorgsboliger og institusjonsplasser for eldre og funksjonshemmede og 1,3 milliarder kroner til tilskudd til kompensasjon for rente- og avdragsutgifter i forbindelse med godkjente omsorgsboliger og institusjonsplasser i forbindelse med handlingsplanen for eldreomsorgen som ble lansert i 1997.

For 2004 er det bevilget 218 millioner kroner i oppstartstilskudd (investeringstilskudd) for nye barnehageplasser.

På grunnskoleområdet eksisterer det to tilskuddsordninger knyttet til skoleanlegg. I forbindelse med seksårsreformen ble kommunene tildelt en investeringsramme på 5 183 millioner kroner. Det ble opprettet en kompensasjonsordning for rente- og avdragsutgifter for bygningsmessige tiltak kommunene hadde i forbindelse med reformen. For 2004 utgjør rente- og avdragskompensasjonen til kommunene 372 millioner kroner.

Det ble i 2002 satt i verk en særskilt rentekompensasjonsordning for å stimulere kommunene til

å bygge nye skoleanlegg og til å rehabilitere, ruste opp og utvikle eksisterende skoleanlegg. Gjennom rentekompensasjonsordningen er målet å sette kommunene i stand til å sette i verk nye tiltak tilsvarende 15 milliarder kroner over en periode på åtte år. Hver enkelt kommune og fylkeskommune er tilordnet en andel av denne investeringsrammen. Tilskuddet til den enkelte (fylkes)kommune beregnes ut fra at kommunene finansierer tiltakene ved hjelp av lån som nedbetales over 20 år. Tilskuddet vil dekke (fylkes)kommunenes årlige renteutgifter for godkjente tiltak. For 2004 er det bevilget 222 millioner kroner i rentekompensasjon til kommuner og fylkeskommuner.

6.4 Finansiering av kirken

Virksomheten som er lagt til kirkelig fellestråd, herunder eiendomsforvaltning av kirkebygninger mv., innebærer utgifter på om lag 500 kroner per innbygger. Disse utgiftene finansieres i hovedsak med tilskudd fra det offentlige.

Etter kirkeloven § 15 er kommunen ansvarlig for å utrede følgende utgifter etter budsjettforslag fra kirkelig fellestråd:

- utgifter til bygging, drift og vedlikehold av kirker
- utgifter til anlegg og drift av kirkegårder
- utgifter til stillinger for kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke og til daglig leder av kirkelig fellestråd
- driftsutgifter for fellestråd og menighetsråd, herunder utgifter til administrasjon og kontorhold
- utgifter til lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring
- utgifter til kontorhold for prester

Tabell 6.4 Kirkesektorens inntekter, fordelt på inntektsart

Type inntekt	I millioner kroner	Andel av inntekter (i prosent)
Overføringer fra kommuner	1 800	81,4
Overføringer fra stat	183	8,3
Refusjoner	61	2,8
Salgs- og leieinntekter	133	6,0
Renteinntekter	34	1,5
Sum	2 211	100

Tabell 6.5 Anslag på areal og forsikringsverdi (KA)

	Brutto-areal (BTA) (i kvadratmeter)	Forsikringsverdi bygg og inventar (milliarder kroner)
Kirker	720 000	43
Menighetshus, kontorer, gravkapell	150 000	3
Uthus, driftsbygninger, servicebygg	120 000	2
Sum	990 000	48

Utgiftsdekningen skal gi grunnlag for at de gudstjenestene biskopen forordner, kan holdes i soknene, at nødvendige kirkelige tjenester kan ytes, at arbeidsforholdene for de kirkelig tilsatte er tilfredsstillende, og at menighetsråd og fellesråd har tilstrekkelig administrativ hjelp.

Menighetene har etter kirkeloven § 20 en begrenset rett til å ta betaling for bruk av kirkene. Dette gjelder særlig ved konserter og såkalte uten-sokns kirkelige handlinger. Betalingsreglementet skal godkjennes av bispedømmerådet.

I 2002 hadde fellesrådene en sammensetning av inntekter som vist i tabell 6.4.

Den største utgiftsposten for fellesrådene er lønn (62 prosent). I 2002 brukte fellesrådene 62 millioner kroner i driftsmidler på vedlikehold av kirkebygninger og 181 millioner i investeringer (nybygg, større vedlikehold og utviklinger) i eksisterende bygninger. Ut fra kirkeregnskapsstatistikken fra Statistisk sentralbyrå er det beregnet at det i perioden 1997-2002 ble brukt i gjennomsnitt ca. 120 millioner kroner per år til vedlikehold og utvikling av den eksisterende kirkelige bygningsmassen.

Det foreligger ingen offisiell statistikk som viser hvor store arealer eller verdier kirken eier. Basert på et ufullstendig datagrunnlag har Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon (KA) gjort følgende anslag over de 1 600 kirkene og den øvrige bygningsmassen som soknene eier:

Som følge av at noen av vedlikeholdsmidlene også anvendes på gravlunder, er det ikke mulig å si noe om hvor mye vedlikeholdet utgjør i kroner per kvadratmeter. Sannsynligvis ligger beløpet noe over det som anvendes for kommunale bygninger. Dette kan ha med typen bygninger å gjøre. Selv om bygningsmassen til sammen utgjør bare ca. 1 million kvadratmeter (BTA), er forsikringsverdien relativt høy. Det skyldes at kirkene

gjennomgående har store bygningsvolum og spesielle konstruksjonsmetoder, antikvarisk merverdi og betydelige mengder kunst og andre verdigjenstander.

Fellesrådene foretok i 2002 investeringer for totalt 270 millioner kroner. Vel en firedel av investeringene ble finansiert ved hjelp av lån fellesrådene selv er ansvarlige for. Resterende finansiering ble besørget av tilskudd fra kommunen. Etter kirkeloven § 15 kan kommunen ta opp lån for oppføring av blant annet kirkebygninger under fellesrådets ansvar. Overføring fra eierkommuner vil i hovedsak gjelde midler kommuner har skaffet til veie ved lån.

6.4.1 Fellesrådenes økonomiforvaltning

Kirkelig fellesråd skal ivareta administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene, utarbeide mål og planer for den kirkelige virksomheten i kommunen, fremme samarbeid mellom menighetsrådene og ivareta soknenes interesser overfor kommunen.

Kirke- og kulturdepartementet har i medhold av kirkeloven § 14 fastsatt forskrift om økonomiforvaltningen for fellesrådene og menighetsrådene – forskrift av 25. september 2003 nr. 1215 (FØF).

Etter FØF § 3 skal fellesrådene årlig fastsette en rullerende økonomiplan (tilsvarer kravet for kommunene, jf. kommuneloven § 44).

Fellesrådet skal senest 1. februar i budsjettåret vedta en bindende plan for de midler fellesrådet vil motta i året, og for anvendelsen av disse, jf. FØF § 4-2. Budsjettet skal bygge på de overføringene som følger av kommunens årsbudsjett.

Tabell 6.6 Beregning av etterslep og vedlikeholdsbehov

	Etterslep (i millioner kroner)	Årlig vedlikeholdsbehov (i millioner kroner)
Vedlikehold av fredete og verneverdige kirker	2 540	109
Vedlikehold av øvrige kirker	1 430	52
Utvikling av kirker	3 200	72
Vedlikehold og utvikling av øvrige bygg	840	32
Sum	8 010	265

Fellesrådet har regnskapsplikt etter kirkeloven og FØF, jf. § 5 i forskriften. Med få unntak skal fellesrådene følge de samme prinsipper for budsjett og regnskapsføring som gjelder for kommuner og fylkeskommuner. Dette følger av FØF § 1-3. Det innebærer blant annet at fellesrådenes årsbudsjett og regnskaper skal være inndelt i en driftsdel og en investeringsdel, og at det sentrale regnskapsprinsippet for kommunene, anordningsprinsippet, er gjort gjeldende for fellesrådene.

6.4.2 Beregning av etterslep og årlig vedlikeholdsbehov

På grunnlag av blant annet Riksantikvarens behovsanalyse for fredede og verneverdige kirker

2004-2023 har Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon i 2004 beregnet etterslep og årlig vedlikeholdsbehov for hele den kirkelige bygningsmassen. Resultatene er vist i tabell 6.6.

Det beregnede, gjennomsnittlige forbruket på ca. 120 millioner kroner per år til vedlikehold og utvikling av kirkebygningene utgjør under halvparten av det beregnede årlige vedlikeholds- og utviklingsbehovet på 265 millioner kroner. Etterslepet tilsvarer 66 års vedlikeholdsbudsjett på dagens nivå.

Kapittel 7

Tilstanden for kommunal og fylkeskommunal eiendomsforvaltning

7.1 Foreliggende utredninger og forskningsrapporter

Eiendomsforvaltningsutvalget har fått bistand til å vurdere tilstanden på den (fylkes)kommunale bygningsmassen basert på en kritisk oppsummering av allerede tilgjengelig informasjon og rapporter. Denne gjennomgangen er foretatt av SINTEF ved Nils Olsson. I det følgende gis hver rapport en formell referanse, og det er en kort omtale av problemstilling, metode og konklusjoner i forhold til å beskrive tilstanden på bygningsmassen. Utvalget forutsatte en kritisk vurdering av metode og konklusjonenes holdbarhet. På dette grunnlag er det gitt en kortfattet sammenfatning av tilstanden for den kommunale bygningsmassen. Følgende rapporter er gjennomgått:

- ECON og Multiconsult (2001): *Vedlikehold av kommunale bygninger*
- ECON og Multiconsult (2002): *Organisering av kommunal eiendomsforvaltning*
- Multiconsult (2003): *Norges offentlige bygningsmasse, med hovedvekt på undervisningsbygg. Arealmengde, verdi og oppgraderingsbehov*
- Mørk (2003): *Før tårnene faller. Om forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) av kirker, med spesiell vekt på kirkene i Møre bispedømme*
- FOBE (2004): *Beregning av etterslep i vedlikehold av fylkeskommunale og kommunale bygninger, kirker og veger i Nord-Trøndelag*
- Hind, Fürst og Høverstad (2001): *Styringsinformasjon i kommunene. Kobling av informasjon om brukertilfredshet og KOSTRA-nøkkeltall*
- Gallups nasjonale undersøkelse 2003
- Bergseng og Håkonsen (2001): *Forvaltning, drift og vedlikehold av eiendom i offentlig og privat sektor*

7.1.1 ECON og Multiconsult (2001): Vedlikehold av kommunale bygninger

Hensikten med denne rapporten er å vurdere om vedlikeholdet av kommunale og fylkeskommu-

nale bygninger er tilstrekkelig for å opprettholde bygningenes tekniske verdi. Rapporten er i stor grad basert på to datakilder: en spørreundersøkelse blant kommuner og fylkeskommuner og normtall for godt vedlikeholds nivå. Den fylkeskommunale bygningsmassen var på dette tidspunktet sterkt dominert av sykehusene, som nå er overtatt av de statlige helseforetakene. I det følgende omtales derfor bare kommunedelen av undersøkelsen.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 132 kommuner, og man fikk 37 svar. Av disse var 31 svar tilfredsstillende vedrørende vurderinger om bygningsmassens tilstand, og 20 svar tilfredsstillende om kostnader. Store og sentralt beliggende kommuner er overrepresentert i undersøkelsen. Det blir likevel hevdet at spørreundersøkelsen har utsagnskraft, da tilstand og utgifter til bygningsmassen ikke varierer sterkt med kommunenes sentralitet og inntektsnivå. Normtallene for godt vedlikeholds nivå er basert på interne erfaringstall fra Multiconsult. Multiconsult oppgir at nøkkeltall så langt som mulig er registrerte utbetalinger, det vil si inklusive merverdiavgift.

Kommunesektorens utgifter til bygningsmessig vedlikehold er sammenlignet med normtall for godt vedlikehold. Kommunenes utgifter i 1999 (46 kroner per kvadratmeter) ligger på omtrent halvparten av normtallene (som oppgis til 100 kroner per kvadratmeter). Kommunene oppgir også at ca. 41 prosent av bygningsmassen er dårlig vedlikeholdt. Rundt 60 prosent av kommunene svarte at manglende vedlikehold har utløst nyinvesteringer. Rapporten har i liten grad funnet konkrete faktorer som kan forklare etterslepet eller hvorfor bygninger i enkelte kommuner er dårligere vedlikeholdt enn andre. En mulig forklaring som foreslås, er at fokus på vedlikehold er et generelt problem i offentlig sektor.

Rapportens konklusjoner er basert på et lite og noe skjevt utvalg av kommuner. Flere andre rapporter tar i stor del utgangspunkt i denne rapportens konklusjoner og betrakter resultatene som direkte representative for landet som helhet. Bildet

må derfor kompletteres med data for flere kommuner.

Som vi senere skal se, anbefaler ECON og Multiconsult i en etterfølgende rapport (ECON og Multiconsult, 2002) en sentralisering av eiendomsforvaltningen, til tross for at man fant en "svak" tendens til at bygningene vurderes å være i bedre stand i kommuner med desentralisert organisering enn i kommuner med sentraliserte funksjoner. Man oppgir at dette kan skyldes at respondenter fra kommuner med desentralisert modell kan ha dårlig kjennskap til skjulte feil og mangler. Dette kan være riktig, men ECON og Multiconsult (2001) oppgir at "Multiconsults erfaringer tilsier at kommunene vanligvis har stab som er vant til å gjøre denne type vurderinger". Hovedkonklusjonen om et vesentlig etterslep i vedlikeholdet er likevel ikke svekket.

7.1.2 ECON og Multiconsult (2002): Organisering av kommunal eiendomsforvaltning

Rapporten omtaler hvordan eiendomsforvaltningen, og spesielt vedlikeholdet av bygningene, bør organiseres. Når det gjelder tilstanden på bygningene og beregning av vedlikeholdsetterslep, baserer man seg på ECON og Multiconsult (2001). Analysen er basert på kvalitative intervjuer med ni kommuner. Rapporten opplyser at de utvalgte kommunene ikke er representative. Kommuner med under 3 000 innbyggere er ikke representert, og kommunene kommer fra fire fylker. Hovedkonklusjonen er at eiendomsforvaltningen i de fleste kommuner ikke er tilfredsstillende, og at omfanget av preventivt vedlikehold er utilstrekkelig. For å oppnå bedre ressursutnyttelse og profesjonalisering av eiendomsforvaltningen anbefales en sentralisering av ansvaret for eiendomsforvaltningen. Hovedbidraget fra rapporten er drøftingen av organiseringen av eiendomsforvaltningen.

7.1.3 Multiconsult (2003): Norges offentlige bygningssmasse, med hovedvekt på undervisningsbygg. Arealmengde, verdi og oppgraderingsbehov

Hensikten med notatet er å gi en kort oppsummering av kartlagt tilstand og beregnet oppgraderingsbehov for offentlig bygningssmasse. Multiconsult oppgir at de har vurdert 35 prosent av den offentlige bygningssmassen i ulike sammenhenger. De vurderer selv disse data som representative og har tatt dette som utgangspunkt for esti-

mering av oppgraderingsbehov for hele den offentlige bygningssmassen. Oppgraderingsbehovet for den samlede offentlige bygningssmassen er beregnet til 165 milliarder kroner, tilsvarende ca. 3 600 kroner per kvadratmeter. Av dette er behovet i kommuner og fylkeskommuner 120 milliarder kroner, tilsvarende ca. 4 000 kroner per kvadratmeter fordelt på hele bygningssmassen. For undervisningsbygg beregnes oppgraderingsbehovet til rundt 55 milliarder kroner i kommuner (5 100 kroner per kvadratmeter) og rundt 11 milliarder kroner i fylkeskommuner (3 300 kroner per kvadratmeter).

Av de dokumentene utvalget har vurdert vedrørende tilstanden for den kommunale og den fylkeskommunale bygningssmassen, er dette notatet det som har det mest omfattende grunnlaget i antall kvadratmeter og antall bygninger som er vurdert. Notatet er imidlertid kortfattet, og Multiconsult har i møte med utvalget opplyst at kartleggingen i hovedsak er gjennomført ved en overordnet tilstandsvurdering som er gjort av teknisk fagpersonell som kjenner bygningene. Oppgraderingsbehov er definert som "kostnad ved å heve bygningens tilstand til valgt ambisjonsnivå, som ikke er nybyggstandard, men tilstandsgrad 1. Tilstandsgrad 1 representerer en god teknisk tilstand, hvor gjeldende lover og forskrifter er ivarettatt og med kun mindre omfang av slitasje, feil og mangler fra nybyggstandard."

Det totale oppgraderingsbehovet beregnet av Multiconsult skal imidlertid ikke anses som nødvendige strakstiltak. Det er også viktig å merke seg at det beregnede oppgraderingsbehovet omfatter vesentlig mer enn kun vedlikeholdsetterslep. Behov for tiltak og ombygginger på grunn av endrede funksjonelle krav (nye læreplaner m.m.) er ikke tatt med i det beregnede oppgraderingsbehovet. I en større portefølje av skolebygg ble oppgraderingsbehov relatert til elde og forsømt vedlikehold vurdert til ca. 40 prosent av det totale oppgraderingsbehovet. Resten var ifølge Multiconsult relatert til nye lov- og forskriftskrav (både rent tekniske krav og krav relatert til virksomhet og bruk, for eksempel arbeidsmiljølov, innemiljø m.m.) samt generell samfunnsutvikling og krav og forventninger til standard og kvalitet.

Tatt i betraktning at en betydelig del av bygningssmassen ikke har så stort vedlikeholdsetterslep at vesentlige utbedringstiltak er påkrevd, synes den gjennomsnittlige kvadratmeterkostnaden for skolebygg å være et høyt anslag, også sammenlignet med FOBE (2004) som omtales nedenfor.

7.1.4 Mørk (2003): Før tårnene faller. Om forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) av kirker, med spesiell vekt på kirkene i Møre bispedømme

Dette er den eneste av de rapportene utvalget har gjennomgått, som har en egen analyse av tilstanden til kirkebygninger. Avhandlingen er en omfattende sammenstilling av eiendomsforvaltning av kirkebygninger. Basert på spørreundersøkelser, analyse av fdvu-nøkkeltall og personlige befaringer er det laget en sammenstilling av tilstanden, faktiske og anbefalte kostnader for vedlikehold av kirker, med spesiell fokus på Møre. Etterslep i vedlikehold er beregnet ved sammenligning av faktiske kostnader med normtall. Hovedkonklusjonen er at det er satt av mindre midler til vedlikehold enn det som regnes som nødvendig for å unngå forringelse av bygningene.

Den bygningsmessige tilstanden for kirkebygningene vurderes å være fra middels til god. Utbedringer blir generelt satt i gang først når skader blir åpenbare. I perioden 1995-1999 var faktiske vedlikeholdskostnader for kirker i Møre bispedømme 66 kroner per kvadratmeter bruttoareal. Mørk argumenterer for et normalt tall på 130 kroner per kvadratmeter (2002-kroner). I Oslo ble det i 1999 brukt 70 kroner per kvadratmeter bruttoareal.

7.1.5 FOBE (2004): Beregning av etterslep i vedlikehold av fylkeskommunale og kommunale bygninger, kirker og vegger i Nord-Trøndelag

Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE) har kartlagt tilstanden til skoler i Nord-Trøndelag og analysert vedlikeholdskostnader for kommunale bygninger i samme fylke. 20 av 24 kommuner i Nord-Trøndelag deltok i undersøkelsen. For å beregne etterslep av vedlikehold er det brukt erfaringstall fra Norsk nettverk for Nærings-eiendom (NfN). Resultatene er dels basert på innhenting av regnskapstall fra kommuner i Nord-Trøndelag og dels på tilstandsanalyse av et representativt skolebygninger fra hver av de 20 deltakende kommunene. Alle nøkkeltall i rapporten er så langt som mulig eksklusive merverdiavgift, noe som vanskeliggjør direkte sammenligning med ECON og Multiconsult.

Tallene for vedlikeholdskostnader i kommunene (47 kroner per kvadratmeter) er sammenlignet med oppjusterte tall fra Forum for offentlige bygg og eiendommer, FOBE-rapport fra 2000 (57 kroner per kvadratmeter), og det konstateres at kommunene i de siste årene brukte rundt 50 kro-

ner per kvadratmeter eksklusive merverdiavgift til vedlikehold av sin bygningsmasse. Disse kostnadene er sammenlignet med erfaringstall fra NfN som viser at midler brukt til vedlikehold beløper seg til ca. 87 kroner per kvadratmeter, og man finner på dette grunnlaget et årlig underforbruk til vedlikehold, "etterslep", på 37 kroner per kvadratmeter per år.

Etterslepet i vedlikehold er også vurdert basert på tilstandsanalyser i en skole per kommune i 20 kommuner. Nødvendige oppgraderingstiltak er vurdert med sikte på at bygningene skal bringes opp til et "akseptabelt nivå i forhold til alder". Kostnadene for disse oppgraderingstiltakene er beregnet ved tradisjonelle kalkylemetoder. Man finner et gjennomsnittlig oppgraderingsbehov på i overkant av 1 200 kroner per kvadratmeter eksklusive merverdiavgift, men det varierer fra 200 kroner per kvadratmeter til 2 400 kroner per kvadratmeter. De skoler som har det største oppgraderingsbehovet, oppgis å tilhøre kommuner som har brukt minst midler til årlig vedlikehold. Med tillegg av merverdiavgift blir det gjennomsnittlige oppgraderingsbehovet for de 20 utvalgte skolebygningene i Nord-Trøndelag ca. 1 500 kroner per kvadratmeter.

Det er utført en annuitetsberegning for å sammenligne nåverdien av det beregnede årlige underforbruket til vedlikehold i kommunene med det beregnede oppgraderingsbehovet for de utvalgte skolene. Beregningen viser at basert på valgt rentesats (5 prosent p.a.) kan det årlige underforbruket summeres til et totalt etterslep i underkant av det som er beregnet å utgjøre nødvendige oppgraderinger. Rapporten finner at dette er naturlig, ettersom et etterslep (i betydningen akkumulert oppgraderingsbehov) vil inneholde en del følgeskader på grunn av manglende vedlikehold.

7.1.6 Hind, Først og Høverstad (2001): Styringsinformasjon i kommunene: Kobling av informasjon om brukertilfredshet og KOSTRA-nøkkeltall

Rapporten er basert på et pilotprosjekt for å illustrere hvordan KOSTRA-nøkkeltall kan kobles mot data fra Norsk Gallup om brukernes tilfredshet med kommunale tjenester. Analysen omfatter Asker, Lier og Hole kommuner. KOSTRA-nøkkeltallene omfatter spesielt driftsutgifter i kommunene. Brukernes tilfredshet er målt for flere parametere, men disse er i de fleste tilfeller satt sammen til indekser, der vurderingen av "fysiske forhold" ved barnehager og i grunnskolen er mest interessante i denne sammenheng. Rapporten

beskriver ikke den faktiske tilstanden for bygningsmassen, men hvor fornøyde brukerne er med blant annet bygningene. Dette sammenlignes med aggregerte utgifter til drift av bygningene.

For barnehager ser det ikke ut til å være noen entydig sammenheng mellom størrelsen på driftsutgifter til lokalene og brukertilfredshet med den fysiske standarden. Brukerne av barnehager er mindre fornøyd med den fysiske standarden enn med innholdet og miljøet. Den kommunen av de tre som hadde størst ressursinnsats i grunnskolen, hadde de mest fornøyde brukerne, men utslagene i brukertilfredshet mellom kommunene var forholdsvis små. Inneklima er det enkeltspørsmålet som brukerne er minst fornøyde med i grunnskolen.

7.1.7 Gallups nasjonale undersøkelse (2003)

Norsk Gallup utfører årlig kartlegging av brukernes vurdering av offentlige tjenester. Gallup kommenterer kun resultatene på aggregert nivå (Hind 2003). I det følgende presenteres en tolkning av de grafene som er relatert til kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse.

Gjennomgangen er basert på brukernes oppfatning av standarden på bygninger og inneklimaet for barnehager, barneskoler, ungdomsskoler og videregående skoler. Grafene gir inntrykk av at standarden på bygninger vurderes som noe bedre i mindre kommuner enn i større kommuner. Inneklima vurderes som et av de områdene som brukerne er minst fornøyde med. Standarden på bygningene vurderes også lavt, men noe høyere enn vurderingen av inneklima.

Metoden som er brukt i denne typen undersøkelse, er kort beskrevet i Hind, Fürst og Høverstad (2001) og Hind (2003). Dette er basert på anerkjent metode innenfor brukerundersøkelser. Det gir sannsynligvis et godt bilde av brukernes oppfatninger av tilstanden på kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse. Det er ikke i denne og heller ikke i andre av de gjennomgåtte rapportene gjort noen sammenligning mellom brukernes oppfatning av tilstanden på bygninger og den tekniske tilstanden eller størrelsen på vedlikeholdsbudsjett for de samme bygningene.

7.1.8 Bergseng og Håkonsen (2001): Forvaltning, drift og vedlikehold av eiendom i offentlig og privat sektor

Rapporten fokuserer på effektivitet innenfor eiendomsforvaltning og effektivitetsforskjeller mellom offentlig og privat virksomhet. Metoden som er

brukt, er basert på kvalitative casestudier. Når det gjelder beskrivelser av tilstanden på bygningsmassen, viser denne rapporten til andre rapporter. Det angis likevel at den kommunale og den fylkeskommunale bygningsmassen er preget av manglende vedlikehold, men det blir også vist til et unntak.

Rapporten er spesielt opptatt av ulike organisasjonsformer for eiendomsforvaltning. Likevel er konklusjonen at ulikheter i formell organisering av eiendomsforvaltningen ikke kan forklare forskjeller i tilstanden til bygningsmassen i de beskrevne casene. Det som kjennetegner god eiendomsforvaltning, er god faglig kompetanse i den interne organisasjonen og en generell holdning i virksomheten om at vedlikehold av eiendommer er god kapitalforvaltning.

Avslutningsvis fremheves to viktige dimensjoner i offentlig eiendomsvirksomhet:

- Hvordan utnytte midlene til vedlikehold best mulig?
- Hvordan oppnå tilstrekkelig nivå på bevilningene til vedlikehold for å unngå forringelse av verdier?

Rapporten retter søkelyset på to sentrale punkter: (1) Det finnes eksempler på offentlig eiendomsforvaltning som i hvert fall oppgis å ikke være preget av forfall og manglende vedlikehold, og (2) formell organisering er ikke den eneste forklaringsvariabelen til om eiendomsforvaltning blir vellykket eller ikke.

7.2 Kommune-stat-rapportering, KOSTRA

7.2.1 Innledning

KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjonen om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder blir registrert og sammenstilt for å gi relevant informasjon til beslutningstakere både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal gi et bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.

KOSTRA skal forenkle rapporteringen fra kommunene til staten ved at data blir rapportert bare en gang, selv om de skal brukes til ulike formål. All rapportering fra kommunene til Statistisk sentralbyrå skjer ved elektronisk datautveksling.

Statistisk sentralbyrå publiserer ureviderte tall for kommunene 15. mars og opprettede tall 15. juni.

De ureviderte nøkkeltallene per 15. mars kan inneholde feil. Kommunene har anledning til å rette opp feil og mangler i sine data før publiseringen 15. juni.

I nøkkeltallene sammenstilles data som blir rapportert direkte fra kommunene til Statistisk sentralbyrå og tall hentet fra nasjonale registre utenfor Statistisk sentralbyrå. Økonomidata og tjenestedata blir rapportert etter en entydig kontoplan som skal sikre at indikatorene ikke blir påvirket av valgt organisasjonsmodell i den enkelte kommune. Indikatorene vil således være et viktig benchmarking-verktøy for sammenligning av kommuner.

7.2.2 Data om eiendomsforvaltning i KOSTRA

KOSTRA er primært et verktøy for å vurdere kommunenes produksjon av tjenester. Innrapporterte KOSTRA-data gir informasjon om kommunenes ressursbruk spesifisert etter en funksjonsdimensjon (tjenesteområder) og en artsdimensjon (produksjonsfaktorer). Utgifter til lokaler vil være en av flere innsatsfaktorer som inngår i tjenesteproduksjonen. Eiendomsforvaltning er foreløpig et område som ikke har hatt noen fremtredende plass i KOSTRA.

Funksjonsinndelingen i KOSTRA innebærer at man kan fremskaffe nøkkeltall om ressursbruk for det enkelte tjenesteområde som grunnskole, barnehagevirksomhet mv. Innenfor de tjenestene som benytter betydelige bygningsareal, rapporteres de bygningsrelaterte kostnadene på egne funksjoner. Dette gjelder for barnehager, skoler, institusjoner innenfor pleie og omsorg, kommunale boliger og administrasjon. Artskontoplanen i KOSTRA (se vedlegg 5) gir informasjon om ressursbruken spesifisert på ulike innsatsfaktorer. Ved at det blir kombinert data om bruk av produksjonsfaktorer fra artskontoplanen med aktuelle funksjoner, gir KOSTRA i dag noe informasjon om kommunenes utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold innenfor de omtalte ulike typer av bygninger.

Det eksisterer imidlertid noen utfordringer knyttet til å benytte KOSTRA-data som styringsinformasjon innenfor eiendomsforvaltningen i dag. Artskontoplanen gir ikke rom for å fremskaffe data som tilfredsstiller NS 3454 Livssyklus-kostnader for byggverk (se tabell 7.1). Det er lite samsvar mellom postene i NS 3454 og KOSTRA-arter, noe som innebærer vanskeligheter med å få frem relevante nøkkeltall innenfor eiendomsforvaltning i KOSTRA. En konvertering fra KOSTRA-arter til Norsk Standard i den enkelte kommune må delvis baseres på skjønn, samtidig som en slik konvertering er svært arbeidskrevende.

En arbeidsgruppe for kommunal eiendomsforvaltning i KOSTRA foretok i 2001-2002 en gjennomgang av rapporteringen og statistikken innenfor dette området. Bakgrunnen for opprettelsen av arbeidsgruppen var en henvendelse fra FOBE (Forum for offentlige bygninger, Norsk Kommunalteknisk Forening) der de ønsket et nærmere samarbeid om utviklingen av nøkkeltall innenfor eiendomsforvaltning. Statistisk sentralbyrå, Kommunal- og regionaldepartementet, FOBE og Kommunenes Sentralforbund var representert i arbeidsgruppen. Gruppen konkluderte med at KOSTRA gir et godt utgangspunkt for å etablere nøkkeltall for eiendomsforvaltningen, men at dette forutsetter enkelte endringer i KOSTRAs arts- og funksjonskontoplan. Gruppens anbefalinger med hensyn på justeringer av kontoplan ble imidlertid ikke fulgt opp av KOSTRAs organer dette året. En årsak til det var hensynet til å opprettholde en gjennomgående og systematisk kontoplan i KOSTRA. I tillegg ble det stilt krav om en konkret redegjørelse av hvilke nøkkeltall man ønsket å presentere. Det ble imidlertid jobbet videre med å utvikle eiendomsforvaltning i KOSTRA, og våren 2004 publiserte Statistisk sentralbyrå første gang enkelte indikatorer for eiendomsforvaltning basert på kommunenes rapportering for året 2003.

Totale utgifter til bygningsdrift (inklusive vedlikehold) fordelt per bruker av bygningene blir presentert for skolebygninger, barnehagebygninger, institusjoner innenfor pleie og omsorg og kommunale boliger. I tillegg er omfanget av de enkelte kostnadselementene som lønn, vedlikehold, renhold, energi, leie og avskrivninger presentert som en andel av de totale kostnadene knyttet til bygningene. Som følge av at indikatorene blir presentert for første gang i år, frarådes det å trekke bastante konklusjoner om den enkelte kommunes eiendomsforvaltning på basis av disse nøkkeltallene. Et videre arbeid med å reddykke de ulike arter og funksjoner som brukes innenfor eiendomsforvaltningen, samt kommunenes egen bruk av nøkkeltallene vil gi økt kvalitet på indikatorene som blir presentert i KOSTRA.

For å kunne produsere relevante nøkkeltall om eiendomsforvaltning vil det være nødvendig å koble data om ressursbruk til informasjon om hvor mange kvadratmeter bygningsareal kommunen eier. GAB-registeret (Grunneiendom, Adresser, Bygninger) eies av Statens kartverk, og Statistisk sentralbyrå utnytter registeret både i den løpende statistikkproduksjonen og til utvalgsundersøkelser og store tellinger som Folke- og boligtellinger 2001. Grunnlaget for registeret er opplysninger om alle tinglyste eiendommer med gårds- og bruks-

Tabell 7.1 NS 3454 Livssyklus kostnader for byggverk – kostnadsoppstilling

Hovedposter	
1	Kapitalkostnader
2	Forvaltningskostnader
3	Driftskostnader
4	Vedlikeholdskostnader
5	Utviklingskostnader
6	(Ledig)
Underinndeling av hovedpostene	
1	Kapitalkostnader
10	(Ledig)
11	Prosjektkostnader
12	Restkostnad
13	
14	
15	
16	
17	
18	
19	Diverse
4	Vedlikeholdskostnader
40	(Ledig)
41	Planlagt vedlikehold
42	Utskiftinger
43	
44	
45	
46	
47	Utendørs
48	
	Diverse
2	Forvaltningskostnader
20	(Ledig)
21	Skatter og avgifter
22	Forsikring
23	Administrasjon
24	
25	
26	
27	
28	
29	Diverse
5	Utviklingskostnader
50	(Ledig)
51	Løpende ombygging
52	Offentlige krav og pålegg
53	Oppgradering
54	
55	
56	
57	Utendørs
58	
59	Diverse
3	Driftskostnader
30	(Ledig)
31	Løpende drift
32	Renhold
33	Energi
34	Vann og avløp
35	Avfallshåndtering
36	Vakt og sikring
37	Utendørs
38	
39	Diverse
	(Ledig)
	60
	61
	62
	63
	64
	65
	66
	67
	68
	69

nummer og en rekke kjennetegn knyttet til eiendommene. Opplysninger om arealstørrelse, bygningsareal og eierskap eller hjemmelshaver (kommuner og fylkeskommuner) er av spesiell interesse i denne sammenheng i tillegg til næringskode. Bygningsareal finnes på alle bygninger som er oppført etter 1983 med brukbar kvalitet. For

eldre bygninger er ikke denne opplysningen registrert. Per i dag kan derfor ikke denne basen nyttes for produksjon av nøkkeltall som viser kommunenes utgifter per kvadratmeter areal i KOSTRA. Statistisk sentralbyrå arbeider imidlertid med tiltak som skal muliggjøre bruk av GAB-registeret i KOSTRA.

7.3 Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase

Kommunal- og regionaldepartementet etablerte i 1995 en database over kommunale og fylkeskommunale organisasjonsdata for å få en bred oversikt over og følge utviklingen i kommunenes organisasjonsendringstiltak. Innhenting av informasjon skjer i form av spørreskjema til kommunene og fylkeskommunene. Organisasjonsdatabasen blir oppdatert hvert fjerde år. Spørreskjema går til alle landets kommuner og fylkeskommuner. Den siste runden med informasjonsinnhenting ble gjennomført våren 2004. Drift og vedlikehold av bygninger er skilt ut som et eget område i undersøkelsen. I tillegg til opplysninger om hvordan virksomheten er organisert, gir databasen informasjon om omfanget av konkurranseutsetting, offentlig-privat samarbeid og bruk av benchmarking. I undersøkelsen for 2004 har rundt 80 prosent av alle landets kommuner og fylkeskommuner deltatt.

7.3.1 Organisering av eiendomsforvaltningen

Kommunene er spurt om hvordan ulike oppgaver blir ivaretatt, herunder drift og vedlikehold av bygninger. Resultatet viser at det er liten grad av interkommunalt samarbeid om drift og vedlikehold av kommunenes bygningsmasse. Kun én kommune av de 340 som har besvart dette spørsmålet, oppgir å ha samarbeid med andre kommuner om denne oppgaven. Drift og vedlikehold av bygninger er dermed blant de områder der det forekommer minst grad av interkommunalt samarbeid. I de aller fleste kommuner ivaretas drift og vedlikehold av bygningene fullt og helt innenfor egen driftsorganisasjon eller i kombinasjon med kjøp av private.

Av de 246 kommunene som har oppgitt hvor stor andel av oppgaven som er ivaretatt på ulike måter, angir 67 prosent at dette fullt ut skjer innenfor kommunens egen driftsorganisasjon, to prosent at det fullt ut skjer gjennom et kommunalt foretak, og én prosent at det fullt ut skjer gjennom et aksjeselskap. Knappt 30 prosent oppgir at en andel av oppgavene blir ivaretatt av egne ansatte i kombinasjon med kjøp fra private. Ulike andre løsninger forekommer i svært lite omfang (ingen andre kombinasjoner brukes av så mange som én prosent av svarerne).

Heller ikke fylkeskommunene samarbeider i særlig grad om drift og vedlikehold av bygningsmassen. Kun en fylkeskommune oppgir at denne oppgaven blir ivaretatt i samarbeid med andre fylkeskommuner, og at dette samarbeidet dreier seg om kjøp fra

private. Av de ti fylkeskommunene som har oppgitt hvordan de ivaretar oppgaven, oppgir én at dette i sin helhet skjer gjennom fylkeskommunalt foretak. De andre ni ivaretar hele eller deler av oppgaven innenfor egen driftsorganisasjon. Dette kombineres gjerne med kjøp av private eller gjennom aksjeselskap.

7.3.2 Bruk av tiltak for konkurranseeksponering

Det er gitt følgende definisjoner på de ulike konkurranseeksponeringstiltakene i organisasjonsdatabasen:

- **Konkurranseutsetting**
Kjøp av tjenester i åpen anbudskonkurranse eller kjøp ved forhandlinger. Det vil si at det arrangeres en åpen anbudskonkurranse om driften av en tjeneste eller et tjenestemråde, der private og eventuelt kommunale driftsenheter gis muligheter til å komme med tilbud på driften av tjenesten.
- **Interne kontrakter**
- **Kommunen etablerer en intern driftskontrakt med egen tjenesteenhet.** Det blir skilt mellom forvaltnings- og driftsoppgaver i organisasjoner. Virksomheten for denne tjenesten får sine inntekter gjennom fakturering av øvrig virksomhet (intern fakturering).
- **Sammenlignbare data (benchmarking)**
Systematisk sammenstilling av ulike virksomhetsinformasjon for å måle prestasjoner i egen virksomhet med seg selv over tid eller med andre tilsvarende virksomheter eller kommuner med tanke på læring og forbedring.
- **"Målestokkonkurranse" (benchmarking)**
Systematisk sammenstilling av data som ovenfor, men som i tillegg innebærer at tildeling av økonomiske rammer til virksomheten skjer ved hjelp av systematisk sammenligning med tilsvarende virksomhet.
- **Friere brukervalg**
Ordninger der brukerne av kommunale tjenester kan velge mellom flere tjenesteprodusenter – enten mellom flere kommunale tjenesteprodusenter eller mellom både kommunale og private tjenesteprodusenter.
- **Offentlig-privat samarbeid (OPS)**
Ordninger der en offentlig tjeneste utvikles og drives i et samarbeid mellom kommunal og privat sektor og risiko er jevnt fordelt, samt annen form for offentlig-privat samarbeid der partene deler ansvar og finansiell risiko.
- **Utfordringsrett**
Ordninger der private leverandører gis en rett til å utfordre kommuner på gjennomføring av oppgaveløsninger.

Tabell 7.2 Andelen kommuner som har innført ulike former for konkurranseeksponeringstiltak innenfor drift og vedlikehold av bygninger (N=331)

	Prosent kommuner
Konkurransetsetting	13,6
Interne kontrakter	10,6
Sammenlignbare data	8,8
Målestokkonkurranse	0,6
Friere brukervalg	0,6
Offentlig-privat samarbeid	0,6
Utfordringsrett	0
Innsats- eller stykkprisbasert finansiering	0,3

- Innsats- eller stykkprisbasert finansiering
Et system der det offentlige finansierer aktiviteter som produseres av offentlige eller private institusjoner, og der produsentene betales etter takst for hver enhet av aktiviteten som blir produsert.

93 kommuner (eller 28,1 prosent) oppgir å ha gjennomført ett eller flere slike konkurranseeksponeringstiltak innenfor drift og vedlikehold av bygninger. Tabellen nedenfor gir en oversikt over andelen kommuner som har innført ulike former for konkurranseeksponeringstiltak innenfor drift og vedlikehold av bygninger (N=331).

Konkurransetsetting er det vanligste tiltaket, både generelt og innenfor drift og vedlikehold av bygninger. Bruk av interne kontrakter er relativt mer utbredt innenfor drift og vedlikehold av bygninger enn innenfor de fleste andre tjenesteområdene. Av 51 kommuner som har innført denne metoden, har 35 benyttet den (blant annet) innenfor drift og vedlikehold av bygninger.

Når det gjelder bruk av konkurranseeksponeringstiltak i fylkeskommunene, svarer to fylkeskommuner (av 14) at de har tatt i bruk interne kontrakter innenfor drift og vedlikehold av skolelokaler, og én fylkeskommune innenfor drift og vedlikehold av administrasjonslokaler. Én fylkeskommune benytter sammenlignbare data innenfor drift og vedlikehold av administrasjonslokaler.

7.4 Utvalgets supplerende undersøkelser

7.4.1 Innledning

Eiendomsforvaltningsutvalget er bedt om å foreta en selvstendig vurdering av tilstanden på kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse. Utvalget

har valgt å supplere vurderinger av tilgjengelig informasjon i rapporter og undersøkelser som foreligger innenfor dette feltet (jf. avsnitt 7.1) med utvalgets egen overordnede spørreundersøkelse i kommuner og fylkeskommuner. Målet med undersøkelsen har vært å verifisere et totalbilde av situasjonen i kommunesektoren. De undersøkelser som tidligere rapporter og utredninger bygger på, er i stor grad basert på casestudier og utvalgsundersøkelser med til dels lav svarprosent. Utvalget ønsket en vurdering fra den ansvarlige administrative ledelsen i kommunesektoren av i hvilken grad beskrivelsene i medier og tidligere rapporter er representative for den (fylkes)kommunale eiendomsforvaltningen. En totaldekkende undersøkelse som ble sendt til alle kommuner og fylkeskommuner, ble vurdert å gi best grunnlag for en slik verifisering.

Utvalget la vekt på å få en overordnet vurdering fra eiernes perspektiv og valgte å ikke prioritere vurderinger fra teknisk personell eller brukere i denne undersøkelsen. Det ble derfor valgt å benytte svaralternativ for tilstandsvurderingene som gjør det mulig for en rådmann eller etatssjef å svare selv, og ikke de mer teknisk krevende tilstandskategoriene som er definert i NS 3424 Tilstandsanalyse av byggverk, og som blant annet er benyttet av Multiconsult ved deres tilstandsvurderinger. Sistnevnte opererer med fire tilstandsgrader (0, 1, 2, 3), og utvalget har derfor også valgt en firetrinns skala for sine spørsmål om tilstanden, selv om man ikke kan forvente at disse to skalaene skal bli brukt helt likt.

Det ble også lagt vekt på å begrense antall spørsmål og arbeidsmengden med å besvare undersøkelsen slik at svarprosenten skulle bli så høy som mulig, med sikte på å sikre utsagnskraften i forhold til hele kommunesektoren. Sammenlignet med de metodene for tilstandsvurdering som Multiconsult benytter, der det foretas mer eller mindre detaljerte tilstandsanalyser av *enkeltbygninger*, gir utvalgets undersøkelse et noe grovere anslag på tilstanden for kommunale bygninger.

Utvalgets undersøkelse tar sikte på å vise et totalbilde av hvordan kommunenes ansvarlige administrasjon selv vurderer situasjonen. Brukerne av den enkelte bygning er altså ikke blitt spurt direkte, noe som kunne vært naturlig når det gjelder tilfredsheten med lokalenes funksjonalitet og tilgjengelighet. Andre undersøkelser har basert seg på informasjon fra den teknisk ansvarlige forvalteren for hver enkelt bygning. Det synes likevel rimelig å anta at den ansvarlige for kommunens bygninger vil ha tilstrekkelig formell og uformell

informasjon fra brukerne og de teknisk ansvarlige for den enkelte bygningen til å kunne gi et rimelig realistisk helhetsbilde av kommunens eiendoms- masse og svar på de øvrige spørsmålene som utvalget har stilt.

Undersøkelsen registrerer gjennomsnittlig nivå for den enkelte kommunes bygningsmasse innenfor de kategorier og variabler det er spurt om. Dette innebærer at det nødvendigvis ville vært en større spredning i for eksempel tilstandsvurderingene dersom man hadde undersøkt bygningene en for en. Det er særlig grunn til å regne med at kommuner som har en blandet alderssammensetning for sin bygningsmasse, ville hatt større variasjon i tilstanden av bygningene ved en individuell tilstandsvurdering av bygningene enn når det er et helhetsbilde av tilstanden for bygningene i kommunen som blir registrert. Dette er viktig å ta i betraktning ved sammenligning av utvalgets tilstandsundersøkelse med andre undersøkelser som har tatt for seg enkeltbygninger på et mer detaljert nivå.

Som ledd i tilstandsregistreringen la utvalget vekt på å kunne vurdere om ulike typer av bygninger blir håndtert forskjellig. Det var også et ønske at data fra undersøkelsen gav en mulighet til å foreta analyser av eventuelle sammenhenger mellom tilstanden på bygningene, håndtering av planmessig vedlikehold og valgt organisasjonsmodell.

Som et viktig innspill til arbeidet med å vurdere mulige tiltak for å bedre den kommunale eiendomsforvaltningen, ønsket utvalget også å innhente informasjon om hva den ansvarlige administrative ledelsen i (fylkes)kommunene selv mente er årsaker til at vedlikehold av bygninger ikke prioriteres.

Ved vurderingen av bygningenes tilstand ble kommunene og fylkeskommunene bedt om en skjønnsmessig vurdering av gjennomsnittlig tilstand på de enkelte bygningskategorier. Totalt 243 kommuner og 13 fylkeskommuner sendte inn svar på spørreundersøkelsen. Dette tilsier en svarprosent på 56 for kommunene og 72 for fylkeskommunene, noe som utvalget så seg godt fornøyd med. Deltakelsen viser en tilfredsstillende representasjon fra alle fylker og fra kommuner med ulik kommunestørrelse. For en mer detaljert beskrivelse av spørreundersøkelsen og resultatene fra denne vises det til vedlegg 1: *Statusrapport fra Eiendomsforvaltningsutvalget*.

Etter at statusrapporten ble levert, har ytterligere fire fylkeskommuner besvart undersøkelsen, slik at det i alt foreligger svar fra 17 av 18 fylkeskommuner. Økningen av antallet svar har i liten grad forskjøvet helhetsbildet, men er innarbeidet i de tabellene som gjengis i det følgende.

7.4.2 Totalbilde ifølge den administrative ledelsen

Kommunene

Samlet sett svarer om lag 70 prosent av kommunene at tilstanden for de ulike bygningstypene (inklusive kirkene) er tilfredsstillende eller meget bra. Det er imidlertid betydelige variasjoner mellom de ulike bygningskategoriene når det gjelder tilstandsvurderingene. Rundt 90 prosent av kommunene har angitt at helsebygningene er i god/tilfredsstillende eller i meget bra stand. For skolebygningene – som kommer nest best ut – er det om lag 70 prosent av svarene som faller i kategoriene god/tilfredsstillende eller meget bra.

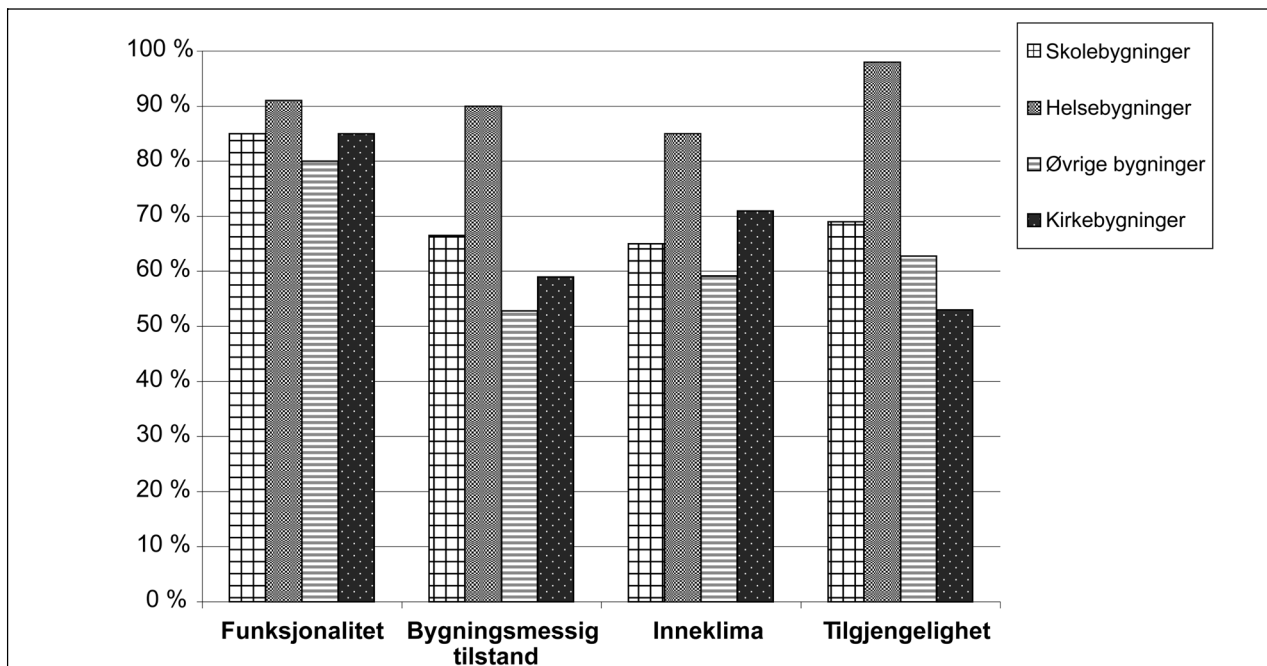
Øvrige kommunale bygninger og kirkebygninger kommer dårligst ut, med bare henholdsvis 63 prosent og 67 prosent positive tilstandsvurderinger.

Figur 7.1 viser hvor stor andel av kommunene som har valgt god/tilfredsstillende eller meget bra ved tilstandsvurderingen av de ulike variablene og de ulike bygningstypene.

Vi ser at helsebygningene (inklusive sykehjem) klart skiller seg ut med en bedre tilstandsvurdering enn de øvrige bygningene. Dette har sannsynligvis sammenheng med omfattende nybygging og ombygging innenfor eldreomsorgen i kommunene som følge av opptrappingsplanen for eldre som har foregått i de siste årene. Men det er også andre forhold som kan bidra til å forklare forskjellene mellom de ulike bygningskategoriene, slik som bygningsmassens alderssammensetning og de påkjenningene som bruksfunksjonene medfører. De klare kravene som har vært stilt til tilgjengelighet i helsebygninger de siste tretti årene, med streng plankontroll fra sentrale og regionale helsemyndigheter, er trolig en hovedårsak til at hele 98 prosent av kommunene anser at tilgjengeligheten for funksjonshemmede er god/tilfredsstillende eller meget god. Ulike krav til teknisk standard, økonomiske rammer og politiske prioriteringer er andre mulige forklaringer på de store forskjellene mellom ulike bygningskategorier.

For skolebygningene er det 35 prosent av kommunene som vurderer at inneklima er lite tilfredsstillende eller svært dårlig. Skolebygningene har også utilfredsstillende bygningsmessig tilstand i 33 prosent av kommunene. Tilgjengeligheten for funksjonshemmede er utilfredsstillende i 31 prosent av kommunene. Den funksjonelle tilstanden vurderes klart mest positivt, her er det bare 15 prosent som anser tilstanden for utilfredsstillende.

Tilstanden vurderes å være dårligst for kirkebygningene og kommunenes øvrige bygninger. For kirkene er det tilgjengelighet for funksjons-



Figur 7.1 God/tilfredsstillende eller meget bra tilstandsvurdering (andel av kommuner)

hemmede som kommer dårligst ut, hvor 47 prosent av kommunene vurderer tilgjengeligheten som lite tilfredsstillende eller svært dårlig. Den bygningsmessige tilstanden for kirkebygningene er også utilfredsstillende i 41 prosent av kommunene, og inneklima er utilfredsstillende i 29 prosent av kommunene.

For kommunens øvrige bygninger, det vil si alle unntatt skolebygninger og helsebygninger, rapporteres den bygningsmessige tilstanden å være utilfredsstillende i 47 prosent av kommunene. 42 prosent av kommunene anser at inneklima er utilfredsstillende, og tilgjengeligheten er utilfredsstillende i 37 prosent av kommunene. Dette er en svært uensartet bygningsmasse som omfatter høyst ulike kategorier fra rådhus til svømmehaller, boliger og lagerbygninger.

Det er gjennomgående få kommuner som gir karakteren svært dårlig som et totalbilde for sine bygninger. For de fleste variablene dreier dette seg om mellom null til sju kommuner. Dette utelukker selvsagt ikke at enkeltbygninger i de øvrige kommunene også kan ha dårlig tilstand, men er uttrykk for en helhetsvurdering av bygningsmassen i kommunene. Ved vurderingen av kirkebygningene har 14 kommuner meldt om en svært dårlig tilstand med hensyn til tilgjengeligheten for funksjonshemmede.

Fylkeskommunene

Figur 7.2 viser hvor stor andel av fylkeskommunene som har valgt god/tilfredsstillende eller

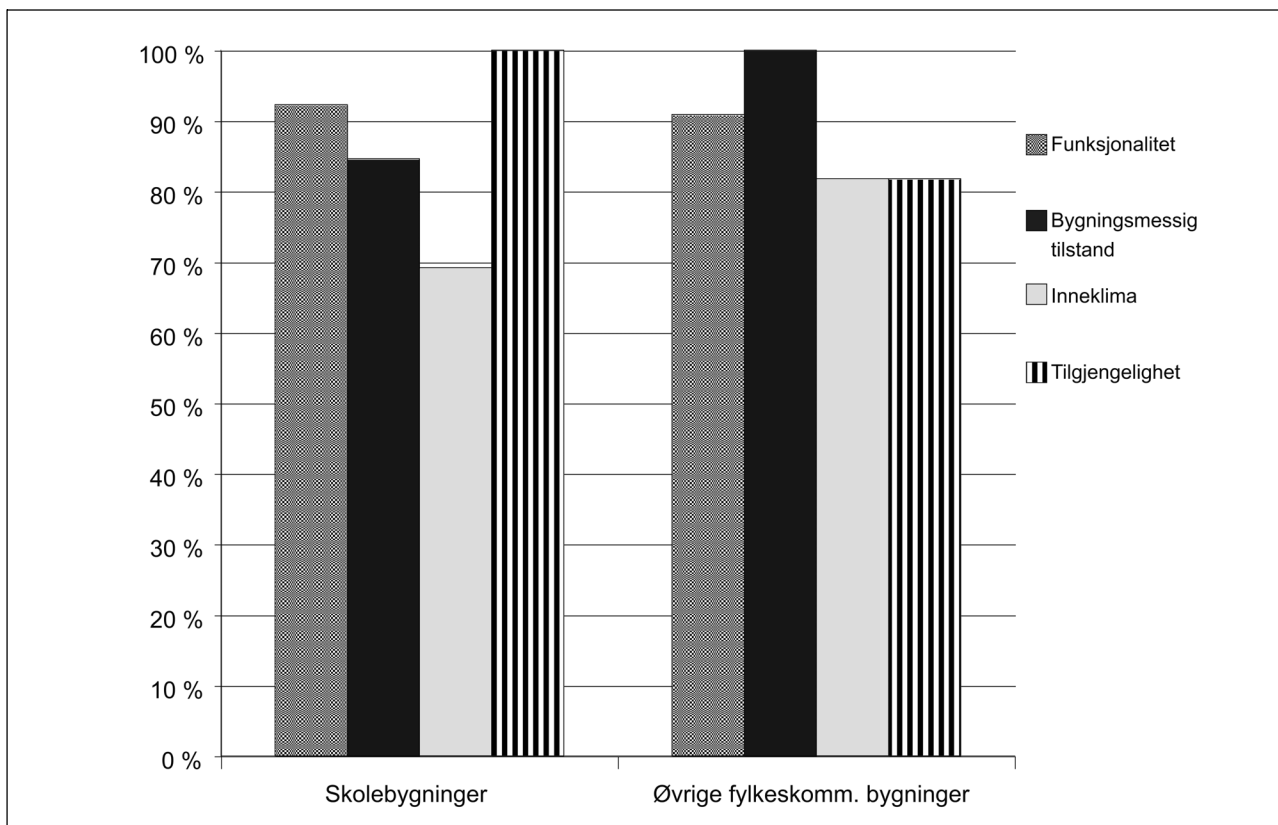
meget bra ved tilstandsvurderingen av de ulike variablene og de ulike bygningstypene.

Fylkeskommunene vurderer sin bygningsmasse å være i bedre stand enn kommunenes vurdering av sin. Andelen kommuner som har meldt om god/tilfredsstillende eller svært god tilstand, varierer mellom 80 og 100 prosent for alle variablene, unntatt for inneklimaet i skolene.

Seks av de 17 fylkeskommunene som har svart (35 prosent), har karakterisert inneklima på de videregående skolene som lite tilfredsstillende. De øvrige 11 fylkeskommunene har meldt om at tilstanden for inneklima er god/tilfredsstillende i skolene. Hele 14 av 17 fylkeskommuner oppgir imidlertid at det er inneklima som er grunnlaget for flest klager fra brukerne. Dette bekrefter at inneklima oppfattes både av eieren og av brukerne som det minst tilfredsstillende også i fylkeskommunale skolebygninger.

To fylkeskommuner svarer at skolenes bygningsmessige tilstand er lite tilfredsstillende, og tre anser at funksjonaliteten er utilfredsstillende. Tilgjengeligheten for funksjonshemmede på skolene har fått best score av fylkeskommunene. To av fylkeskommunene har rapportert om en tilgjengelighet som er meget bra, de øvrige 15 sier at tilgjengeligheten er god/tilfredsstillende.

Fylkeskommunenes øvrige bygninger vurderes jevnt over forholdsvis mer positivt. Av de 15 fylkeskommunene som har svart på tilstandsvurderingen av øvrige bygninger, vurderer 11 at den bygningsmessige tilstanden er god/tilfredsstillende,



Figur 7.2 Andelen av fylkeskommunene som har vurdert skolebygningenes tilstand å være god/tilfredsstillende eller svært god, når 17 av 18 fylkekommuner har svart

og fire vurderer den bygningsmessige tilstanden som svært god. Funksjonalitet, klima og/eller tilgjengelighet for funksjonshemmede vurderes å være lite tilfredsstillende av to av 15 fylkeskommuner. Tre vurderer funksjonalitet og fire tilgjengelighet som meget bra, men ingen vurderer inneklima som meget bra. De andre vurderingene for fylkeskommunenes øvrige bygninger får karakteren god/tilfredsstillende.

7.4.3 Brukernes vurderinger

Eiendomsforvaltningsutvalget har ikke selv foretatt noen undersøkelse blant brukere av de kommunale bygningene. I spørreskjema til kommunene er administrativ ledelse imidlertid bedt om å vurdere hva brukerne av bygningene klager mest og minst på. Resultatet viser en stor grad av sammenheng mellom hvilke forhold brukerne klager mest og minst på, og den "karakteren" kommunen selv gir de ulike variablene. For skolebygninger i kommuner og fylkeskommuner gir både brukere og kommunen selv inneklima den dårligste tilstandsvurderingen. Over 50 prosent av kommunene opplever at brukerne klager aller mest på inneklima ved skolebygninger. I kommunenes

egen vurdering av tilstanden gir omtrent like mange kommuner bygningsmessig tilstand og tilgjengelighet en dårlig karakter. Det kan dermed synes som om brukerne klager noe mer på inneklimaet på skolene enn det kommunen selv mener det er grunnlag for. Norsk Gallups spørreundersøkelser viser også at brukerne av skolebygninger er minst fornøyd med inneklima. Fra mediene vet vi at inneklimaproblematikk i skoler og barnehager får stor oppmerksomhet, noe som også fører til økt bevissthet om temaet i befolkningen. Det eksisterer imidlertid ulike oppfatninger i fagmiljøet av hvordan man kan kartlegge inneklimaet på en dekkende måte. Dette gjør det ofte vanskelig å dokumentere tilstanden på dette området.

Undersøkelsen viser at det i gjennomsnitt knytter seg færrest klager til manglende tilgjengelighet for funksjonshemmede for de kommunale bygningene. Dette resultatet kan forklares med at de funksjonshemmede representerer en forholdsvis liten gruppe i samfunnet. Et lite antall klager knyttet til tilgjengelighet betyr dermed ikke nødvendigvis at tilgjengeligheten er godt nok ivaretatt. Det er også rimelig at brukerne legger stor vekt på funksjonaliteten og dermed har en tilbøyelighet til å klage mer på bygningenes egnethet til

bruken enn på tilgjengeligheten for funksjonshemmede. Klager fra funksjonshemmede på tilgjengeligheten blir gjerne betraktet som et problem for huseieren, mens lokalenes brukbarhet for øvrig primært er brukernes problem, så lenge de ikke kan velge å flytte til andre lokaler. Når det er relativt færre brukere som klager over den bygningsmessige tilstanden, kan også dette skyldes at brukerne anser at bygningsmessig forfall først og fremst er huseierens problem og ansvar.

7.4.4 Sammenheng mellom mulige forklaringsvariabler og vedlikeholdstilstand

Materialet fra utvalgets spørreundersøkelse viser store variasjoner mellom kommunene når det gjelder bygningsmassens tilstand, fra kommuner som rapporterer at tilstanden er meget god eller tilfredsstillende på alle områder, til kommuner som rapporterer at tilstanden er svært dårlig eller lite tilfredsstillende på alle områder. Utvalget har derfor søkt å finne frem til årsakene til disse store ulikhetene.

To mulige forklaringsvariabler for forskjellig tilstand er kommunens størrelse og kommunens økonomiske handlefrihet. Tidligere undersøkelser, særlig rapporten fra ECON/Multiconsult (2001), fant ingen sterke og sikre sammenhenger mellom bygningenes tilstand og kommunenes frie inntekter per innbygger. Heller ikke kommunestørrelsen, kommunens sentralitet eller befolkningsendring siste fem år viste noen evne til å forklare variasjonene i bygningsmassens tilstand.

Kommunens økonomiske handlefrihet som forklaringsvariabel

Eiendomsforvaltningsutvalgets undersøkelse gir heller ingen indikasjon på at et høyere inntektsnivå (høye frie disponible inntekter) fører til en bedre tilstand for bygningene.¹ Kommuner som rapporterer om bra/tilfredsstillende eller dårlig tilstand, er forholdsvis jevnt fordelt i de ulike inntektskategoriene. Ser vi nærmere på de kommunene som har deltatt i

undersøkelsen, finner vi 56 kommuner med såkalt lave frie disponible inntekter i henhold til den kommunegrupperingen som er foretatt av Statistisk sentralbyrå (de 25 prosent av kommunene med lavest frie disponible inntekter). 23 (41 prosent) av disse kommunene har meldt om at den bygningsmessige tilstanden er svært dårlig eller lite tilfredsstillende for mer enn én bygningskategori. Som følge av det lave inntektsnivået i disse kommunene – kombinert med at en stor del av bygningsmassen er dårlig vedlikeholdt – kan man anta at disse kommunene står overfor den største utfordringen når det gjelder vedlikeholdsetterlepet. På basis av datagrunnlaget fra utvalgets undersøkelse anslås det at denne gruppen omfatter 40–45 kommuner på landsbasis.

Blant de kommunene med høye frie disponible inntekter (de 25 prosent av kommunene med høyest frie disponible inntekter) finner man imidlertid også en stor andel som rapporterer om en svært dårlig eller lite tilfredsstillende bygningsmessig tilstand for mer enn én bygningskategori.

En alternativ indikator for å vurdere kommunens samlede økonomi er netto driftsresultat i prosent av kommunens driftsinntekter. Vi baserer oss på driftsresultatene den siste syvårsperioden, fra 1997 til 2003. Vedlikeholdet av bygningsmassen vurderes her på basis av kommunenes svar på spørsmålet om hvor enig man er i utsagnet "Kommunens eiendomsmasse er samlet sett meget godt vedlikeholdt", hvor svargiver kunne krysse av på en sekstrinns skala, hvor 1 = uenig i svært stor grad og 6 = enig i svært stor grad. I tabellen er det lagt inn en verbal tolkning av de mellomliggende avkryssingsmulighetene.

Vi ser at bare 84 (2 + 22 + 60) av i alt 238 kommuner, eller ca. 35 prosent av kommunene, er mer eller mindre enig i at bygningsmassen er meget godt vedlikeholdt. De øvrige 65 prosentene er i ulik grad uenig i dette utsagnet. 29 prosent er uenig i stor grad eller i ganske stor grad i at bygningsmassen blir meget godt vedlikeholdt. En rimelig tolkning av resultatet er at det er ca. 30 prosent som vedlikeholder bygningsmassen sin på et uforsvarlig nivå. Dette stemmer med andelen bygninger som er i lite tilfredsstillende eller svært dårlig stand, jf. avsnitt 7.4.2 foran.

Tabell 7.3 viser at jo høyere driftsresultatet har vært, desto bedre er vedlikeholdet. Dette stemmer med hva man skulle vente, dersom driftsresultatet skulle være en vesentlig årsak til hvor godt kommunen vedlikeholder sine bygninger.

Ikke alle kommuner som har et solid driftsresultat, vedlikeholder bygningsmassen godt, og det er heller ikke slik at alle kommuner med dårlig råd har et dårlig vedlikehold. I tabell 7.4 har vi kryssta-

¹ Det forholdet at de ulike variablene (funksjonalitet, bygningsmessig tilstand, inneklima, tilgjengelighet, fordelt på ulike bygningskategorier) viser stabile gjennomsnittstall for besvarelsene når materialet fordeles på ulike kategorier som kommunestørrelse og økonomi, styrker tilliten til at disse gjennomsnittstallene gir et pålitelig uttrykk for den faktiske tilstanden. Den mulige feilen som kunne ligge i at alle kommuner tillegges lik vekt uansett størrelse på kommunen og omfanget av bygningsmassen, blir også neglisjerbar, når oppsplittingen viser at små og store kommuner rapporterer tilnærmet likt.

Tabell 7.3 Fordeling av kommuner etter grad av enighet med utsagnet om at vedlikeholdet er godt og gjennomsnittlig driftsresultat i perioden 1997-2003

Grad av enighet i utsagn om at bygningsmassen er meget godt vedlikeholdt	Antall kommuner for hvert svaralternativ	Gjennomsnitt av disse kommunenes driftsresultat 1997-2003
Uenig i svært stor grad	13	1,2 %
Uenig i ganske stor grad	56	1,3 %
Uenig i noen grad	85	2,2 %
Enig i noen grad	60	3,0 %
Enig i ganske stor grad	22	3,1 %
Enig i svært stor grad	2	3,9 %
Total	238	2,2 %

bulert oppfatninger av vedlikeholdet mot driftsresultatet, gruppert i mindre grupper. Tallene angir antall kommuner. Resultatene peker i samme retning som de foregående:

Blant de 33 kommunene med svakest driftsresultat (negativt i gjennomsnitt for de siste syv årene) var det 13 kommuner (40 prosent) som mente å ha et dårlig eller meget dårlig vedlikehold av bygningsmassen. Det er positivt at to av disse kommunene til tross for svak økonomi kunne rapportere om godt vedlikehold.

Blant de 99 kommunene som hadde best økonomi, var det likevel bare 15 som mente at vedlikeholdet var godt, og 19 kommuner som mente å ha et dårlig eller meget dårlig vedlikehold. Blant de kommunene som hadde et svakt positivt driftsresultat (mellom null og to prosent), var vedlikeholdsinnsatsen litt bedre enn blant dem med negativt resultat, men andelen som hadde et godt vedlikehold, var omtrent likt (ca. seks prosent) for begge disse gruppene.

Når vi bruker de siste syv årenes driftsresultat som indikator på kommuneøkonomien, er det altså en positiv sammenheng mellom kommuneøkonomien og vedlikeholdsinnsatsen. Jo bedre økonomien er, desto bedre blir vedlikeholdet. Dårlig kommuneøkonomi går ofte ut over vedlikeholdet,

men god kommuneøkonomi er åpenbart likevel ikke tilstrekkelig til å sikre et godt vedlikehold.

Betydningen av kommunestørrelsen

Fra Eiendomsforvaltningsutvalgets materiale er det mulig å identifisere en svak negativ sammenheng mellom kommunestørrelse og kommunenes egne vurderinger av den bygningsmessige tilstanden. Resultatene viser at den bygningsmessige tilstanden for kommunenes bygninger vurderes å være litt dårligere for store kommuner enn for små. Tendensen er entydig for de bygningskategoriene som kommunene eier, bruker og forvalter, med sterkest utslag for skolebygningene og helsebygningene. En mulig forklaring på denne sammenhengen kan være at det vil være sterkere fokus på eierrollen og et nærmere forhold mellom kommunepolitikerne og den kommunale eiendomsmassen jo mindre kommunen er. Dette kan så gi grunnlag for en sterkere politisk prioritering av bygningsmessig vedlikehold i små kommuner enn i de store, hvor bygningsmassen er omfattende og mer uoversiktlig.

Unntaket fra denne sammenhengen er tilstandsvurderingen av kirkebygninger, der de mellomstore kommunene har vurdert den bygnings-

Tabell 7.4 Krysstabulering av kommuner etter grad av enighet med utsagnet om at vedlikeholdet er godt (se tabell 2) og gjennomsnittlig driftsresultat i perioden 1997-2003

Grad av enighet i utsagn om at bygningsmassen er meget godt vedlikeholdt	Driftsresultat, gjennomsnitt 1997-2003			Total
	< 0	0-2 prosent	> 2 prosent	
Uenig i svært stor eller ganske stor grad	13	37	19	69
Delvis enig, nøytral eller delvis uenig	18	62	65	145
Enig i stor eller svært stor grad	2	7	15	24
Sum antall kommuner	33	106	99	238

messige tilstanden å være dårligere enn de store kommunene.

Når det gjelder inneklima i skolebygninger, finner man også at tilstanden er vurdert å være klart dårligere for de største kommunene (over 20 000 innbyggere) enn for øvrige kommuner. Når det gjelder tilgjengelighet for funksjonshemmede, viser undersøkelsen imidlertid en svak positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og tilgjengelighet for skolebygningene, øvrige kommunale bygninger og kirkebygninger. Det vil si at jo større kommunen er, desto bedre ivaretas krav om tilgjengelighet for funksjonshemmede. Dette kan skyldes at større kommuner med større enheter og flere brukere per bygning oftere vil oppleve at de har funksjonshemmede blant sine brukere. Dermed har disse kommunene i større grad allerede måttet foreta de nødvendige tilpasninger av bygningene.

Regionale forskjeller

Utvalget har sett nærmere på hvordan kommunenes tilstandsvurderinger varierer mellom ulike landsdeler og fylker. Kommuner fra Midt-Norge og de nordligste fylkene melder i gjennomsnitt om en noe dårligere tilstand enn landets øvrige kommuner. Rapportert gjennomsnittlig bygningsmessig tilstand fra kommunene i Nordland, Troms og Møre og Romsdal er dårligere enn landsgjennomsnittet for alle bygningskategorier. Kommunene fra Rogaland rapporterer om en bygningsmessig tilstand som er bedre enn landsgjennomsnittet for alle bygningskategorier. Det finnes ingen nærliggende forklaring på de regionale ulikhetene som er funnet i denne undersøkelsen. Fra diverse utviklingsarbeid i kommunene, blant annet fra arbeidet med bruk av KOSTRA-nøkkeltall i kommunene, har man imidlertid påvist at kommuner har lettere for å sammenligne seg med og tilpasse seg til nabokommuner enn til kommuner i andre deler av landet. Dette kan i enkelte tilfeller føre til lokale "standarder" for hva som er en akseptert tilstand innenfor de kommunale tjenestene. Samtidig vil lokale medier kunne bidra til at det dannes en felles oppfatning i opinionen og blant politikere av hvor godt eller dårlig det står til på ulike områder. Slik lokal opinionsdannelse kan påvirke de politiske prioriteringene og føre til ulik prioritering mellom de ulike delene av landet.

Bruk av systemer for planmessig vedlikehold

Rundt 85 prosent av kommunene og 94 prosent av fylkeskommunene i undersøkelsen sier seg helt

eller delvis enig i at planmessig vedlikehold gir lavere kostnader til eiendomsdrift og vedlikehold i det lange løp. Til tross for dette finner vi at en svært stor andel av kommuner og fylkeskommuner ikke benytter systemer for planmessig vedlikehold i særlig grad. Bruk av systemer og verktøy som bidrar til å kartlegge det langsiktige vedlikeholdsbehovet og til å dokumentere tilstanden og konsekvenser av manglende vedlikehold, anses i fagmiljøet som effektive hjelpemidler for å oppnå en god eiendomsforvaltning. Resultatene fra denne undersøkelsen er i så henseende ikke særlig oppløftende. Kun 12 prosent av kommunene i undersøkelsen benytter slike systemer i betydelig eller stor grad. Disse kommunene rapporterer også i hovedsak om en noe bedre tilstand på bygningene enn snittet for kommunene totalt. Rundt halvparten rapporterer at de ikke benytter systemer for planmessig vedlikehold i noen særlig grad. En nærmere analyse av den sistnevnte gruppen viser at de små kommunene er overrepresentert blant disse. Utvalget finner det imidlertid oppsiktsvekkende at hele 31 prosent av de store kommunene (over 20 000 innbyggere) ikke benytter systemer for planmessig vedlikehold i særlig grad. Også hele 30 prosent av fylkeskommunene rapporterer om liten eller ingen bruk av systemer for planmessig vedlikehold.

Organiseringen av eiendomsforvaltningen

Det foregår i dag en stor grad av organisasjonsendringer innenfor kommunesektoren. Utvalget valgte blant annet å undersøke om det finnes indikasjoner på store endringer i de strukturelle forholdene innenfor den kommunale og den fylkeskommunale eiendomsforvaltningen.

Undersøkelsen viste at kommunene og fylkeskommunene i overveiende stor grad fortsatt benytter tradisjonelle organisasjonsmodeller innenfor egen administrasjon for sin eiendomsforvaltning. Dette samsvarer med resultatene fra Kommunal organisasjonsbase våren 2004. Det store flertallet har valgt å opprette en sentral avdeling for eiendomsforvaltning. Det er imidlertid store variasjoner i hvordan en slik sentral eiendomsforvaltning er organisert med hensyn til budsjettmessig styring, funksjonsfordeling i forhold til eieransvaret og i forhold til brukerne. Enkelte, særlig større kommuner, har organisert sin eiendomsforvaltning med leiebetalning fra brukerne, nettobudsjettering av eiendomsforvaltningen og konkurranseutsetting av deler av denne, for eksempel renhold og tekniske tjenester, men uten å velge den formelle KF-formen. (Fylkes-) kommunalt foretak og

kommunalt aksjeselskap benyttes foreløpig i svært liten grad, bortsett fra i de største byene, som i stor grad har tatt i bruk foretaksmodellen. Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Drammen har alle etablert kommunale foretak for hele eller deler av sin eiendomsforvaltning de siste årene.

Rundt 14 prosent av kommunene har konkrete planer om å endre organisasjonsmodell for eiendomsforvaltningen, og 42 prosent av disse (seks prosent av kommunene) angir at de vurderer å organisere sin eiendomsforvaltning i et kommunalt foretak (KF). Blant de 11–12 kommunene i undersøkelsen som har angitt bruk av denne modellen, finner vi i hovedsak store og mellomstore kommuner.

Utvalget har sett nærmere på eventuelle sammenhenger mellom organisering og resultater fra tilstandsvurderingene. Det er imidlertid ikke mulig å påvise noen klare sammenhenger mellom vurderingene av tilstanden på bygningene og organisering.

Når man ser på de kommunene som har valgt å organisere sin eiendomsforvaltning som kommunalt foretak, finner man at disse i snitt rapporterer om en noe dårligere tilstand på bygningene enn snittet for øvrig. Man kan her tenke seg at dårlig bygningsmessig tilstand i disse kommunene har vært en medvirkende årsak til at kommunen har valgt å skille eiendomsforvaltningen ut i et eget foretak. Kommunene ble derfor også spurt hvor lenge den nåværende organisasjonsmodellen har vært gjeldende. Av 11 kommuner som har organisert skolebygningene i kommunalt foretak, har seks hatt denne organisasjonsformen i mindre enn to år. For denne gruppen var særlig bygningsmessig tilstand klart dårligere enn gjennomsnittet. For de øvrige fem kommunene som hadde hatt skolebygningene under kommunalt foretak i tre år eller mer, meldes det om en noe bedre tilstand for skolebygningene enn gjennomsnittet. Selv om dette kan indikere en positiv effekt av foretaksorganisering av skolebygningene over tid, er antallet kommuner og den anvendte metoden ikke tilstrekkelig til å trekke sikre konklusjoner.

Antatte årsaker til manglende vedlikehold

Ifølge tidligere undersøkelser (ECON/Multiconsult) svarer et flertall av kommunene at mangel på ressurser er den viktigste årsaken til mangelfullt vedlikehold. Eiendomsforvaltningsutvalget var interessert i å få en vurdering av mulige andre årsaker, særlig slike som er av en mer systemmessig karakter, og har derfor utelatt ressursmangel

som et av de ferdig formulerte svaralternativene. På undersøkelsens spørsmål om hva som er de viktigste årsakene til manglende vedlikehold, hevder 76 prosent av de deltagende kommunene og 82 prosent av fylkeskommunene at manglende politisk prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold er blant de tre viktigste årsakene. Dette resultatet kan indikere at dagens system der politikere må prioritere mellom kortsiktige driftstiltak og langsiktige forebyggende tiltak i de årlige budsjetter, ikke sikrer at de langsiktige tiltakene blir prioritert i tilstrekkelig grad. Andre årsaker til manglende vedlikehold er ifølge kommunene og fylkeskommunene i undersøkelsen

- manglende fokusering på bygningsmessig vedlikehold i kommunens økonomiplan
- manglende krav til avsetning for vedlikehold i regnskapet
- manglende langsiktige mål og planer for eiendomsforvaltningen i kommunen

Svært få kommuner angir at uhensiktsmessig organisering eller manglende kompetanse når det gjelder eiendomsforvaltning, er en viktig årsak til manglende vedlikehold. Ved vurdering av svarene er det viktig å ta i betraktning at det hovedsakelig er representanter for den administrative ledelsen og/eller faglig ansvarlige som er blitt spurt. Når det gjelder slike spørsmål hvor "årsak til" lett kan tolkes som "ansvar for" eller "skyld i" at vedlikeholdet blir forsømt, må derfor svarene vurderes på bakgrunn av hvem som har svart. Svarene kan ikke nødvendigvis betraktes som representative for kommunens politikere eller brukerne av eiendommene.

Planmessig vedlikehold må følges opp med ressurser

En nærmere analyse av det materialet utvalget fikk inn gjennom spørreundersøkelsen, viser at system for planmessig vedlikehold gir et bedre vedlikehold for bygningene. Tabell 7.5 viser hvordan kvaliteten på vedlikeholdet varierer mellom kommunene avhengig av i hvilken grad kommunen benytter systemer for planmessig vedlikehold (spørsmål 3.2), og i hvilken grad påvist vedlikehold blir fulgt opp med ressurser (spørsmål 3.3).

Tabell 7.5 bekrefter at vedlikeholdet blir vesentlig bedre jo flinkere kommunen er til å følge opp påvist vedlikeholdsbehov med ressurser. System for planmessig vedlikehold gir bedre vedlikehold og bedre teknisk tilstand så snart påvist vedlikeholdsbehov i noen grad blir fulgt opp med ressurser. Selv om ressurstildelingen bare delvis føl-

Tabell 7.5 Kvaliteten på vedlikeholdet i kommunene og fylkeskommunene, avhengig av i hvilken grad det benyttes system for planmessig vedlikehold, og avhengig av i hvilken grad påvist vedlikeholdsbehov følges opp med ressurser. 6 = svært godt vedlikehold, 1 = dårlig vedlikehold

		Benytter system for planmessig vedlikehold			
		Liten grad	Noen grad	Stor grad	Snitt
Påvist vedlikeholdsbehov følges opp med ressurser	Stor grad	4,4	4,0	5,3	4,8
	Noen grad	3,4	3,6	4,1	3,6
	Liten grad	2,5	2,4	2,7	2,4
	Snitt	3,0	3,2	3,8	3,2

ger opp påviste behov, vil et systematisk planmessig vedlikehold kunne bidra til at midlene utnyttes best mulig til å holde bygningene ved like og i tilfredsstillende teknisk stand.

Det er imidlertid et fåtall av kommunene og fylkeskommunene som benytter system for planmessig vedlikehold, og enda færre følger opp påvist vedlikeholdsbehov med tildeling av ressurser til vedlikeholdet. Tabell 7.6 viser hvordan antall kommuner fordeler seg etter disse to kriteriene.

Vi ser at hele 133 kommuner/fylkeskommuner har svart at de i liten grad benytter system for planmessig vedlikehold, samtidig som over halvparten av disse (70 kommuner/fylkeskommuner) i liten eller ingen grad følger opp påvist vedlikeholdsbehov med ressurser. Det er kun tre kommuner/fylkeskommuner som har svart at de i stor grad benytter system for planmessig vedlikehold, samtidig som de har svart at påvist vedlikeholdsbehov i stor grad blir fulgt opp med ressurser. Til sammen er det kun 15 kommuner/fylkeskommuner av 264, det vil si ca. seks prosent, som i stor grad følger opp påvist vedlikeholdsbehov med tildeling av ressurser. Dette er i seg selv overraskende få.

Tabell 7.6 viser imidlertid at bruk av system for planmessig vedlikehold til en viss grad bidrar til at påvist vedlikeholdsbehov blir fulgt opp med ressurser.

Av de 131 kommunene (96 + 35) som bruker system for planmessig vedlikehold i middels eller stor grad, var det 60 prosent som i noen grad fulgte opp påvist vedlikeholdsbehov med ressurser. Tilsvarende ble påvist vedlikeholdsbehov i noen grad fulgt opp med ressurser i 47 prosent av de 133 kommunene som i liten eller ingen grad bruker system for planmessig vedlikehold.

Både systemer for planmessig vedlikehold og tildeling av ressurser på grunnlag av påvist vedlikeholdsbehov bidrar til et bedre vedlikehold av eiendomsmassen. Ressurstildelingen synes å ha størst betydning, og uten en rimelig grad av oppfølging av påviste vedlikeholdsbehov med tildeling av ressurser blir systematisk planlegging uten noen klar positiv virkning.

7.5 Utvalgets sammenfatning og vurdering av tilstanden

Det er overbevisende dokumentert at en betydelig andel av den kommunale og den fylkeskommunale eiendomsmassen inklusive kirkebygningene blir mangelfullt vedlikeholdt og er i dårlig stand. Bildet er imidlertid svært nyansert, og det finnes en rekke eksempler på kommuner som ivaretar sin eiendomsforvaltning på en tilfredsstillende måte. I gjennomsnitt vurderer 70 prosent av kommunene og

Tabell 7.6 Antall kommuner og fylkeskommuner som benytter system for planmessig vedlikehold, og som følger opp påvist vedlikeholdsbehov med ressurser i ulik grad

		Benytter system for planmessig vedlikehold			
		Liten grad	Noen grad	Stor grad	Sum
Påvist vedlikeholdsbehov følges opp med ressurser	Stor grad	9	3	3	15
	Noen grad	54	52	21	127
	Liten grad	70	41	11	122
	Sum	133	96	35	264

nær 80 prosent av fylkeskommunene at tilstanden for de ulike bygningstypene (inklusive kirkene) er tilfredsstillende eller svært god. Bare 35 prosent av svarerne fra kommunene er mer eller mindre enig i at bygningsmassen i kommunen blir meget godt vedlikeholdt. De øvrige 65 prosentene er i ulik grad uenig i dette utsagnet, og blant disse er 29 prosent uenig i stor grad eller i ganske stor grad i at bygningsmassen blir meget god vedlikeholdt.

Dette gir et bilde som tilsier at det er om lag en tredel av landets kommuner, rundt 150 kommuner, hvor vedlikeholdet av bygningsmassen generelt er for dårlig, og hvor bygningsmessig forfall er et betydelig problem. I tillegg er det ytterligere en tredel av kommunene som ikke har et fullt ut tilfredsstillende vedlikehold av bygningsmassen. For fylkeskommunene er bildet mer nyansert og vesentlig mer positivt, men det er likevel flere som sliter med et utilfredsstillende vedlikehold. Fylkeskommunenes skolebygninger kommer dårligst ut. Skolene har lite tilfredsstillende inneklima i seks av de 17 fylkeskommunene som har svart på utvalgets undersøkelse.

Selv om tilstanden for ulike bygningstyper vurderes positivt for kommunens bygningsmasse sett under ett, utelukker ikke dette at enkeltbygninger også i disse kommunene kan ha dårlig tilstand. Bygningenes alder vil for eksempel variere i større grad innenfor den enkelte kommune enn det gjennomsnittsalderen varierer mellom kommunene.

Blant annet som en følge av satsningen innenfor eldreomsorgen de siste årene er det kommunenes helsebygninger (i hovedsak sykehjem) som er i best stand. For skolebygningene vurderer 35 prosent av kommunene og 30 prosent av fylkeskommunene at inneklima er lite tilfredsstillende eller svært dårlig. Både utvalgets egen undersøkelse og Norsk Gallups spørreundersøkelser viser at også brukerne av skolebygninger er minst fornøyd med inneklima.

Det knytter seg stor usikkerhet til målinger og beregninger av vedlikeholdsetterslepet. Utvalgets egen undersøkelse har ikke hatt til formål å danne grunnlag for å fastsette størrelsen i form av et kronebeløp for etterslepet. Andre undersøkelser og beregninger er basert på ulike beregningsmetoder og ulike metoder for kartlegging av bygningenes tilstand. Multiconsults kartlegging er basert på detaljerte data om enkeltbygninger i 41 kommuner, som igjen representerer 37 prosent av innbyggerne i landet. Estimert oppgraderingsbehov på landsbasis oppgis til 120 milliarder kroner, fordelt med 98 milliarder kroner for kommunale og 22 milliarder kroner for fylkeskommunale bygninger. Dersom disse beløpene fordeles på den delen av

eiendomsmassen som bør oppgraderes, får vi en enhetskostnad på 11 000 kroner per kvadratmeter.

Flere undersøkelser viser imidlertid at kommuners og fylkeskommuners gjennomsnittlige årlige utgifter til vedlikehold burde vært fra 60 til 100 prosent høyere enn de faktisk er for å tilfredsstille det nivået som kjennetegner godt vedlikeholdte bygninger.

Verken tidligere undersøkelser eller de data utvalget selv har innhentet, har kunnet påvise at kommunenes andel av frie inntekter kan forklare variasjonene i vedlikeholdsinnsett eller bygningsmassens tilstand. Det viser seg likevel at de kommunene som har hatt høyest driftsresultat de siste syv årene, samlet sett ivaretar vedlikeholdet bedre enn kommuner med lavt eller negativt driftsresultat. Jo bedre driftsresultatet har vært, desto bedre er vedlikeholdet av bygningsmassen. Blant de kommunene som har hatt driftsresultat på to prosent eller mer i gjennomsnitt for de siste syv årene, er det likevel ca. 20 prosent som har hatt et dårlig eller svært dårlig vedlikehold av bygningsmassen. For de kommunene som har dårligst råd, og som samtidig har en dårlig vedlikeholdt bygningsmasse, vil økonomien selvsagt være et vesentlig problem også når det gjelder det å ivareta vedlikeholdet på en bedre måte. Dårlig kommuneøkonomi går ofte ut over vedlikeholdet, men god kommuneøkonomi er åpenbart likevel ikke tilstrekkelig til å sikre et godt vedlikehold.

Tidligere undersøkelser har heller ikke kunnet påvise noen sikker sammenheng mellom kommune størrelsen og vedlikeholdet av bygningene. Utvalgets egen spørreundersøkelse viser imidlertid en tendens til at bygningsmessig tilstand rapporteres å være noe bedre i de små kommunene enn i de mellomstore og dårligst i de største. Unntaket fra dette er kirkebygningene, hvor de mellomstore kommunene rapporterer om en dårligere bygningsmessig tilstand enn de store kommune, men også her kommer de små kommunene best ut. Tilgjengelighet for funksjonshemmede viser et mer sammensatt bilde, hvor de store kommunene rapporterer en bedre tilstand for skoler og øvrige kommunale bygninger, men dårligere for helsebygningene enn de små kommunene. Utvalget mener disse funnene ikke er tilstrekkelig tydelige til å kunne trekke noen klare konklusjoner om sammenhenger mellom kommune størrelse og grad av effektiv eiendomsforvaltning.

Både Kommunal organisasjonsbase og utvalgets egen undersøkelse viser at de langt fleste kommuner og fylkeskommuner velger å organisere sin eiendomsforvaltning på tradisjonell måte innenfor kommunens basisorganisasjon. Man finner i tillegg

et overraskende lite omfang av interkommunalt samarbeid innenfor eiendomsforvaltning. Små kommuner vil ofte ha vanskeligheter med å etablere og opprettholde solide fagmiljøer innenfor ulike tjenester. Kommunene og fylkeskommunene rapporterer selv om lite bruk av systemer for planmessig vedlikehold, noe som også gir seg utslag i manglende systematisk kartlegging av vedlikeholdsbehovet. Det må kunne antas at økt kommunesamarbeid vil kunne bedre forutsetningene for å oppnå større fagmiljøer og mer profesjonell eiendomsforvaltning i mange kommuner.

Utvalgets undersøkelse viser at enkelte kommuner nå vurderer å organisere eiendomsforvaltningen som kommunalt foretak (KF). Et mål med dette er å oppnå økt profesjonalitet og en mer langsiktig forvaltning av kommunale og fylkeskommunale bygninger. Kommunene rapporterer selv at manglende politisk prioritering er den viktigste årsaken til manglende vedlikehold. En mer selvstendig stilling for eiendomsforvaltningen kan bidra til økt fokus på (fylkes)kommunens eierrolle og en bevisstgjøring av politikerne. Det er imidlertid ingen automatikk i at fristilling av virksomheten fører til mer effektiv eiendomsforvaltning. For å lykkes med foretaksmodellen må det etableres et godt samarbeidsklima og klare ansvarsforhold mellom kommunen og foretaket og god informasjon til politikere og kommuneledelse. Samtidig må virksomheten gis stabile rammevilkår. Foretaksorganisering av eiendomsforvaltningen er som regel kombinert med innføring av husleie for brukerne.

Resultatene fra Kommunal organisasjonsdatabase viser at 28 prosent av kommunene og to av 14 fylkeskommuner har tatt i bruk tiltak for konkurranseeksponering innenfor drift og vedlikehold av bygninger. Dette er et overraskende lavt omfang når man tar i betraktning at tiltakene dekker både konkurranseutsetting (anbudskonkurranse på hele eller deler av virksomheten), interne kontrakter (internhusleie) og sammenlignbare data (benchmarking). Utvalget er av den oppfatning at en mer profesjonell eiendomsforvaltning innebærer økt bruk av slike verktøy. Eksempelvis vil bruk av nøkkeltall for sammenligning med andre gi en bedre forutsetning for en effektiv eiendomsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner.

Det later til at manglende fokus på vedlikehold er et generelt problem i kommunesektoren. I Eiendomsforvaltningsutvalgets undersøkelse svarer nærmere 80 prosent av kommunene og fylkeskommunene at manglende politisk prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold er en av de viktigste årsakene til mangelfullt vedlikehold. Årsaken til den manglende prioriteringen er sammensatt, men det synes som om dagens system der politikere må prioritere mellom kortsiktige driftstiltak og langsiktige forebyggende tiltak ved den årlige budsjettbehandlingen, ikke sikrer at de langsiktige tiltakene blir prioritert i tilstrekkelig grad. I tillegg må man kunne anta at manglende systemer for planmessig vedlikehold og manglende bruk av nøkkeltall innenfor eiendomsforvaltningen fører til lavt kunnskapsnivå og lite fokus på eiendomsforvaltning blant kommuneledelse og politikere.

Både systemer for planmessig vedlikehold og tildeling av ressurser på grunnlag av påvist vedlikeholdsbehov bidrar til et bedre vedlikehold av eiendomsmassen. Ressurstildelingen synes å ha størst betydning, og uten en rimelig grad av oppfølging av påviste vedlikeholdsbehov med tildeling av ressurser blir systematisk planlegging uten noen klar positiv virkning. Planleggingen bidrar imidlertid til en viss grad positivt til at påviste behov blir fulgt bedre opp ved tildeling av ressurser til vedlikeholdet. Dette kan tenkes å ha sin forklaring i at vedlikeholdet får noe høyere politisk prioritet når behovene blir påvist gjennom systematiske planleggingsprosesser, som kan gi en bedre og mer overbevisende dokumentasjon av behovene.

I tillegg til manglende prioritering av ressurser til vedlikehold er det også en underliggende antakelse i de fleste rapporter at de midlene som faktisk er satt av, heller ikke blir optimalt utnyttet. Arbeidet med kommunal og fylkeskommunal eiendomsforvaltning må rettes mot begge disse problemstillingene; økt prioritering av bygningsvedlikehold i de kommunale og fylkeskommunale budsjetter og bedret utnyttelse av midler. Ensidig fokus på kun en økning av budsjett kan invitere til lite målrettet utnyttelse av midlene. Det bør forutsettes egnede systemer for planmessig vedlikehold, som vil bidra til målrettet utnyttelse av midlene, riktigere prioritering og bedre vedlikehold for de ressursene som stilles til rådighet.

Kapittel 8

Erfaringer fra andre

Eiendomsforvaltningsutvalget har vært i kontakt med Finansdepartementet i Sverige, innenriksdepartementene i Danmark, Nederland og Finland, Svenska Kommunförbundet og den danske Kommunenes landsforening (KL)¹ for å få opplysninger om eiendomsforvaltningen i disse landene. Det svenske Finansdepartementet har valgt å la Miljödepartementet svare på spørsmål 4. Ikke alle land har besvart spørsmålene like fyllestgjørende. Nedenfor er først spørsmålene og så svarene for hvert land gjengitt.

Den statlige eiendomsforvaltningen er blitt vesentlig modernisert de siste årene. I siste del av kapitlet gis det en kort redegjørelse for de erfaringene som er dokumentert.

8.1 Forholdene i andre land

8.1.1 Spørsmålene

Spørsmål 1. Tilstanden på kommunal bygningsmasse

Det ønskes informasjon om det er avdekket eventuelle problem knyttet til manglende vedlikehold av kommunal bygningsmasse, og om statlige myndigheter i så fall har tatt tak i dette forholdet ved å foreslå og gjennomføre tiltak. Med manglende vedlikehold siktes det både til den bygningstekniske tilstanden, inneklimateforhold, funksjonalitet og tilgjengelighet for funksjonshemmede.

- Er det i løpet av de siste tre til fire år utarbeidet rapporter som beskriver tilstand (funksjonalitet, inneklimate, tilgjengelighet m.v.) i den kommunale bygningsmassen.
- Hvis ja – hva var hovedfunnene i disse rapportene.

Spørsmål 2. Organisering av kommunal eiendomsforvaltning

Vi ber her om en redegjøring av hvilke juridiske rammer som settes for kommunal organisering, og

hvilke organisasjonsmodeller som benyttes innenfor den kommunale eiendomsforvaltningen. Det ønskes også informasjon om eventuell statlig tilrettelegging for offentlig- privat samarbeid og partnerskap i kommunesektoren, og i hvor stor grad det inngås avtaler mellom kommuner og private aktører.

- Er det i regelverket lagt noen begrensninger på organiseringen av den kommunale eiendomsforvaltning
- Kan kommunene opprette egne juridiske enheter som får ansvar for å forvalte kommunens bygninger og eiendommer
- Kan eiendomsforvaltningen, jf. pkt. b i stedet fullt ut overlates private selskaper
- d. Kan det anslås hvor stor andel av drifts og vedlikeholdsoppgavene som utføres av andre enn eierkommunen
- Åpner regelverket for OPS-avtaler, og i hvilken grad benyttes eventuelt muligheten.

Spørsmål 3. Rammer for kommunal økonomiforvaltning

Det bes om en redegjørelse av hvilke juridiske rammer som er satt for kommunal økonomiforvaltning, herunder om det er satt et balansekrav knyttet til regnskap og budsjett. Det bes om informasjon om hvilket regnskapsprinsipp som nyttes, herunder en beskrivelse av regnskapsmessig håndtering av avskrivninger, og om det stilles spesielle krav til avsetning for vedlikehold. Det bes også om informasjon om eventuelle statlige finansieringsordninger eller andre incitamenter for kommunene knyttet til utvikling, utbedring og/eller vedlikehold av kommunale eiendommer.

- Nytter kommunene et periodisert, modifisert eller kontantbasert regnskap.
- Er det i regelverket satt krav til finansielle avskrivninger
- Er det i regelverket satt krav til avsetninger til vedlikehold av bygninger og anlegg.

Spørsmål 4. Juridiske krav til eksisterende bygg

Vi ber om en beskrivelse av i hvilken grad det stilles krav til vedlikeholdet av byggverk (både kom-

¹ Svenska Kommunförbundet og den danske Kommunenes landsforening tilsvarer Kommunenes Sentralforbund i Norge.

munale og andre), om dette regelverket samordner alle de tekniske krav som stilles til eksisterende byggverk og om det føres et aktivt tilsyn med kommunale eiendommer.

- a) Kan bygningsmyndighetene gi pålegg om generelt vedlikehold av bygninger, eller bare ved fare eller stor ulempe.
- b) Kan bygningsmyndighetene gi pålegg om utbedringer av bygninger
 - hva skal i så fall til før pålegg kan gis
 - hvilke typer byggverk omfattes
 - hvilke forhold er viktigst å ivareta ved utbedring (tilgjengelighet, miljø, energi osv,
 - hvilket nivå kan det kreves utbedret til.
- c) Er det samsvar mellom bygningsregelverk og annet regelverk (helse, brann, arbeidsmiljø mv.) når det gjelder krav til eksisterende byggverk.
- d) Stilles det krav til drift og vedlikehold ved ferdigstillelse av nye bygg.

Spørsmål 5. Kompetanse

Det ønskes informasjon om det er foretatt noen kartlegging av den bygningsmessige kompetansen innenfor den kommunal eiendomsforvaltningen, om det stilles bestemte krav til slik kompetanse og i hvilken grad en benytter systemer og verktøy som kartlegger behovet for planmessig vedlikehold.

- a) Informasjon om størrelsen på kommunene.
- b) Hvordan vurderes kommunenes kompetanse på eiendomsforvaltning
- c) Er det gjort noen undersøkelse om kompetansen på e-forvaltning i sektoren.

8.1.2 Landene

Danmark

I Danmark finnes det et Bygnings- og Boligregister (BBR), som inneholder opplysninger om alle bygninger i Danmark. Registeret inneholder opplysninger om byggeår, størrelse, eierforhold, byggematerialer, anvendelse og eventuelle ombygginger.

Den kommunale bygningsmassen i Danmark rapporteres generelt å være i god stand. Størstedelen av den kommunale bygningsmassen består av kommunale institusjoner for barn, eldre, skoler, administrasjonsbygninger, idrettsanlegg mv. Århus er en av de kommunene med flest kommunale boliger, men flesteparten av kommunene har i dag solgt sine kommunale boligbygg.

Manglende vedlikehold er et problem, og det er kjent at å ta igjen vedlikeholdsetterslepet blir

dyrere enn et løpende vedlikehold ville ha blitt. Men i den kommunale økonomien vil det ofte være en umiddelbar innsparingsmulighet på dette feltet.

Vedlikeholdet av institusjoner er oftest fordelt slik at det er institusjonen selv som står for det innvendige vedlikeholdet, mens kommunen (rådhuset) står for det utvendige vedlikeholdet.

Især på skoleområdet har det vært et betydelig vedlikeholdsetterslep. I de økonomiske avtalene mellom regjeringen og kommunene de siste tre år har det derfor vært avsatt ekstra midler til å renovere skoler. Renoveringsarbeidene har i stor grad sin bakgrunn i soppangrep og for dårlige takløsninger og har gjort dem meget omfattende og dyre.

Den kommunale styringsloven inneholder ingen nærmere regler om innretningen av den kommunale administrasjonen. Ifølge den kommunale styringsloven har kommunalbestyrelsen² anledning til å fatte vedtak om hvordan den kommunale administrasjonen skal innrettes på en mest mulig hensiktsmessig måte.

En kommune kan opprette egne enheter som har ansvaret for å forvalte kommunens eiendommer. De enkelte administrative enhetene i kommunen utgjør én forvaltningsmyndighet, på den måten at de avleder sin kompetanse fra kommunalbestyrelsen ("den kommunale enhetsforvaltning"). Det er således ikke tale om etablering av selvstendige juridiske enheter.

Kommunalbestyrelsen er kommunens øverste myndighet og har det overordnede ansvaret for hele den kommunale virksomheten. Dette betyr likevel ikke at alle kommunale oppgaver skal løses i kommunal regi. Kommunalbestyrelsen har i utgangspunktet fri adgang til å inngå avtaler – for eksempel i form av "utliciteringsavtaler"³ – med private om å løse en kommunal oppgave. Kommunalbestyrelsen kan imidlertid ikke fraskrive seg ansvaret for at oppgaven blir utført gjennom å inngå avtaler med private. Kommunalbestyrelsen vil i et slikt tilfelle fremdeles ha ansvaret for at oppgaven ivaretas i tråd med lovgivningens krav. Adgangen til utlicitering er regulert av EU-anbudsreglene, det statlige anbudssirkulæret og konkurranseloven.

Kommunalbestyrelsens frie adgang til å overlate oppgaveutføringen til private fravikes imidlertid i de tilfellene hvor kommunalbestyrelsen ønsker å utskille en oppgave til et selvstendig selskap (for eksempel et aksjeselskap), og samtidig

² Det samme som et norsk kommunestyre.

³ "Utlicitering" vil si at en ekstern leverandør, etter en anbudsrunde, overtar utførelsen og leveransen av de utbudte oppgavene, samt personalansvaret for de medarbeidere som utfører oppgavene.

bevare styringen over utføringen av oppgaven. Hvis en oppgave ivaretas i et aksje- eller andelsselskap, vil kommunalbestyrelsen bevare styringen over oppgaven dersom kommunen eier mer enn 50 prosent av aksjene, eller hvis kommunen på annen måte, for eksempel ved inngåelse av aksjonær-overenskomst, har en bestemmende innflytelse på selskapet. Gjennom et slikt tiltak bringer kommunalbestyrelsen sin virksomhet utenfor reglene i den kommunale styringsloven og den øvrige lovgivningen som gjelder for kommunal forvaltning. En slik utskillelse av oppgaver til et selvstendig selskap krever i utgangspunktet lov hjemmel.

Kommunenes deltakelse i selskaper med andre kommuner eller private parter begrenses av de såkalte kommunalfullmaktsregler (ulovbestemte regler om grensene for kommunenes virksomhet). Etter kommunalfullmaktsreglene vil en kommune kunne delta i offentlig-private selskaper såfremt selskapet kun ivaretar kommunale oppgaver. Dette innebærer blant annet at selskapet ikke må ha ervervsøkonomiske formål for øye. Det er også satt som krav at kommunen ikke har bestemmende innflytelse i selskapet. Kommunen må således ikke eie mer enn 50 prosent av aksjene i selskapet eller på annen måte ha en bestemmende innflytelse på selskapet, for eksempel ved inngåelse av aksjonær-overenskomst. Det er imidlertid ikke et krav at det er privat deltakelse i selskapet. Selskapet kan derfor for eksempel bestå av to kommuner som hver har 50 prosent av aksjebeholdningen.

Loven om kommuners og amtskommuners samarbeid med aksjeselskaper mv. innebærer at kommunenes oppgaver på ervervsområdet utvides i forhold til kommunalfullmaktsreglene. Loven gir kommuner adgang til å delta i selskaper hvis deres aktiviteter enten bygger på en videreutvikling av kommunal kunnskap og innsikt eller salg av varer og tjenester basert på kommunal kunnskap og innsikt.

Loven setter grenser for omfanget av det kommunale engasjementet i selskaper ved at kommuner maksimalt kan skyte inn ti millioner kroner. Økonomi- og ervervsministeren kan likevel dispensere fra taket på ti millioner kroner. Det er gitt dispensasjon for de syv søknadene som har vært behandlet siden 1993.

Den enkelte kommune må ikke ha bestemmende innflytelse i et felles selskap. En kommune kan således ikke ha aksjemajoriteten i et selskap. Derimot kan flere kommuner i fellesskap godt samlet sett ha aksjemajoriteten, slik at det samlet sett er offentlig aksjemajoritet i selskapet. Videre er det ikke påkrevd med privat deltakelse i selskapet. Selskapet kan derfor for eksempel bestå av to

kommuner som hver har 50 prosent av aksjene. Det eksisterer i dag 24 selskaper opprettet med hjemmel i denne loven, og av dem består åtte selskaper av kun offentlige deltakere.

Loven bestemmer også at selskapets aktiviteter ikke må være identiske med de aktiviteter som kommunen tidligere selv har ivaretatt, og at selskapet ikke må ha til formål kun å produsere varer eller ytelser til selskapets aksjonærer, men at det skal skje salg til eksterne brukere.

Den danske regjering sendte i januar 2004 ut en handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaper (OPP).⁴ Handlingsplanen finnes blant annet på Indenrigs- og Sundhedsministeriets hjemmeside. Målet med handlingsplanen er at det offentlige skal bli bedre til å bruke markedet når det leverer service til befolkningen. Regjeringen i Danmark ønsker derfor å fremme nye organisasjons- og samarbeidsformer mellom den private og den offentlige sektor.

Handlingsplanen inneholder en katalog med ti initiativer, herunder et pilotprosjekt på bygge- og boligområdet. Det er i den forbindelse avsatt seks millioner kroner over tre år til å understøtte kommuner og amtskommuner som ønsker å iverksette hensiktsmessige OPP-pilotprosjekter eller prosjekter som inneholder OPP-lignende elementer.

Reglene om kommunenes låneopptak kan i visse tilfeller føre til at en kommune eller amtskommune må deponere et visst beløp ved deltakelse i offentlig-private partnerskaper. For å fremme initiativer på OPP-området har regjeringen etablert to fond på i alt 200 millioner kroner for 2003 og 2004. Fondene er avsatt til kommuner og amtskommuner som ønsker å søke om dispensasjon fra lånereglene når de setter i gang et OPP-prosjekt.

KL har imidlertid frarådet kommunene å anvende OPP, dels fordi investeringene må være store for å kunne "bære" en slik avtale, underforstått at kommunenes vedlikehold og byggeprosjekter sjelden er store nok til å kunne forsvare slike investeringer, dels fordi kontraktene er meget langvarige. KL mener at det ikke kan være til kommunenes fordel (det blir dyrere enn i dag) å lage så langvarige kontrakter. En tredje grunn som anføres av KL, er at mange kommuner i Danmark er i gang med en kommunalreform. De vil derfor ikke anbefale kommunene å inngå avtaler av så lang varighet (25–35 år).

KL antar at den mest typiske vedlikeholdsorganiseringen er at kommunene selv styrer hva som skal vedlikeholdes og hvor, men at oppgavene i

⁴ Det samme som det norske offentlig-privat samarbeid/partnerskap, som i Norge forkortes OPS.

flere og flere tilfeller ivaretas av private. Fordi flere og flere kommuner kun styrer sine vedlikeholdsoppgaver, er det ifølge KL opplagt at når for eksempel vinduene i en bygning skal skiftes ut, så tar man alle vinduene samtidig. Disse vedlikeholdsoppgavene settes naturligvis ut på anbud, noe som gjør at det blir billigere for kommunen. I Danmark skal de offentlige myndighetene forholde seg til "lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren". Det gjelder også vedlikeholdsoppgaver på opp til ca. 42 millioner kroner. Over dette nivået kommer EUs lov om anbud til anvendelse.

Danske kommuner og amt benytter et utgiftsbasert (kontant) regnskapsprinsipp, men skal innen 2006 gå over til kostnadsbaserte regnskapsprinsipper.

Bakgrunnen for *kostnadsreformen* er at regjeringen ved tiltredelsen i 2001 utarbeidet et moderniseringsprogram der det inngikk en rekke elementer som skulle skape en mer effektiv offentlig sektor. Dette skulle blant annet skje gjennom økt fokus på den faktiske ressursanvendelsen i produksjonen av velferdsgoder. På den bakgrunn ble kostnadsreformer innledet i så vel den statlige som den kommunale sektor med henblikk på å gå over fra utgiftsstyring til kostnadsstyring.

Første skritt mot kostnadsreformen var en anbefaling fra Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og regnskabsudvalg om å innføre kostnadsregistrering på forsyningsområdet fra og med 2002-regnskapet.

I juni 2002 – i forbindelse med kommuneavtalene for 2003 – ble det avtalt at det skal etableres en åpningsbalanse for 2004-regnskapet som omfatter et anleggskartotek (kapitalverdikartotek). Dette kartoteket skal inneholde samtlige materielle aktiva, bygninger, grunn mv. gjeldende for alle kommunale og amtskommunale områder med henblikk på kostnadsregistrering i regnskapet på de ovenfor nevnte områder. Alle aktiva med verdi over 100 000 kroner skal aktiveres, mens det er frivillig å aktivere aktiva til en verdi mellom 50 000 og 100 000 kroner. Aktivisering av immaterielle aktiva og varebeholdninger er også frivillig.

I desember 2002 ble det ved halvårsmøtene mellom regjeringen og de kommunale parter avtalt at kostnadsregistrering fra 2004-regnskapet også skal omfatte eldre- og sykehusområdet. Kostnadsregistrering på de øvrige kommunale og amtskommunale områdene er frivillig. I avtalen om den kommunale økonomien for 2004 ble det endelig avtalt at kostnadsregistrering skal innføres på alle kommunale og amtskommunale områder ikke senere enn i 2006. Det ble også endelig avtalt at det i Budget- og regnskabsudvalget i 2004 skal avkla-

res hvilke andre elementer som skal inngå i kostnadsregistreringen for 2005.

Reformen omfatter på det nåværende tidspunkt kun kostnadsregistreringer i regnskapet. Et eventuelt neste skritt omfatter innføring av kostnadsbevilgninger. Det er startet et utvalgsarbeid med henblikk på å avdekke fordeler og ulemper i forbindelse med implementering av kostnadsbevilgninger i den kommunale sektor.

Kostnadsreformen skal gjennomføres gradvis, noe som avspeiles i de kostnadselementene som på det nåværende tidspunkt er obligatoriske å anvende på områdene som omfattes av kostnadsregistrering i 2004. Det er således obligatorisk å kostnadsregistrere tjenestemannspensjoner og foreta avskrivninger på registrerte aktiva og finansielt leasede aktiva. Det er frivillig å kostnadsregistrere forrentning ("finansielle avskrivninger") og lagerforskyvninger.

Det skal foretas avskrivninger på bygningsmassen som er oppført i anleggskartoteket. Det avskrives på aktiva med en verdi over en bagatellgrense på enten 50 000 kroner eller 100 000 kroner. Det er et krav at aktivumets verdi skal kunne gjøres opp pålitelig. Det avskrives over aktivumets antatte levetid, og det er kommunene selv som fastsetter aktivumets antatte levetid.

Den regnskapsmessige behandlingen av innregning⁵ og måling av aktiva, herunder avskrivninger på materielle, immaterielle og finansielle aktiva, er nærmere beskrevet i kapittel 8 i Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner, som er tilgjengelig på Indenrigs- og Sundhedsministeriets hjemmeside.

I den danske lovgivningen er det ikke krav om at kommunalbestyrelsen skal foreta avsetninger til vedlikehold. Det er opp til hver enkelt kommunalbestyrelse å prioritere de samlede ressursene, herunder bygningsstandarden på de kommunale og amtskommunale bygningene.

Kommuner og amt mottar generelt ikke spesielle tilskudd fra staten øremerket til vedlikehold av eiendomsmassen. Kommunene har imidlertid hatt mulighet til å ta opp lån til anlegg på spesielle områder der behovet for blant annet vedlikeholdsarbeid på eiendomsmassen vurderes som relevant. Det er likevel kommunalbestyrelsen alene som avgjør om lånets konkrete anvendelse skal gå til

⁵ Innregning defineres av det danske Indenrigsdepartement som: "et bredt dækkende begreb, som benyttes om aktivisering eller optagelse på statusbalancen samt om indtægts- eller udgiftsføring i resultatopgørelsen (driftsregnskabet). Indregnede aktiver er et udtryk for regnskabsposter, der er medtaget i balancen".

vedlikehold av eldre eiendommer eller til nybygging.

I medhold av byggeloven § 14, som dreier seg om vedlikeholdsplikten, skal bygninger, eiendommers ubebygde arealer og innretninger som står på dem, holdes i en forsvarlig stand, slik at de ikke utgjør fare for eiendommens beboere eller andre eller på andre måter er beheftet med vesentlige mangler. Eiendommen skal dessuten holdes i "sømmelig" stand sett i forhold til beliggenheten. Pliktens omfang avhenger av hvor eiendommen ligger, på den måten at det kan stilles høyere krav til for eksempel bygninger på en hovedgate enn bygninger som ligger mer avsides. I § 14 andre ledd anføres det dessuten at vedlikeholdsplikten gjelder uavhengig av når bygningen er oppført, og at den i bebygde områder også gjelder for ubebygde grunn.

Det er imidlertid ikke belegg i § 14 første og andre ledd for å pålegge en bygningseier generelt vedlikehold i form av for eksempel å male en fasade hvert femte år eller tilsvarende.

I medhold av byggeloven § 17 første ledd påhviler det eieren av en eiendom å rette opp forhold som er i strid med loven eller forskrifter som er utferdiget i medhold av loven.

Hvis en eiendoms vedlikeholdstilstand er i strid med byggeloven § 14, har kommunen anledning etter byggeloven § 17 andre ledd til å gi påbud til eiendommens eier om å utbedre manglene innen en fastsatt tidsfrist. Påbud om utbedring av vesentlige mangler gis etter § 17. Hvis påbudet ikke etterkommes, kan eieren ved dom og tvangsbøter pålegges å utføre arbeidene. Hvis eieren fortsatt ikke etterkommer påbudet, kan kommunalbestyrelsen på eierens bekostning sette i verk nødvendige tiltak for å rette opp forholdet.

Påbud om utbedring av mangler som kan medføre fare, kan gis av kommunalbestyrelsen etter byggeloven § 18 første ledd. Hvis påbudet ikke etterkommes, kommer en hurtigprosedyre til anvendelse, jf. § 18 andre ledd, slik at kommunalbestyrelsen umiddelbart og uten forutgående dom kan utføre arbeidene for eierens regning.

For at kommunalbestyrelsen skal kunne gi påbud etter byggeloven § 17 første og andre ledd, skal eiendommens vedlikeholdstilstand være i strid med byggeloven § 14 slik at det er tale om at eiendommen er i uforsvarlig stand og beheftet med vesentlige mangler.

Påbud etter byggeloven § 18 første og andre ledd krever at eiendommen er beheftet med mangler som kan medføre fare. Bestemmelsen kan anvendes selv om faresituasjonen er uten forbindelse med manglende vedlikehold av bygningen

og uansett om eieren kan bebreides. Bestemmelsen gjelder også faresituasjoner som skyldes at materialer og konstruksjoner som ble vurdert som tilfredsstillende da bygningen ble oppført, men senere viser seg å være beheftet med mangler.

Vedlikeholdsplikten i byggeloven § 14 omfatter alle eiendommer, så vel offentlige som private, og uansett hvilket anvendelsesformål de har. Foruten selve bygningen omfattes både eiendommens ubebygde arealer og innretninger som står på dem. I bebygde områder omfatter vedlikeholdsplikten også ubebygde grunn. På ubebygde arealer og grunn skal forholdene være av omfattende og særdeles graverende karakter før det gis påbud.

Den vedlikeholdsplikten som byggeloven § 14 pålegger eieren av en eiendom, er en ren vedlikeholdsplikt på den måten at det ikke er stilt opp en egentlig prioritering av hvilke forhold som er viktigst. Kommunalbestyrelsen foretar en konkret vurdering av om det på en eiendom er forhold som er til fare for beboere eller andre, eller om det er vesentlige vedlikeholdsmangler. Byggeloven § 14 gjelder vedlikeholdsmessige mangler ved eiendommen og ikke forhold som for eksempel miljø, energi og tilgjengelighet.

Byggeloven har blant annet til formål å sikre at bygg blir oppført og innrettet slik at det gir tilfredsstillende brann-, sikkerhets- og helsemessig trygghet. I medhold av byggeloven § 16 tredje ledd kan det fastsettes bestemmelser om at kommunalbestyrelsen ikke skal gi byggetillatelse før det er gitt nødvendig tillatelse etter annen lovgivning til det som det blir søkt om. Slike bestemmelser er fastsatt i bygningsreglementet 1995 kapittel 1.9. og bygningsreglement for småhus avsnitt 1.8. Før kommunalbestyrelsen gir byggetillatelse og ved anmeldelse, skal den blant annet undersøke om byggearbeidet er i strid med loven om planlegging, loven om arbeidsmiljø og beredskapsloven.

Så vidt KL kjenner til, har man ikke kartlagt den bygningsmessige kompetansen innenfor kommunal eiendomsforvaltning i Danmark. KL kan imidlertid ikke utelukke at det finnes forskningsprosjekter om emnet, for eksempel hos By og Byg.

Ifølge KL er det mange kommuner som benytter seg av et IT-plansystem som hjelper kommunen med å se når og hvilke oppgaver som skal utføres på de kommunale bygningene. Disse kommunene har ofte ansvar for det utvendige vedlikeholdet av alle sine institusjoner og skoler, mens det innvendige ofte ivaretas av institusjonen eller skolen selv. Det blir benyttet flere typer IT-redskaper til dette.

En lang rekke kommuner tar imidlertid bare tingene som de kommer. I Danmark er det ca. 120 kommuner med under 10 000 innbyggere, som

også ofte er geografisk små. Mange av disse kommunene har god oversikt over eiendommene sine og har derfor ofte heller ikke noe stort system for å overvåke de eiendommene som skal vedlikeholdes.

Sverige

I Sverige er regelverket om kommunal eiendomsforvaltning svært begrenset. Men i kapittel 6 § 4 punkt 2 i kommunallagen (1991: 900) står det at det påhviler "styrelsen" særskilt å ha hånd om den økonomiske forvaltningen. Begrepet "økonomisk forvaltning" omfatter blant annet eiendomsforvaltning. Av kapittel 6 § 5 i samme lov fremgår det at "fullmåttige" kan beslutte at en annen nemnd enn styrelsen helt eller delvis skal skjøtte om forvaltningen og iverksettelsen med hensyn til eiendom, samt sette fullmåttiges beslutninger ut i livet.

Av kapittel 3 § 16 i kommunallagen fremgår det at kommuner og landsting (omtrent vårt fylkesting) kan, etter beslutning fattet av "fullmåttige", overlate ansvaret for en kommunal oppgave, såfremt det ikke finnes særskilte bestemmelser for dette, til et aksjeselskap, et "handelsbolag", en økonomisk forening, en ideell forening, en stiftelse eller et enkelt individ. Ansvaret for virksomheten som innbefatter myndighetsutøvelse kan, i henhold til kapittel 11 § 6 i regeringsformen, kun overlates hvis det finnes støtte for det i lov. Om allmennhetens innsynsrett i visse kommunale foretak finnes det bestemmelser i kapittel 1 § 9 sekretesslagen (1980:100).

Kommunallagens regler om foretak omfatter de spesifikke krav som lovstifteren har valgt å pålegge kommunene som stifter eller eier av ulike former for kommunale foretak. Øvrige spørsmål som har å gjøre med de ulike organisasjonsformene, som organisasjonens ledelse, ansvar for styremedlemmer, regler om generalforsamling etc., reguleres helt i spesiallovgivning for de ulike organisasjonsformene. For eksempel er aksjeselskap regulert i aktiebolagslagen (1975: 1385).

Den virksomheten som overlates til privatrettslige organer, skal være underlagt den kommunale kompetansen. Hensikten er at man gjennom etablering av selskaper ikke skal kunne utvide den kommunale kompetansen indirekte.

Svenske kommuner og landsting anvender periodiserte regnskaper. I 1998 ble lagen (1997:614) om kommunal redovisning⁶ innført. Den regulerer den kommunale eksternregnskapsføring. Den kommunale eksternregnskapsførin-

gen er basert på de samme prinsippene som gjelder for næringslivet.

Kommuner og landsting skal foreta avskrivninger tilsvarende den beregnede verdiforringelsen for eiendommer (blant andre bygninger) og inventar. Avskrivningene er basert på den historiske anskaffelsesverdien. Dermed må det i praksis foretas ytterligere avsetninger for at det skal bli mulig å reinvestere uten å behøve å lånefinansiere disse. Løpende vedlikehold regnes som driftskostnader og regnskapsføres det året kostnaden oppstår.

Det finnes ikke noe øremerket tilskudd eller statsstøtte rettet direkte til kommuner for vedlikehold av bygninger.

Juridiske krav til eksisterende bygninger er fastsatt i plan- og bygglagen (PBL) kapittel 17 §§ 20-21a.⁷ I PBL kapittel 17 § 20 første ledd står det at bygninger som er oppført før 1. juli 1960, eller som har fått innvilget byggetillatelse før nevnte dato, skal om det er nødvendig være utstyrt med innretninger for oppstigning på taket og innretninger til beskyttelse mot ulykker gjennom fall fra taket. Dette er direkte relatert til arbeidsmiljøbeskyttelse.

I andre ledd i samme paragraf står det at i bygninger som er oppført før 1. juli 1974, eller som det er søkt om byggetillatelse for før denne dato, skal dører og lignende innretninger være utført slik at det ikke oppstår risiko for ulykker. Dette er relatert til beskyttelse mot ulykker.

I tredje ledd står det at for bygninger som er oppført før 1. juli 1977, eller som har fått innvilget byggetillatelse før denne dato, skal det gjelde slike bestemmelser som med rimelighet kan kreves for at det skal bli tilfredsstillende arbeidsforhold for dem som henter avfall fra bygningen. Dette er også relatert til arbeidsmiljøvernet.

Krav i medhold av første til tredje ledd kan ikke avvike betydelig fra det som kan kreves etter motsvarende eldre bestemmelser.

Videre angir PBL kapittel 17 § 21 at bestemmelsene i § 82a tredje ledd i byggnadsstadgan (1959: 612) om handikaptilpasning av visse bygninger fortsatt skal gjelde. § 21a angir videre at det i bygninger som inneholder lokaler som allmennheten har tilgang til, samt på offentlige områder, skal hindre som det er lett å fjerne for å gjøre lokalene og områdene mer tilgjengelige og brukbare for personer med nedsatt bevegelses-

⁶ "Redovisning" betyr i denne sammenheng "regnskap".

⁷ Pbl kapittel 17 §§ 20-21a inneholder bestemmelser om "Särskilda krav på befintliga byggnader m.m."; Förordning (1994:1225) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVF); Boverkets Byggregler [BFS 1993:17] (BBR); Boverkets föreskrift 2003:19 - HIN 1 (BFS); og lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL).

eller orienteringsevne, fjernes i den utstrekning som følger av forskrifter fastsatt i medhold av denne loven.

I BVL § 2 første ledd står det at bygninger som oppføres eller endres, skal – under forutsetning av normalt vedlikehold – gjennom en økonomisk rimelig livslengde oppfylle vesentlige tekniske egenskapskrav med hensyn til: (1) bæreevne, styrke og bestandighet, (2) sikkerhet i tilfelle av brann, (3) beskyttelse med hensyn till hygiene, helse og miljø, (4) sikkerhet ved bruk, (5) beskyttelse mot støy, (6) energisparing og varmeisoleringsring, (7) egnethet for tiltenkte formål, (8) tilgjengelighet og anvendbarhet for personer med nedsatt bevegelses- eller orienteringsevne, og (9) hushold med vann og avfall.

I andre ledd anføres det at de tekniske egenskapskravene skal ta hensyn til de varsomhetskrav som finnes i PBL kapittel 3 §§ 10–14 (1987: 10). I tredje ledd står det at bygninger skal vedlikeholdes slik at deres egenskaper i de henseender som gjelder første ledd, i hovedsak blir bevart. Arrangementer som skal tilgodese kravene i punktene 2,3, 4, 6 og 8 skal holdes i stand. De tekniske kravene i BVL § 2 har ingen innbyrdes rangordning.

Bygningsmyndighetene kan altså ikke gi pålegg om generelt vedlikehold av bygninger utover bestemmelsene i BVL § 2 (som ifølge det svenske Miljødepartementet er en generell bestemmelse). Kravene kan imidlertid presiseres med hensyn til varsomhetsbestemmelser for bygninger og beskyttelsesbestemmelser for visse bygninger.

I PBL kapittel 10 finnes det bestemmelser om når bygningsnemnden kan gripe inn hvis regler ikke blir overholdt. Hvis en bygning eller et anlegg er forfallent, eller hvis den i vesentlig grad er skadet og ikke blir satt i stand innen rimelig tid, skal bygningsnemnda pålegge eieren å rive bygningen eller anlegget innen en viss tid. Hvis en bygning eller et anlegg har feil som kan sette sikkerheten i fare for dem som oppholder seg i eller i nærheten av det, skal bygningsnemnda forby bruken av bygningen eller anlegget. Avhengig av omstendighetene skal forbudet rettes mot eieren, mot den som har bruksrett til eiendommen, eller mot begge. En beslutning om bruksforbud gjelder umiddelbart og inntil bygningsnemnden bestemmer noe annet.

Hvis bygningsnemnden finner at det foreligger mangler eller feil med hensyn til vedlikeholdet av en bygning eller et anlegg, skal nemnden på eiers bekostning gi en sakkyndig person i oppdrag å utrede behovet for vedlikeholdstiltak. Bygningsnemnden kan videre pålegge bygningseieren å sette i verk tiltak for å oppfylle bestemmelsene i

loven. Bestemmelsene gjelder alle bygningstyper som omfattes av PBL.

Forbedringskrav til en bygning er i prinsippet kun at de krav som fantes i den bygningslovgivningen og de byggereglene som gjaldt da bygningen ble oppført eller endret, skal oppfylles. I noen få tilfeller gjelder likevel bestemmelser som ble innført senere, altså retroaktivt. Slike krav til forbedringer refererer til opplegg for beskyttelse av tak, enkelte dører, opplegg for avfallshåndtering, handikaptilpasninger av enkelte terminalbygninger og hindre som det er lett å fjerne for bedre tilgjengelighet hvor allmennheten har adgang.

Med vedlikehold siktes det til indre og ytre tiltak som behøves for at de tekniske egenskapene til en bygning i hovedsak skal bevares. Visse bygningsdeler skal holdes i stand slik at deres funksjon beholdes. Vedlikehold refererer både til arbeidet som må gjøres med jevne mellomrom i en bygning brukstid, og spesielle tiltak som skal holde bygningen i god teknisk stand eller fremme en rasjonell drift av bygningen. Vedlikehold innebærer også at bygningens ytre "skall" holdes i god stand. Vedlikehold innebærer således ikke at bygningen får tilført nye egenskaper eller funksjoner, eller at standarden blir høyere.

Med hensyn til samordning med annen lovgivning kan det sies at BVL regulerer bygningen som teknisk system, ikke hvordan man bruker den. Helseeffektene av hvordan man bruker en bygning, er et spørsmål for den såkalte miljøbalken.⁸ Når det gjelder brannregler, inngår brannvernkravet i BVL § 2. Arbeidsmiljølovgivningen er delvis inkludert i Miljødepartementets forskrifter. For eksempel anvendes flommål i Arbeidsmiljøverkets forskrifter som et allment råd i Boverkets forskrifter. Videre tas det hensyn til lagen (2003: 778) om skydd mot olyckor når Boverket utarbeider forskrifter. PBL kapittel 17 § 20 første og tredje ledd er ifølge Miljødepartementet også relatert til arbeidsmiljøvernet.

Finland

Tilstanden for den kommunale bygningsmassen er ikke undersøkt grundig i Finland. Det er imidlertid kjent at vedlikehold og renovering av kommunale bygninger er utilfredsstillende på grunn av stramme kommunebudsjetter.

Ifølge et ganske omfattende spørreskjema som ble distribuert til kommunene i 2000, lider kommunale bygninger svært ofte av sopp- og fuktskader

⁸ "Miljöbalken", eller miljøbolken, er et hovedavsnitt av Sveriges rikets lov.

og av innendørs luftforurensing på grunn av slike skader. Disse skadene er i stor grad blitt utbedret.

I de siste årene har takene på noen haller kollapset. Dette er årsaken til at bygninger som har kritiske strukturskader, nå blir kartlagt. Denne kartleggingen omfatter både private og kommunale bygninger.

Finsk lovgivning har ingen restriksjoner med hensyn til hvordan kommuner bør eller skal organisere administrasjonen av sine eiendommer. Kommuner kan således etablere egne juridiske enheter som har ansvar for å forvalte kommunens bygninger og eiendommer. Videre kan kommunene kjøpe eiendomsforvaltningstjenester fra private firmaer. I henhold til loven om offentlige innkjøp⁹ må det ved kjøp av tjenester legges til rette for og dras nytte av eksisterende muligheter for konkurranse. De finske kommunene kjøper om lag fem prosent av sine vedlikeholdstjenester.

Finsk lovgivning inneholder ingen restriksjoner med hensyn til bruk av OPS. I medhold av loven om offentlige innkjøp må det også her legges til rette for og dras nytte av eksisterende muligheter for konkurranse. Det finnes imidlertid ingen oversikt over hvor store verdier OPS-avtalene i kommunene representerer, men PFI (Private Finance Initiative) er brukt i byen Espoo, og OPS benyttes for noen tjenestetyper som varmeproduksjon og kloakk- og avfallshåndtering.

I kommunale budsjetter og regnskaper føres utgiftene på det tidspunktet produktet eller tjenesten mottas, og inntektene på det tidspunkt produktet leveres eller tjenesten ytes. Det vil si at man bruker periodiserte regnskaper. For skatteinntekter benytter man imidlertid kontantbaserte regnskaper.

Avskrivninger av fast eiendom føres i kommunebudsjett og -regnskap i samsvar med en på forhånd fastsatt plan. Avskrivningene er basert på anskaffelseskostnaden og er obligatoriske. Kommunerrådet avgjør med hvilke forutsetninger planen skal fastsettes, for eksempel avskrivningsmetode og tidsskjema.

Det er videre ingen lover i Finland som krever at kommunene skal øremerke en bestemt sum penger til vedlikehold og renovering av eiendommer. Sikkerhetslovgivningen for kommunale bygninger krever imidlertid at kommunene bevilger tilstrekkelig med midler til vedlikehold av eiendommer.

Kommunene kan på forespørsel få overføringer fra statlige myndigheter til å renovere bygninger som benyttes til utdanning, kultur og adminis-

trasjon av helse- og sosialtjenestene og til fritidsaktiviteter. Med hensyn til renovering av bygninger innen redningstjenestene blir det gitt midler via ulike fond. De statlige myndighetene kan i tillegg overføre midler til kommunene til utbygging av vannforsyning.

Den finske bygningslovgivningen gjelder også for vedlikehold av kommunale bygninger. Statlige myndigheter verken overvåker vedlikeholdet av disse bygningene eller pålegger kommunene å renovere dem.

Ifølge finnene skal bygninger være sunne og sikre, og de skal overholde helse- og sikkerhetskravene til en arbeidsplass. Disse kravene gjelder både kommunale og andre bygninger og finnes i en rekke lover, i tillegg til bygningsloven, for eksempel sikkerhets- og helselovene knyttet til yrkesutøvelse. For institusjoner i helse- og sosialsektoren som har ansvar for mennesker som i stor grad ikke kan forflytte seg selv, gjelder strengere krav.

Nederland

Hvis en kommune er i en finansielt vanskelig situasjon og ber om økte ressurser fra de sentrale myndighetene, er vedlikehold av bygninger et viktig moment i vurderingen som vil bli foretatt. Disse vurderingene eller rapportene vil imidlertid kun angå enkeltkommuner (det er bare noen få kommuner som er i denne situasjonen). Det finnes muligens andre rapporter om standarden for enkelte bygninger, men disse er ikke kjent for det nederlandske Innenriksdepartementet.

Kommunene registrerer sine eiendommer i eiendomsregisteret. Utover dette er det ingen begrensninger på organiseringen av eiendomsforvaltningen. Videre kan kommunene opprette egne juridiske enheter som får ansvar for å forvalte kommunens bygninger og eiendommer. Eiendomsforvaltningen kan også overlates til private selskaper. Det nederlandske Innenriksdepartementet har imidlertid ikke oversikt over hvor stor andel av drifts- og vedlikeholdsoppgavene som utføres av andre enn eierkommunen. Lovgivningen tillater videre avtaler om samarbeid om oppgaver mellom kommuner og private som innebærer deling av risiko (OPS). Men hvis det etableres en ny privat enhet, må beslutningen sendes til provinsmyndighetene, som vurderer hvorvidt enheten er etablert med et offentlig siktemål for øye. Det finnes imidlertid ikke opplysninger om den samlede årlige verdien av disse avtalene i Nederland.

De nederlandske kommunene benytter periodiserte regnskaper. Videre er det i regelverket satt

⁹ Public Procurement Act.

krav til finansielle avskrivninger og avsetninger til vedlikehold av bygninger og anlegg. Kommuneloven sier at budsjettet skal inneholde alle utgifter, også vedlikehold. I tillegg utarbeider kommunene budsjettestimater for de kommende tre år. Dette estimatet skal være realistisk. Kommunene er videre forpliktet til å utarbeide regler for sin budsjett- og regnskapspolitikk, inkludert avskrivninger og verdivurderinger, tre år frem i tid. De skal også, ifølge regelverket, i hvert budsjett og i hver årsrapport inkludere et avsnitt som viser kommunens vedlikeholdspolitikk.

Mesteparten av ressursene som gis fra statlige myndigheter, og som går til eiendommer (veier, rådhus, miljø, vann), ligger inne i det generelle tilskuddet til kommunene. Det finnes imidlertid enkelte øremerkede tilskudd som går til vedlikehold, for eksempel av skolebygninger.

I Nederland har kommunene et generelt ansvar for vedlikehold av sine eiendommer. Kommunene kan holdes ansvarlige for ulykker som oppstår som følge av dårlig vedlikehold av for eksempel veier (og hvis brukeren ikke er varslet om tilstanden på veien på en adekvat måte).

Med hensyn til kontroll kan det kreves at kommunene utarbeider planer for vedlikehold av kloakksystemene. De sentrale myndighetene vil også vurdere hvorvidt det finnes vedlikeholdsplaner hvis en kommune ber om økte ressurser (se ovenfor). Utover dette har Nederland sektorspesifikke regler for helse, sikkerhet, arbeidsmiljø etc. De lovmessige krav til bygninger er derfor ikke samordnet med annen lovgivning når det gjelder krav til tilstand på eksisterende byggverk.

Endelig finnes det i Nederland et system for beregning av "normkostnader". Med dette systemet kan kommunene beregne sine vedlikeholdskostnader. Systemet kan foreløpig kun anvendes på veinettet.

8.1.3 Sammendrag

Danmark og Finland har i noen grad oversikt over tilstanden på kommunale bygninger. I Danmark vurderes tilstanden på bygningene som generelt god, mens den i Finland vurderes som utilfredsstillende. Selv om variasjonen mellom de fire landene med hensyn til regelverk for og organisering av eiendomsforvaltningen er stor, kan det synes som om det er få skranker og stor frihet for de enkelte lands kommuner til å utforme eiendomsforvaltningen.

Danske kommuner bruker kontantbaserte regnskaper, mens de andre landenes kommuner benytter periodiserte regnskaper. Videre skal det i

Danmark foretas avskrivninger på bygningsmassen. Det er imidlertid ikke noe krav om at de skal foreta avsetninger til vedlikehold. Det samme gjelder Finland. I Sverige og Nederland, derimot, skal kommunene foreta både avskrivninger og avsetninger.

Kommunene i Danmark og Sverige mottar ikke spesielle øremerkede tilskudd til vedlikehold, mens finske og nederlandske kommuner kan motta enkelte overføringer eller tilskudd til renoivering eller vedlikehold av bygninger.

I alle fire land er det krav som skal sikre at bygningene gir tilfredsstillende brann-, sikkerhets- og helsemessig trygghet. I Danmark, Sverige og Finland kan det ikke gis pålegg om generelt vedlikehold, mens kommunene i Nederland har et generelt ansvar for vedlikehold av sine eiendommer. Hva dette "generelle ansvaret" innebærer, fremgår ikke av de opplysningene utvalget har fått fra Nederland. Videre bruker de i Danmark og Nederland enkelte administrative systemer i den kommunale eiendomsforvaltningen.

8.2 Noen erfaringer fra eiendomsforvaltningen i staten

8.2.1 Statsbygg

De ulike sektorene av statsforvaltningen har ulike organisasjonsformer som har vært i bruk. Statens bygg- og eiendomsdirektorat (SBED) ble etablert fra 1. januar 1960. Før dette var det de ulike fagdepartementene og deres underliggende etater som var administrativt ansvarlige for byggevirksomheten og eiendomsforvaltningen, men med Riksarkitekten og – før denne – Statens bygningsinspektorat som faglig støtte- og tilsynsorgan. SBED fikk blant annet ansvaret for

- å sørge for egnede lokaler for statens virksomheter (kjøp, bygging, leie osv.),
- å forestå planlegging og gjennomføring av statens byggeprosjekter (unntatt for Forsvaret, NSB, Televerket og Havnevesenet) og
- å forvalte de eiendommene som etter hver ble overført til SBEDs forvaltning.

Eiendomsforvaltningen var ved utgangen av 1992 kommet opp i 1,8 millioner kvadratmeter. Universitetene, forvaltningsbedriftene og en del andre institusjoner forvalter selv sine eiendommer. Enkelte av disse har latt sine eiendommer forfalle i en grad som åpenbart er uforsvarlig, mens andre ivaretar vedlikeholdet på en faglig og økonomisk god måte.

SBED la fra starten av stor vekt på å profesjonalisere byggherrefunksjonen, men også forvaltning, drift og vedlikehold ble tillagt vekt. Selv om vedlikeholdet av SBEDs forvaltningseiendommer var betydelig jevnere og bedre enn for en del andre statlige eiendomsforvaltere, førte trange budsjetter og streng prioritering til at vedlikeholdstiltak stadig ble utsatt lenger enn faglig og økonomisk optimalt. En faglig kompetent etat, som hadde statens eiendomsforvaltning som sitt sentrale ansvarsområde, var altså ikke tilstrekkelig til å sikre et økonomisk og faglig optimalt vedlikehold innenfor et bruttobudsjettert driftsbudsjett, i konkurranse med mange høyt prioriterte formål. Det var nødvendig å vurdere rammebetingelsene med sikte på å sikre at vedlikeholdet kunne ses i et mer langsiktig økonomisk og eiendomsforvaltningsmessig riktigere perspektiv.

I Sverige hadde man en tilsvarende organisering av eiendomsforvaltningen, med Kungliga Byggnadsstyrelsen i en tilsvarende funksjon som SBED. Men i Sverige hadde man siden 1970-årene hatt en form for leiebetaling, slik at Byggnadsstyrelsen var et nettobudsjettert forvaltningsorgan. Gjennom det nære samarbeidet mellom de nordiske landene (Nordisk Kontakt om Statsbyggeri, NKS, som omfattet Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige) ble de teoretiske og praktiske spørsmålene knyttet til leiebetaling jevnlig drøftet i løpet av 1970- og 1980-årene. De svenske erfaringene var særlig nyttige.

Tilknytningsformutvalgets (Hermansen-utvalgets) innstilling, NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*, så blant annet på hvordan statens interne tjenester bedre burde tilpasses brukernes ønsker og betalingsvillighet. Utvalget pekte på at forvaltningen av statens eiendommer egnet seg spesielt godt til å bli organisert som nettobudsjettert forvaltningsbedrift, hvor inntektssiden skulle komme som resultat av husleiebetaling fra brukerne.

En statlig arbeidsgruppe som utarbeidet NOU 1991:5 *Modernisering av den statlige eiendomsforvaltning* foreslo at SBED burde bli nettobudsjettert med tilsvarende budsjettoppstilling som for forvaltningsbedriftene. Brukerne av statens eiendommer skulle på den ene siden bli pålagt å betale husleie også i statens eiendommer, men på den andre siden skulle brukerne få større handlefrihet til å velge hvilke lokaler man ønsket. Arbeidsgruppen mente at et nytt system som skulle gi riktige insentiver innen bygge- og eiendomssektoren i staten, burde tilfredsstillende følgende krav:

1. Synliggjøre statlige institusjoners ressursbruk vedrørende disponering av lokaler m.m.

2. Fremme en mer effektiv ressursdisponering ved statens virksomheter.
3. Lokaler og tjenester knyttet til lokalbruk må tilpasses brukerinstitusjonens egen behovsvurdering og prioriteres innenfor faste budsjetterammer.
4. Sikre et økonomisk optimalt vedlikeholds nivå for statens egne bygninger.
5. Samtidig må det opprettholdes en viss samordning og koordinering av virksomhetenes lokalanskaffelser, blant annet kontroll med at det ikke blir for store avvik i standard.

Forslaget fra utredningen ble fulgt opp av regjeringen, som foreslo innføring av husleie for statens eiendommer. Som et ledd i dette ble det samtidig foreslått at SBED skulle omorganiseres fra bruttobudsjettert forvaltningsorgan til nettobudsjettert forvaltningsbedrift.

I St.prp. nr. 63 (1990-91) *Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning* fulgte regjeringen opp innstillingen fra arbeidsgruppen. Per 1. januar 1993 ble Statens bygge- og eiendomsdirektorat omorganisert til forvaltningsbedrift med Statsbygg som kortform av navnet. Innføringen av husleiebetaling skjedde fra samme tidspunkt for statlige virksomheters bruk av Statsbyggs eiendommer med sikte på

- en bedre ressursdisponering i statlige virksomheter,
- en mer rasjonell behandling av kapital i staten, blant annet med hensyn til investeringer i bygninger,
- en bedre tilpasning av statens interne tjenester til brukerinstitusjonenes egne behovsvurderinger,
- større valgfrihet i tjenesteytingen og
- et økonomisk optimalt vedlikeholds nivå.

En arbeidsgruppe ble nedsatt av Administrasjonsdepartementet i august 1995 for å evaluere husleieordningen og omleggingen av Statsbygg til forvaltningsbedrift. Arbeidsgruppen konkluderte i mars 1996 med at husleieordningen trolig har medvirket til å effektivisere Statsbyggs eiendomsforvaltning på leietakernes premisser, selv om konkurransen med private utleiere skjer på nokså ulike vilkår. Den enkelte brukers reelle lokalutgifter var blitt synliggjort i og med innføringen av husleiebetaling, og målet om et økonomisk optimalt vedlikeholds nivå ”synes innen rekkevidde. Vedlikeholds nivået er i dag vesentlig bedre enn for noen år siden.”

Når det gjaldt målene om en mer effektiv ressursdisponering ved statens virksomheter og til

pasning av lokalene til brukernes behovsvurderinger og prioriteringer innen faste budsjetttrammer, påpekte arbeidsgruppen at ordningen hadde fungert i for kort tid til at det var mulig å forvente vesentlig effekt av ordningen. I forhold til disse målene er imidlertid brukernes øvrige rammebetingelser også av vesentlig betydning for hvilken effekt husleiebetalingen skal få.

8.2.2 Statens utleiebygg AS

I St.prp. nr. 84 (1998-99) *Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS* la regjeringen frem forslag om å omorganisere forvaltningsbedriften Statsbygg og å skille ut en del av virksomheten til et statlig heleid aksjeselskap. I proposisjonen står det følgende om erfaringene med husleieordningen:

”Innføringen av husleieordningen har i stor grad oppfylt intensjonene og ført til en mer effektiv ressursdisponering hos brukerne, sikret et økonomisk optimalt vedlikeholds nivå og hatt en rasjonaliserende effekt. Regjeringen vil videreføre denne ordningen. De enkleste og mest konkurransutsatte byggene i Statsbyggs eiendomsportefølje kan imidlertid forvaltes mer effektivt hvis de organiseres for seg i en rendyrket forretningsmessig enhet. En utskillelse vil blant annet føre til at staten lettere kan evaluere driften av denne type eiendommer. Videre vil en rendyrket markedsorientert organisasjon styrke statens kompetanse knyttet til forvaltning og drift av konkurransutsatt virksomhet.

Departementene opplever at Statsbygg i enkelte tilfeller kommer i en uheldig dobbeltrolle både som rådgiver i forhold til valg av lokaler og som tilbyder av tilsvarende lokaler. Forvaltningsbedriften Statsbygg har på vesentlige punkter ikke de samme betingelser som konkurrenter i markedet, blant annet gjelder dette tilgang på finansiering.”

Statens utleiebygg, som har fått navnet Entra eiendom AS, overtok om lag en firedel av Statsbyggs eiendommer, hovedsakelig kontorbygninger og andre bygninger som kan ha en alternativ anvendelse i det private markedet, og hvor det finnes et konkurrerende leietilbud fra private huseiere. Entra eiendom AS har siden starten i 2001 vist en sterk vekst med et omfattende investeringsprogram i form av oppkjøp og nybygg. Det foreligger foreløpig ingen ekstern evaluering av dette selskapet.

8.2.3 Kostnadsdekkende husleie i Forsvaret

Kostnadsdekkende husleie ble også innført fra 2003 for brukere av Forsvarets eiendom, bygning

ger og anlegg. Ifølge St.prp. nr. 77 (2000-2001) ble leieordningen først og fremst begrunnet i behovet for å tilpasse eiendomsmassen til endrede rammebetingelser:

”For at den nødvendige reduksjon av driftskostnadene skal kunne oppnås, må forvaltningen av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg legges om. Det er et overordnet mål at Forsvarets framtidige eiendomsmasse skal utgjøre driftsøkonomiske og effektive produksjonsanlegg for Forsvaret, samtidig som det kan frigjøres ressurser til primærvirksomheten. Følgelig må dagens infrastruktur reduseres, konsentreres og moderniseres.

Den reelle ressurstildelingen til eiendomsforvaltningen i Forsvaret har blitt redusert de siste årene. Eiendomsmassen har imidlertid ikke blitt redusert i tilsvarende grad. Det har derfor oppstått en ubalanse mellom ressursbehovet og tilgjengelige ressurser. Det er også ubalanse mellom budsjettmidler som er bundet til drift og vedlikehold og det som er igjen av budsjettmidler til investeringer.”

Det ble også lagt vekt på at kostnadsdekkende husleie gir et godt sammenligningsgrunnlag for beslutninger om nybygg, oppgraderinger osv. Den gjør det mulig å sammenligne løsninger uten direkte fokusering på investeringsutgiftene, men derimot med utgangspunkt i at det dreier seg om fremtidig utgiftsstrøm direkte knyttet til den lokale virksomheten. Uten kostnadsdekkende husleie kan bruk av nye statlige bygninger og anlegg fremstå som tilnærmet gratis for brukeren.

Det ble også pekt på at anbefalingen om leieordningen i hovedtrekk er sammenfallende med de generelle trendene i moderne eiendomsforvaltning i Norge og utlandet. Erfaringene fra innføringen av husleie i sivil sektor av statsforvaltningen lå til grunn for forslaget om tilsvarende ordning for Forsvarets eiendommer. Det ble vist til at en interdepartemental arbeidsgruppe konkluderte i 1996 med at erfaringene med «Statsbygg-modellen» for brukerbetaling av husleie i hovedsak var gode, og at den burde videreføres.

8.2.4 Sammenfatning av noen statlige erfaringer

Innføring av husleiebetaling for Statsbyggs eiendommer har i stor grad svart til forventningene når det gjelder å legge til rette for et bedre vedlikehold og å synliggjøre den reelle ressursbruken til lokaler for brukervirksomhetene. Leiebetalingsordningen er også vurdert for Forsvarets eiendommer som et hensiktsmessig middel til å fremme en omstilling av den bygningsmessige infrastrukturu-

ren i samsvar med endrede behov og ressursrammer. De organisatoriske og budsjettmessige rammebetingelsene for Statsbygg og Forsvarsbygg er viktige forutsetninger for at systemet skal fungere etter hensikten. Samtidig er det vesentlig å være oppmerksom på at brukernes rammebetingelser

også må være slik at de gir riktige insitamenter til økonomisk rasjonelle valg når de gis økt handlefrihet i forhold til sine lokaler i forbindelse med at kostnadene til lokaler synliggjøres og belastes brukerne gjennom kostnadsdekkende husleie.

Kapittel 9

Utvalgets anbefalinger og konklusjoner

Utvalget vil i dette kapitlet legge frem sine anbefalinger vedrørende den kommunale eiendomsforvaltningen, som i denne sammenhengen brukes som felles betegnelse for eiendomsforvaltningen i fylkeskommunene og kommunene og den kirkelige eiendomsforvaltningen. Eiendomsbegrepet benyttes her primært med tanke på bygninger, men tilhørende utearealer inngår naturlig selv om de spesielle problemene som gjelder forvaltningen av utearealene, ikke behandles særskilt.

Utvalgets forslag til mål og kriterier for god eiendomsforvaltning i kommunene og fylkeskommunene (avsnitt 9.1) er i samsvar med de generelle kriteriene som ble oppsummert i kapittel 3, men er i større grad uttrykk for de konklusjonene utvalget vil trekke ut fra de innspill som er mottatt i løpet av utvalgets arbeid og utvalgets undersøkelse av tilstanden i den kommunale eiendomsforvaltningen (kapittel 7).

I avsnitt 9.2 står det en kort oppsummering av tilstanden i forhold til de kriteriene utvalget anbefaler.

I de etterfølgende kapitlene foreslår utvalget tiltak for å bedre på forholdene når det gjelder eiendomsforvaltningen og den bygningsmessige tilstanden for kommunale og fylkeskommunale bygninger og for kirkene. Avsnitt 9.3 omfatter forslag om regelverksendringer dels av generell karakter, dels spesielt innrettet mot kommunale byggverk og tilsynet med disse. I avsnitt 9.4 foreslår utvalget alternative egnede organisasjonsmodeller og i avsnitt 9.5 tilpasninger i regelverket for økonomiforvaltningen, samt innføring av kostnadsdekkende husleie. Avsnitt 9.6 omfatter ulike andre tiltak, som kompetanseutvikling og konkurranseutsetting. Forslag om en ekstraordinær statlig satsning for å bedre tilstanden for bygningsmassen og eiendomsforvaltningen fremmes til sist i avsnitt 9.7.

9.1 Anbefalte mål og kriterier for god eiendomsforvaltning i kommunene

Utvalget vil i dette avsnittet legge fram de kriteriene som etter utvalgets mening bør tilfredsstilles for at den kommunale eiendomsforvaltningen skal

kunne karakteriseres som god. Utvalget vil presisere at de forslagene til tiltak som blir presentert i de etterfølgende delene av kapittel 9, har til hensikt å legge til rette for en bedre eiendomsforvaltning ut fra disse kriteriene.

I avsnitt 3.3 drøfter utvalget mål og kriterier for god eiendomsforvaltning med utgangspunkt i eierens, brukernes og samfunnets interesser, mål og krav. Kvaliteten på eiendomsforvaltningen er ikke bare kjennetegnet ved at bygningene har en tilfredsstillende tilstand og positiv utvikling. Eiendomsforvaltningen skal også ivareta eieransvaret etter lover og forskrifter og den forretningsmessige forvaltningen med inngåelse og forvaltning av avtaler, ivaretagelse av forholdet til brukere/leietakere, naboer og offentlige myndigheter mv. Kriterier for god eiendomsforvaltning må derfor også omfatte klare ansvarsforhold og gode prosesser og resultater innenfor alle de funksjonene som forvaltningen av eierskapet og bygningene innebærer.

I utgangspunktet vil målene for en bestemt eiendom som regel være forankret i det bruksformålet bebyggelsen skal gi rom for. Det er ikke noen lov-pålagt oppgave for kommunene å eie bygninger. Premissene som ligger til grunn for at kommunen velger å oppføre en ny eller kjøpe en eksisterende bygning i stedet for å dekke sine behov for lokaler på andre måter, for eksempel gjennom leie, bør være klartest mulig for at disse skal kunne realiseres gjennom anskaffelsesprosessen og den etterfølgende forvaltningen av eiendommen. Dette innebærer for kommunen å ta stilling til i hvilken grad de interesser og mål som brukerne og samfunnet for øvrig knytter til eiendommen, skal legges til grunn i forhold til investeringsrammer og årskostnader som også skal være styrende for eiendomsforvaltningen. Det er en faglig og politisk krevende oppgave å utarbeide et konsistent styringsgrunnlag for eiendomsforvaltningen i et livsløpsperspektiv. Eiendomsforvaltningsutvalget tar ikke stilling til *hvordan* dette bør skje, eller hvordan kommunene bør prioritere blant ulike og til dels motstridende mål, interesser og hensyn. Dette er i stor grad politiske spørsmål, og vi viser i denne sammenhengen til den oversiktlige framstillingen av interessenter og mål som er gitt i kapittel 3, som kan være til støtte i

denne sammenheng. For utvalget er hovedpoenget at det *faktisk utvikles et sett av overordnede mål* som eiendomsforvaltningen kan styres og vurderes etter. Dette er et viktig tiltak i seg selv med sikte på en bedre eiendomsforvaltning.

Kriterium 1 Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen.

Politiske bestemte mål, strategier og planer for eiendommene og den forvaltningen som skal ivareta disse, bør utformes skriftlig og vedtas formelt for å gi grunnlaget for en god eiendomsforvaltning. Ved evalueringen av eiendomsforvaltningen i en bestemt kommune er det disse politiske målene som blir kriterier for god eiendomsforvaltning i denne kommunen.

For at eiendomsforvaltningen skal kunne foregå på en rasjonell, målrettet og effektiv måte i forhold til de overordnede målene, må det også stilles krav til eiendomsforvaltningen planleggings- og styringssystem på det taktiske nivået.

Kriterium 2 Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.

Dette innebærer at eiendomsforvaltningen planlegger sine aktiviteter og sin ressursbruk ut fra vedtatte mål og rapporterer tilstand, prosesser og resultater i forhold til målene. Omfanget av evaluering og planleggings- og styringssystemer som kriterium 2 krever, må tilpasses de praktiske behovene ut fra blant annet størrelsen på eiendomsmassen, slik at også denne delen av eiendomsforvaltningen blir kostnadseffektiv.

Følgende kriterier er etter Eiendomsforvaltningsutvalgets vurdering alminnelig akseptert og bør generelt inngå som kriterier på god eiendomsforvaltning i alle kommuner. En nærmere presisering og avveining av følgende kriterier vil være en naturlig del av de prosessene som leder fram til at kriterium 1 ovenfor tilfredsstilles:

Kriterium 3 Generelle delkriterier.

3.1. Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov. Tilfredsstillende av brukerbehovene er den grunnleggende forutsetningen for de fleste kommunale bygninger. Behovstilfredsstillelsen kan imidlertid ikke være uten begrensning og uten prioritering i forhold til andre behov, jf. neste delkriterium.

3.2. Effektiv arealutnyttelse. Dette betyr at antall kvadratmeter som til enhver tid brukes til et bestemt formål, bør være så lavt som mulig, forut-

satt at det ikke går ut over effektiviteten i forhold til å realisere bruksformålets mål på en kostnadseffektiv måte. Lokaler det ikke lenger er behov for, bør omdisponeres til annen bruk, selges eller rives.

3.3. Godt, verdibeivarende vedlikehold. Dette er uttrykk for et optimalt vedlikehold, hvor arten og omfanget av vedlikeholdet vurderes i et langsiktig økonomisk perspektiv og i forhold til de politiske målene for eiendomsforvaltningen.

3.4. Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning. Kostnadene til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (oppgradering) optimaliseres i et livsløpsperspektiv, slik at man når de fastsatte målene for eiendomsforvaltningen med lavest mulig samlet årskostnad.

3.5. Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter. De politiske målene for eiendomsforvaltningen (jf. kriterium 1) og delkriteriene 3.1-3.4 ovenfor vil sjelden kunne ivaretas på tilfredsstillende måte over bygningens levetid uten at det skjer en tilpasning av eiendommen til nye krav og endrede forutsetninger. Dette kan også skyldes endringer i offentlige krav, jf. kriterium 4.

3.6. En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen, som legger til rette for god faglig kompetanse på alle nivåer i eiendomsforvaltningen, et godt samarbeid og en god gjensidig rolleforståelse med klare ansvarsforhold i trekantforholdet mellom eier, forvalter og bruker.

3.7. Riktige økonomiske rammebetingelser som er tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter. Eiendomsforvaltningen må ha tilstrekkelig handlefrihet til å prioritere forsvarlig ut fra faglige og økonomiske vurderinger og bør kunne sette av tilstrekkelig med penger til å ta større vedlikeholdsoppgaver som har lange tidsintervaller.

Brukertilfredshet vil være én av flere indikatorer på i hvilken grad delkriterium 3.1 er oppfylt. Avveining og prioritering av brukerkravene i forhold til de formålmessige begrunnelsene og de kostnadsmessige konsekvensene må skje på et beslutningsnivå som har ansvar for begge deler. Innføring av kostnadsdekkende husleie er et kjent middel som har til hensikt å la brukerne bære de fulle kostnadsmessige konsekvensene av sine krav. Måling av brukernes oppfatning av bygningen, lokalenes egnethet, inneklima, vedlikehold og forvaltnings-tjenester inngår ofte i profesjonelle eiendomsforvalteres evaluering. Nøkkeltall og benchmarking er særlig brukt i forbindelse med å kunne vurdere arealøkonomi, vedlikeholdsinnsats og kostnadseffektivitet.

Lite effektiv arealutnyttelse er et betydelig problem ikke bare for kommunale bygninger som skoler, helsebygninger og andre formålsbygg hvor behovene endrer seg som følge av endringer i befolkningen, befolkningens behov og endringer i de faglige kravene som bruksformålene stiller til lokalene. God arealøkonomi krever et godt og rasjonelt samarbeid mellom eiendomsforvaltningen og brukerne. Det må i denne sammenheng også tas hensyn til om bygningen er bevaringsverdig i seg selv, eller om den vil utgjøre en strategisk viktig arealressurs i et mer langsiktig perspektiv.

Godt, verdibevarende vedlikehold har mange ulike faglige aspekter. Planlegging og gjennomføring av vedlikeholdet må ha et bygningsfaglig hovedfokus, slik at tiltak som bidrar til å redusere risikoen for akutte skader og reparasjonsbehov, blir prioritert på en riktig måte. Som et minimum må det kunne kreves at vedlikeholdet ikke underkriker et kostnadsoptimalt nivå.

Det er dårlig totaløkonomi å vedlikeholde eiendom dårlig. Effektene av dårlig vedlikehold rammer imidlertid ikke umiddelbart, og i en anstrengt budsjettssituasjon kan det være fristende eller til og med nødvendig å skjære ned på vedlikeholdet. De negative virkningene for eiendommens verdiutvikling, for brukernes verdiskaping og i form av økte kostnader til reparasjoner og ekstraordinært vedlikehold blir først synlige på noe lengre sikt. Det er derfor viktig at eiendomsforvaltningens økonomiske rammebetingelser er tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.

Skal eiendommene opprettholde sin verdi og tilstand, vil det kreve tilstrekkelige ressurser over bygningenes levetid.

Målet om ivaretagelse av realverdiene krever at bygninger og eiendommer må ha fastsatt en økonomisk verdi som inngår i et balanseregnskap for eiendommen. Krav til formelle regnskaper innebærer begrensninger på hvordan eiendomsverdier kan bokføres og avskrives. De fleste eiendomselskaper foretar derfor særskilte beregninger av eiendomsverdiene ut fra sine egne og sine eieres behov.

Kriterium 4 Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivarettatt.

Det er en selvfølge at kommunal eiendomsforvaltning skal ivareta de krav som lovgivningen stiller både til forvaltningsprosessene, til bygningen og til lokalene i forhold til den aktuelle bruken. Utvalget har gjort rede for disse kravene i kapitlene 4 og 5. Det kreves både juridisk og teknisk kompetanse i eiendomsforvaltningen for å kunne ivareta kra-

vene på en forsvarlig måte. Det kreves dessuten en kontinuerlig oppdatering for å være tilstrekkelig orientert om et omfattende lov- og regelverk som er under fortløpende utvikling.

En oppsummering av utvalgets anbefaling vil være følgende forslag til kriterier for god kommunal eiendomsforvaltning:

1. Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen.
2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.
3. Generelle delkriterier:
 - 3.1 Å tilfredsstillte prioriterte brukerbehov.
 - 3.2 Effektiv arealutnyttelse.
 - 3.3 Godt, verdibevarende vedlikehold.
 - 3.4 Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning.
 - 3.5 Måltrettet utvikling av eiendommens kvaliteter.
 - 3.6 En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen.
 - 3.7 Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.
4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivarettatt.

Utvalgets korte begrunnelser og kommentarer er gitt ovenfor. Disse må ses i sammenheng med omtalen av eiendomsforvaltning generelt (se kapittel 3) og de rettslige rammebetingelsene eiendomsforvaltningen skjer innenfor generelt (kapittel 4) og i kommunal sammenheng (kapittel 5).

9.2 Sammenfatning av situasjon og behov for tiltak

En betydelig andel av den kommunale og den fylkeskommunale eiendomsmassen inklusive kirkebygningene blir mangelfullt vedlikeholdt og er i dårlig stand. Det finnes imidlertid en rekke eksempler på kommuner som ivaretar sin eiendomsforvaltning på en meget tilfredsstillende måte. I gjennomsnitt vurderer 70 prosent av kommunene og nær 80 prosent av fylkeskommunene at tilstanden for de ulike bygningstypene (inklusive kirkene) er tilfredsstillende eller svært god. De øvrige 30 prosent av kommunene og 20 prosent av fylkeskommunene har en lite tilfredsstillende tilstand for sin bygningsmasse. Bare 35 prosent av kommunene er mer eller mindre enig i at bygningsmassen er meget godt vedlikeholdt. De øvrige 65 prosentene er i ulik grad uenig i dette utsagnet, og blant disse er 29 prosent uenig i stor grad eller i ganske stor grad i at bygningsmassen blir meget godt vedlike-

holdt. Dette gir et bilde som tilsier at det er om lag en tredel av landets kommuner, rundt 150 kommuner, hvor vedlikeholdet av bygningsmassen generelt er for dårlig, og hvor bygningsmessig forfall er et betydelig problem. I tillegg er det ytterligere en tredel av kommunene som ikke har et fullt ut tilfredsstillende vedlikehold av bygningsmassen. For fylkeskommunene er bildet mer nyansert og vesentlig mer positivt, men det er likevel flere som sliter med et utilfredsstillende vedlikehold. Fylkeskommunenes skolebygninger kommer dårligst ut. Skolene har lite tilfredsstillende inneklima i seks av de 17 fylkeskommunene som har svart på utvalgets undersøkelse.

Selv om tilstanden for ulike bygningstyper vurderes positivt for mange av kommunenes bygningsmasse sett under ett, utelukker ikke dette at enkeltbygninger også i disse kommunene kan ha dårlig tilstand. Tilstanden for den delen av den kommunale eiendomsmassen som er utilfredsstillende, innebærer at

- betydelige formuesverdier forringes,
- eiendomsforvaltningen skjer på en lite kostnads-effektiv måte, med et vedlikehold som i mange tilfeller er så utilstrekkelig at det medfører høyere årskostnader i et langsiktig perspektiv enn det et kostnadsoptimalt vedlikehold ville gi,
- kommunenes produksjon av ulike tjenestetilbud (undervisning, helsestell, omsorgstjenester, kulturtilbud, administrative tjenester osv.) har sterkt varierende arbeidsvilkår og blir i en del tilfeller vesentlig forringet eller fordyret av uegnede eller dårlig vedlikeholdte lokaler.

Dette er en tilstand som det er nødvendig å rette opp. Det er imidlertid like viktig å legge forholdene til rette slik at kommunene ikke på nytt kommer i samme situasjon. Med mindre eiendomsforvaltningen har en tilfredsstillende kvalitet, er det stor risiko for at ekstraordinære midler til opprustning av bygningsmassen vil kunne bli brukt på en lite effektiv og formålstjenlig måte. De kriteriene utvalget har foreslått i avsnitt 9.1 for god kommunal eiendomsforvaltning, bør derfor være tilfredsstilt i rimelig grad for at det skal ha noen langsiktig effekt å legge større investeringer i å rette opp tilstanden for bygningsmassen.

Tilstanden når det gjelder de to første kriteriene,

- det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen,
- det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen,

er bare delvis kartlagt. Vi har ingen data som kan gi en direkte oversikt over hvor mange kommuner

som har etablert overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen. Slike mål blir imidlertid som regel etablert som ledd i systemer for planlegging og styring. De aller fleste kommuner benytter ikke systemer for planmessig vedlikehold i særlig grad. Kun 12 prosent av kommunene i utvalgets spørreundersøkelse benytter slike systemer i betydelig eller stor grad. Disse kommunene rapporterer også i hovedsak om en noe bedre tilstand på bygningene enn snittet for kommunene totalt. Rundt halvparten av kommunene rapporterer at de ikke benytter systemer for planmessig vedlikehold i noen særlig grad. Fylkeskommunene bruker i større grad systemer for planmessig vedlikehold. Av 17 som svarer, sier seks at de bruker systemer i betydelig eller stor grad, seks bruker systemer i noen grad, og fem bruker systemer i liten grad.

Bruk av systemer og verktøy som bidrar til å kartlegge det langsiktige vedlikeholdsbehovet og til å dokumentere tilstanden og konsekvenser av manglende vedlikehold, anses i fagmiljøet som effektive hjelpemidler for å oppnå en god eiendomsforvaltning. Utvalgets undersøkelse bekrefter at det er en slik sammenheng, og at systematisk vedlikeholdsplanlegging bidrar til at påviste vedlikeholdsbehov blir fulgt opp med ressurser der dette er mulig. Det kan tyde på at vedlikeholdet får noe høyere politisk prioritet når behovene blir påvist gjennom systematiske planleggingsprosesser, som kan gi bedre og mer overbevisende dokumentasjon av behovene.

Det er derfor et klart behov for å sette i verk tiltak som kan bidra til en bedre oppfyllelse av kriteriene om overordnede mål og systematisk planlegging av eiendomsforvaltningen og vedlikeholdet.

Å tilfredsstillte prioriterte brukerbehov

Eiendomsforvaltningsutvalgets egen undersøkelse viser at svært mange av kommunene selv vurderer inneklimaet i sine bygninger til å være utilfredsstillende. Dette gjelder særlig skolebygninger (35 prosent av kommunene) og "øvrige bygninger", det vil si andre bygninger enn helse- og skolebygninger (40 prosent av kommunene). Norsk Gallup utfører årlig kartlegging av brukernes vurdering av offentlige tjenester, hvor enkelte spørsmål er relatert til kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse. Inneklima for barnehager, barneskoler, ungdomsskoler og videregående skoler er et av de områdene som brukerne er minst fornøyde med. Standarden på bygningene vurderes også lavt, men noe høyere enn inneklimaet.

Brukerbehovene er det selvfølgelige utgangspunktet for offentlige byggeprosjekter, og tilfreds-

stillelse av brukerbehovene og brukertilfredshet bør måles regelmessig i forvaltningsfasen. Så lenge lokalene framstår som "gratis" for brukerne og de ikke belastes med de kostnadene som er en konsekvens av deres krav, er det nødvendig at økonomisk ansvarlig nivå i den offentlige forvaltningen overprøver brukerkravene og tar stilling til hva som er en forsvarlig behovsdekning. Innføring av husleiebetaling for offentlige bygninger kan være et middel til å ansvarliggjøre brukerne, forutsatt at budsjetttrammene ikke stort sett tilpasses kostnadsnivået for den enkelte brukervirksomhet. Husleieordninger er bare i liten utstrekning tatt i bruk for kommunale og fylkeskommunale bygninger, men har vært benyttet for en stor del av statens sivile eiendommer siden 1993 (Statsbygg) og for Forsvarets eiendommer siden 2003, jf. omtale i avsnitt 8.2. Sistnevnte er særlig begrunnet i at ordningen skal fremme en bedre tilpasning mellom eiendomsstrukturen, bruksbehovene og de økonomiske rammebetingelsene, og dermed også legge til rette for en riktig prioritering av behovstilfredsstillelsen.

Effektiv arealutnyttelse

På dette området savnes det god statistikk. Mange kommuner mangler en tilfredsstillende oversikt over sine eiendommer, hvilket bruttoareal og bruksareal bygningene har, og hvordan disse blir brukt. Antall kvadratmeter er den viktigste kostnadsfaktoren både når det gjelder investeringskostnadene og i kostnadene til forvaltning, drift og vedlikehold. Ulike undersøkelser viser at kommunenes bygningsmasse har økt sterkt de siste 40 årene, fra et gjennomsnitt på to–tre kvadratmeter per innbygger i 1960 til mellom seks og åtte kvadratmeter per innbygger i 2000. FOBEs rapport *Nøkkeltall for kommunale bygninger* er basert på data fra 114 kommuner i årene 1996 til 1998, og den viser overraskende store variasjoner mellom kommunene når det gjelder nøkkeltall som uttrykker arealeffektivitet. Tall for areal per elev for skolene, areal per plass for barnehagene og for alders- og sykehjemmene varierer mest for de små og mellomstore kommunene. Selv om rapporten har en rekke forbehold om usikkerhet i datagrunnlaget, gir dette et klart signal om at det kan være et betydelig potensial til å effektivisere arealutnyttelsen og dermed oppnå vesentlige kostnadsbesparelser som blant annet kan komme vedlikeholdet til gode.

Godt, verdibevarende vedlikehold

Utvalgets undersøkelse viser at det forebyggende vedlikeholdet er et hovedproblem i den kommu-

nale eiendomsforvaltningen. Dette er omtalt i detalj i kapittel 7 og i innledningen til dette avsnittet (9.2).

Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning

Resultatene fra Kommunal organisasjonsdatabase viser at 28 prosent av kommunene og to av 14 fylkeskommuner har tatt i bruk tiltak for konkurranseeksponering innenfor drift og vedlikehold av bygninger. Dette er et overraskende lavt omfang når man tar i betraktning at tiltakene dekker både konkurranseutsetting (anbudskonkurranse på hele eller deler av virksomheten), interne kontrakter (internhusleie) og sammenlignbare data (benchmarking). Utvalget er av den oppfatning at en mer profesjonell eiendomsforvaltning innebærer økt bruk av slike verktøy. Eksempelvis vil bruk av nøkkeltall for sammenligning med andre gi en bedre forutsetning for en effektiv eiendomsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner.

Måltrettet utvikling av eiendommens kvaliteter

Det er vanskelig å belegge dette kriteriet med data. Statlige satsninger har i vesentlig grad påvirket eiendomsutviklingen innenfor eldreomsorgen og undervisningssektoren de siste årene, jf. omtalen av disse i vedlegg 6. Den beskjedne bruken av systemer for planmessig vedlikehold som er rapportert blant annet i kapittel 7, kan være uttrykk for en generell mangel på systematikk og målrettethet i kommunenes eiendomsforvaltning.

En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen

Kommunene og fylkeskommunene benytter fortsatt i overveiende grad tradisjonelle organisasjonsmodeller innenfor egen administrasjon for sin eiendomsforvaltning. Det store flertallet har en sentral avdeling for eiendomsforvaltning. Det er imidlertid store variasjoner i hvordan en slik sentral eiendomsforvaltning er organisert med hensyn til budsjettmessig styring, funksjonsfordeling i forhold til eieransvaret og i forhold til brukerne.

En del mindre kommuner lar brukerne forvalte sine eiendommer. Dette innebærer at brukerne må foreta krevende prioriteringer mellom langsiktige hensyn, for eksempel et godt, forebyggende vedlikehold, og mer kortsiktige formål som har mer direkte relevans for brukernes primære oppgaver. Mulighetene for å bygge opp nødvendig fagkompetanse innenfor eiendomsforvaltning og mulighetene for å ivareta de øvrige kriteriene for

god eiendomsforvaltning synes generelt å være dårligere ved denne organiseringen enn ved andre modeller.

Enkelte, særlig større kommuner har organisert sin eiendomsforvaltning med leiebetalning fra brukerne, nettobudsjettering av eiendomsforvaltningen og konkurranseutsetting av deler av denne, for eksempel renhold og tekniske tjenester, men uten å velge den formelle KF-formen. (Fylkes)kommunalt foretak og (fylkes)kommunalt aksjeselskap benyttes foreløpig i svært liten grad, bortsett fra i de største byene, som i stor grad har tatt i bruk foretaksmodellen. Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Drammen har alle etablert kommunale foretak for hele eller deler av sin eiendomsforvaltning i de siste årene.

Rundt 14 prosent av kommunene har konkrete planer om å endre organisasjonsmodell for eiendomsforvaltningen, og 42 prosent av disse (6 prosent av kommunene) angir at de vurderer å organisere sin eiendomsforvaltning i et kommunalt foretak (KF). Et mål med å organisere eiendomsforvaltningen som KF er å oppnå økt profesjonalitet og en mer langsiktig og mer forretningsmessig forvaltning av kommunale og fylkeskommunale bygninger. Kommunene rapporterer selv at manglende politisk prioritering er den viktigste årsaken til manglende vedlikehold. En mer selvstendig stilling for eiendomsforvaltningen kan bidra til økt fokus på (fylkes)kommunens eierrolle og en bevisstgjøring av politikerne. Det er imidlertid ingen automatikk i at fristilling av virksomheten fører til en mer effektiv eiendomsforvaltning. For å lykkes med foretaksmodellen må det etableres et godt samarbeidsklima og klare ansvarsforhold mellom kommunen og foretaket, det må gis god informasjon til politikere og kommuneledelse, og virksomheten må få stabile rammevilkår. Foretaksorganisering av eiendomsforvaltningen er som regel kombinert med innføring av husleie for brukerne.

Utvalget har sett nærmere på eventuelle sammenhenger mellom organisering og resultater fra tilstandsvurderingene. Det er imidlertid ikke mulig å påvise noen klare sammenhenger mellom vurderingene av tilstanden på bygningene og organisering.

Når man ser på de kommunene som har valgt å organisere sin eiendomsforvaltning som kommunalt foretak, finner man at disse i snitt rapporterer om en noe dårligere tilstand på bygningene enn snittet for øvrig. Man kan her tenke seg at dårlig bygningsmessig tilstand i disse kommunene har vært en medvirkende årsak til at kommunen har valgt å skille eiendomsforvaltningen ut i et eget

foretak. Kommunene ble derfor også spurt hvor lenge den nåværende organisasjonsmodellen har vært gjeldende. Av 11 kommuner som har organisert skolebygningene i kommunalt foretak, har seks hatt denne organisasjonsformen i mindre enn to år. For denne gruppen var særlig den bygningsmessige tilstanden klart dårligere enn gjennomsnittet. For de øvrige fem kommunene som hadde hatt skolebygningene under kommunalt foretak i tre år eller mer, meldes det om en noe bedre tilstand for skolebygningene enn gjennomsnittet. Selv om dette kan indikere en positiv effekt av foretaksorganisering av skolebygningene over tid, er antallet kommuner og den anvendte metoden ikke tilstrekkelig til å trekke sikre konklusjoner.

Man finner i tillegg et overraskende lite omfang av interkommunalt samarbeid innenfor eiendomsforvaltning. Små kommuner vil ofte ha vanskeligheter med å etablere og opprettholde solide fagmiljøer innenfor ulike tjenester. Kommunene og fylkeskommunene rapporterer selv om lite bruk av systemer for planmessig vedlikehold, noe som også gir seg utslag i manglende systematisk kartlegging av vedlikeholdsbehovet. Det må kunne antas at økt kommunesamarbeid vil kunne bedre forutsetningene for å oppnå større fagmiljøer og mer profesjonell eiendomsforvaltning i mange kommuner.

Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter

I Eiendomsforvaltningsutvalgets undersøkelse svarer nærmere 80 prosent av kommunene og fylkeskommunene at manglende politisk prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold er en av de viktigste årsakene til mangelfullt vedlikehold. Årsaken til den manglende prioriteringen er sammensatt, men det synes som om dagens system der politikere må prioritere mellom kortsiktige driftstiltak og langsiktige forebyggende tiltak ved den årlige budsjettbehandlingen, ikke sikrer at de langsiktige tiltakene blir prioritert i tilstrekkelig grad.

Riktige økonomiske rammebetingelser skal i tillegg til å være tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter også kunne bidra til å tilfredstille øvrige kriterier for god eiendomsforvaltning gjennom de økonomiske insitamentene rammebetingelsene gir for brukere, forvalter og eier.

Blant rammebetingelsene må vi også konstatere at den generelle økonomiske situasjonen i den enkelte kommune er en faktor som har betydning. Kommuner som har problemer med å oppnå et positivt driftsresultat, vil også se etter mulige kostnadsbesparelser innenfor eiendomsforvaltningen.

Når dette gjør at vedlikeholdsbudsjettet blir for lavt i forhold til det som er et kostnadsoptimalt nivå, vil besparelsene det enkelte året føre til en ytterligere forverring av den økonomiske situasjonen i senere år, når bygningsmessige skader oppstår og reparasjonsarbeider tvinger seg frem.

9.3 Regelverk for bedre eiendomsforvaltning

I kapittel 4 er dagens regelverk gjennomgått. Det ble der laget et hovedskille mellom tiltak innenfor plan- og bygningsloven, som sentral og sektornøytral lov om krav til byggverk, og krav som følger av annet regelverk, som gjerne er knyttet til den virksomheten som drives i bygget. Det ble gitt en oversikt over de forskjellige regelverk som gjelder, både med hensyn til innhold og nivå på de materielle kravene og hvilken påleggs- og tilsynsmyndighet som gjelder.

En oppsummering av oversikten over de forskjellige regelverkene viser at det ikke er noe påtrengende behov for harmonisering mellom kravenes materielle nivå, og en harmonisering kan skje innenfor rammen av ordinær regelverksutvikling, først og fremst gjennom Teknisk forskrift (TEK) til plan- og bygningsloven. Det er imidlertid grunn til å vurdere påleggs- og tilsynsmyndigheten, se avsnitt 9.3.3.

Innenfor plan- og bygningsloven må det skilles mellom regler som gjelder bygninger som allerede er bygd, og krav til framtidige bygninger. Når det gjelder det siste, er behovet nye krav til forvaltning, drift og vedlikehold som vil kunne stilles i forbindelse med en byggesak.

Et annet utvalg, *Bygningslovutvalget*, foretar en fullstendig gjennomgang av bygningsdelen av plan- og bygningsloven og vurderer samtidig regelverket for eksisterende byggverk. *Eiendomsforvaltningsutvalget* fremmer ikke forslag til egne lovbestemmelser, men velger å formulere forslagene som anbefalinger til den pågående regelverksutviklingen i regi av Bygningslovutvalget, og deretter av Kommunal- og regionaldepartementet, som har det forvaltningsmessige ansvaret for bygningsdelen av plan- og bygningsloven.

9.3.1 Plan- og bygningslovgivningen

Det må altså skilles mellom regelverk som gir myndighetene mulighet til å stille strengere krav til allerede eksisterende byggverk, der man ikke har allerede gitte vilkår å støtte seg til, og regelverk som gjelder nybygg. Når det gjelder regelverk

for nybygg, kan man bruke vilkår til byggetillatelse eller ferdigattest som virkemidler for å sikre god eiendomsforvaltning og dermed teknisk kvalitet på fremtidige eksisterende byggverk.

Eksisterende byggverk

For allerede eksisterende byggverk kan man vurdere følgende tiltak:

Tiltak 1

Å innskjerpe påleggsmyndigheten etter § 89 første ledd når det gjelder krav om vedlikehold, for eksempel at bygningsmyndighetene kan gi pålegg dersom tekniske standarder om vedlikehold ikke er fulgt. Dette vil da være et eieransvar som pålegges direkte, og som bør avgrenses til bestemte byggverk, særlig publikumsbygninger. Det vil da være naturlig at en lovhjemmel utfylles med egne bestemmelser i forskrift om for eksempel nærmere krav til vedlikehold. (Se nærmere omtale av § 89 under avsnitt 4.2.2.)

Tiltak 2

Å ta i bruk § 89 annet ledd ved å gi forskrift som gir bygningsmyndighetene mulighet til å stille krav om utbedring. Dette må sannsynligvis målrettes mot enkelte typer byggverk (eventuelt med en opptrapping over noen år), for eksempel skoler, publikumsbygninger og institusjoner. Det må tas stilling til forholdet mellom kostnader og forbedring. Det må også tas stilling til hvilket (lave) nivå som gir grunnlag for pålegg, og hvilket (høye) nivå man kan kreve på utbedringen. For eksempel vil bygningens alder kunne ha betydning, det vil sannsynligvis være umulig å kreve full oppgradering til dagens standard for mange eldre bygninger. Det må også tas stilling til hvilke hensyn som skal prioriteres, for eksempel bygningsmessig sikkerhet, brannfare, tilgjengelighet/universell utforming og energi. Krav om utbedring bør samtidig ha utgangspunkt i byggverket funksjon, ikke nødvendigvis de enkelte tekniske løsningene. Under enhver omstendighet vil det være naturlig at en slik utvidelse av bygningsmyndighetenes påleggsmyndighet tar utgangspunkt i de andre regelverkene som gjelder eksisterende byggverk, slik at det ikke lages særskilte hjemler i medhold av § 89 som ikke allerede har utgangspunkt i annet regelverk eller i en samfunnsmessig ønsket utvikling, for eksempel angående universell utforming. I en slik diskusjon vil det også bli reist spørsmål om en slik mulighet også skal innebære en *plikt* til å gi pålegg, eventuelt om man skal ha særskilte tilsynsorganer som kan være uav-

hengig av bygningsmyndighetene, og som også skal gi pålegg til kommunale eiendommer.

Utvalget foreslår:

Tiltak 3

Å gi bygningsmyndighetene adgang til å kreve tilstandsvurdering av byggverket, både i forbindelse med påbygging og endring etter § 87, men også uavhengig av påbygging eller endring der det er grunn til å anta at bygningsmyndighetene vil kunne gi pålegg etter en utvidet § 89.

Tiltak 4

Å innskjerpe hjemlene i §§ 92 b og 106, både med hensyn til innhold og praksis, slik at de gir bygningsmyndighetene anledning til å gi pålegg om drift og vedlikehold. Dette vil også få betydning for kravene til brukbarhet i TEK. Slik disse hjemlene er formulert, er det sannsynligvis ikke nødvendig å endre dem, men å utvide området for praktiseringen av dem.

Alt dette gjør at kommunale bygningsmyndigheters ramme for tilsyn må utvides. I dag gjelder tilsynet etter plan- og bygningsloven bare i pågående byggesaker, det vil si i tidsrommet fra søknad eller melding er innkommet, og til tiltaket er ferdigstilt. Ferdigattest kan riktignok trekkes tilbake når det er grunn for det, men rammen er likevel den aktuelle byggesaken. Dersom bygningsmyndighetene får utvidet adgang til å gi pålegg og inspisere eksisterende byggverk, blir konsekvensen at tilsynet må utvides tilsvarende. Dette innebærer at bygningsmyndighetene må få anledning til å utøve tilsyn på alle byggverk. Det kan her være naturlig med en viss begrensning i form av kriterier, for eksempel til byggverk der det er aktuelt med pålegg. Dette kan utfylles nærmere i forskrift.

Tiltak 5

Det kan også være aktuelt å gi borgerne større mulighet til å initiere handling fra bygningsmyndighetenes side, for eksempel med en klagemulighet der bygningsmyndighetene unnlater å bruke påleggsmyndigheten sin. Som grunnlag for tilsynsfunksjon og bruk av pålegg må det videre legges til rette for dialog med byggverkets brukere, både når det gjelder behov for tiltak, og hvilke tiltak som må gjennomføres, sett i forhold til byggverkets funksjon.

Nye bygninger

Regelverket i plan- og bygningsloven gir et relativt svakt grunnlag for å stille krav til forvaltning, drift

og vedlikehold (fdv). Andre myndigheter, som kan ha større muligheter, skal ivareta sine interesser i byggesaken i en koordineringsprosess etter pbl § 95. Bygningsmyndighetene kan stille en del vilkår, men disse omhandler sjelden drift og vedlikehold. TEK har noen krav til brukelighet, og pbl § 106 stiller krav til funksjon av tekniske installasjoner, som skal ligge til grunn for søknadsbehandlingen. Bygningsmyndighetene kan også kreve særskilte forhold ivaretatt i kontrollplanen. Bortsett fra de få, begrensede hjemlene som gjelder eksisterende byggverk, er bygningsmyndighetenes oppfølging imidlertid begrenset til selve byggesaken.

Det er utvalgets oppfatning at kommunene i likhet med andre byggherrer bør vurdere de totale livstidskostnadene ved sine byggeplaner, slik at det er totalkostnadene som gir den økonomiske rammen for et byggverk, ikke investeringskostnadene alene. Dette vil gi byggherren/eieren og den som er ansvarlig for forvaltning, drift og vedlikehold (fdv), et bilde av fdv-kostnader som grunnlag for et verdibevarende vedlikehold og et forsvarlig driftsbudsjett. Vilkår i forbindelse med byggetillatelse og ferdigattest kan være:

Tiltak 6

Krav om vedlikeholdsplan og årskostnadsberegninger for bygningen som helhet. I tillegg bør det kunne kreves drifts- og vedlikeholdsplaner for å sikre viktige funksjoner, som for eksempel inneklimateknikk, energiforbruk, forurensning osv.

Tiltak 7

Krav til dokumentasjon av byggverket og betryggende oppbevaring av dokumentasjonen som grunnlag for eiendomsforvaltningen (fdvu). En omfattende dokumentasjon foreligger allerede i byggesakene etter dagens pbl-regler i form av materiale som de profesjonelle ansvarlige foretak allerede har utarbeidet, se forskrift (til plan- og bygningsloven) om saksbehandling og kontroll (SAK) § 19. Byggeieren bør da kunne få hånd om dette som grunnlag for fdvu. Tidligere lå både tekniske beregninger og annet kalkyle- og prosjekteringsmateriale arkivert i byggesaken. Nå er disse sidene ved byggverkets indre ramme ikke arkivert og tilgjengelig i ettertid. Byggverkets fremtidige eiere og eiendomsforvaltere bør ha tilgang til denne dokumentasjonen slik at de bedre kan ivareta vedlikeholdet og de mange andre sidene ved forvaltningen hvor slik dokumentasjon er påkrevd.

Kravet til oppbevaring bør gjøres til et eieransvar, men her kan det også tenkes andre løsninger, for eksempel at kommunen tar dette ansvaret mot

betaling. Dette kravet må vurderes i forhold til arkivloven. For kommunale og fylkeskommunale bygninger må i alle fall oppbevaring av dokumentasjon være et eieransvar.

Det er naturlig å knytte krav om en vedlikeholdsplan til tidspunktet for ferdigattest. Det er vanskelig å sette opp en ferdig vedlikeholdsplan i forbindelse med søknadsbehandlingen, mens det fremdeles gjenstår en del valg i detaljprosjektering, materialvalg, kjøp av tekniske installasjoner osv. Mye vil likevel framgå av prosjekteringen, og grunnlaget for en vedlikeholdsplan bør kunne kreves dokumentert i forbindelse med søknadsbehandlingen, men den endelige vedlikeholdsplanen bør være et vilkår for å få ferdigattest.

Forhold som er uavhengige av regelverksendringer

Bygningsmyndighetene må framheve særskilte temaer og krav i dokumentasjon og kontrollplan for å sikre at regelverket etterlevs. Dette gjelder for eksempel krav til tilgjengelighet/universell utforming og inneklima.

Bygningsmyndighetene bør også øke sin innsats i oppfølgingen av byggesaker og overfor eksisterende byggverk, uavhengig av regelverket. Dette betyr at bygningsmyndighetene må sette av ressurser til tilsyn og øke bruken av sanksjoner. I en slik diskusjon vil det også bli reist spørsmål om en slik mulighet også skal innebære en plikt til å gi pålegg, eventuelt om man skal ha særskilte tilsynsorganer som kan være uavhengige av bygningsmyndighetene, og som også skal gi pålegg til kommunale eiendommer.

9.3.2 Annet regelverk

Utvalgets oppsummering i avsnitt 4.4.6 viser til at de forskjellige regelverkene i hovedsak fungerer bra ved siden av hverandre når det gjelder innholdet i kravene. På noen områder kan det være behov for utvikling og samordning, for eksempel når det gjelder universell utforming og inneklima. Etter utvalgets vurdering er det ikke behov for å sette i gang noe umiddelbart samordningsarbeid med hensyn til kravsnivåene, men innenfor de forskjellige regelverkene bør man ha større fokus på samordning som del av den ordinære regelverksutviklingen. En slik samordning bør først og fremst skje innenfor rammen av Teknisk forskrift til plan- og bygningsloven (TEK), der veiledningen bør gjøre oppmerksom på hvilke krav som gjelder etter annet regelverk, og når det kommer til anvendelse.

De forskjellige regelverkene er i hovedsak bygd opp på samme måte og bruker de samme

funksjonskravene (for eksempel "tilfredsstillende"). Veiledningene kan imidlertid gi forskjellige tolkningsmuligheter. De forskjellige tolkningsvariantene bør kartlegges og samordnes i størst mulig grad, slik at man unngår tolkningstvil etter hvilke interesser som skal ivaretas. Kravene bør altså i størst mulig grad standardiseres med hensyn til materielt innhold. For eksempel bør kravene til universell utforming være gjennomgående i alle regelverk og bedre samordnet. Oversikt over de forskjellige regelverkene og eventuelle tolkningsforskjeller bør framgå av veiledningen til TEK og av veiledningene til annet regelverk.

9.3.3 Påleggs- og tilsynsmyndighet

En viktig konklusjon etter utvalgets oppsummering av forskjellige regelverk er at regelverkene i hovedsak fungerer bra ved siden av hverandre med hensyn til det materielle nivået. Hovedproblemet er praktiseringen og etterlevelsen av reglene. Dette har i stor grad sammenheng med organiseringen av de forskjellige påleggs- og tilsynsmyndighetene. Der disse er organisert som kommunale enheter, er de gjerne tilbakeholdne med å gi pålegg til kommunens egne bygninger. Der tilsynsmyndigheten ligger utenfor kommunen, som Arbeidstilsynet, tas det i mindre grad hensyn til kommunens økonomi, budsjettering og prioritering.

Også innenfor plan- og bygningslovens område er kommunenes tilsynsfunksjon svak, særlig når det gjelder eksisterende bygninger.

Som nevnt tidligere ønsker utvalget å forsterke kommunens tilsynsfunksjon etter plan- og bygningsloven, slik at tilsynet også skal gjelde eksisterende byggverk.

Både innenfor plan- og bygningsloven og i forholdet mellom plan- og bygningsloven og annet regelverk er det altså behov for å styrke tilsynsfunksjonen. Men etter utvalgets vurdering er det ikke tilstrekkelig at kommunen selv får – eller eventuelt blir pålagt – en sterkere tilsynsfunksjon i forbindelse med kommunens egne eiendommer og nødvendig vedlikehold og utbedring av dem.

Tilsyn reiser særskilte spørsmål omkring for eksempel hvorvidt økonomiske forhold skal ha betydning. Hvis tilsyn og pålegg gjennomføres uavhengig av økonomi, kan det gi utilsiktet styring av kommunenes prioriteringer. Forskjellige pålegg kan også komme i konflikt med hverandre, og summen av pålegg kan få uoversiktlige økonomiske konsekvenser for kommunene.

Tilsynsutvalget diskuterer problemstillingene rundt tilsyn med kommunene i sin utredning

(NOU 2004:17). Tilsynsutvalget legger til grunn at statlig tilsyn først og fremst skal gjelde forhold som har betydning for rettssikkerhet og samfunnssikkerhet. Statlig tilsyn skal i første rekke være lovlighetskontroll, som i liten grad omfatter kommunens skjønsmessige myndighet. Behovet for statlig tilsyn må begrunnes særskilt innenfor de enkelte sektorer. Hva det skal føres tilsyn med, må også vurderes innenfor den enkelte sektor.

Tilsynsutvalget peker i denne forbindelse på behovet for samordning av de forskjellige tilsynsfunksjonene, der det også skal tas hensyn til de virkninger pålegg vil ha, og at et samordnet tilsyn må ha en hensiktsmessig forankring og organisering. Tilsynsutvalget peker på fylkesmannen som en hensiktsmessig forankring for samordning av tilsyn etter forskjellige regelverk. Fylkesmannen har allerede erfaring med tilsyn på forskjellige områder og vil kunne utvide sitt område til en generell tilsynsfunksjon, der en av oppgavene også er å søke samordning med andre, uavhengige tilsyn.

Eiendomsforvaltningsutvalget vil særskilt påpeke behovet for tilsyn med kommunale og fylkeskommunale byggverk. Utvalget vil ikke formulere noen egen konklusjon om hvordan et slikt tilsyn skal organiseres og samordnes, men foreslår at

Tiltak 8

Et statlig tilsyn gis oppgaven med tilsyn med kommunale og fylkeskommunale byggverk. Utvalget vil samtidig peke på at fylkesmannen allerede er klageinstans og overordnet bygningsmyndighet for byggesaker etter plan- og bygningsloven (og klageinstans for klager på reguleringsplaner). Ved endringene i plan- og bygningsloven som trådte i kraft 1. juli 1997, ble det også presisert at fylkesmannen kan gi pålegg i byggesaker uten kommunens medvirkning. Fylkesmannen er allerede tilsynsmyndighet for skolebygninger, jf. opplæringsloven kapittel 9a, og klageinstans for miljørettet helsevern. Det ligger derfor til rette for at fylkesmannen kan få en reell, konkret tilsynsmyndighet etter plan- og bygningsloven for så vidt gjelder kommunal og fylkeskommunal eiendom.

Denne tilsynsfunksjonen bør være like omfattende som den funksjonen kommunen selv har. Det betyr at tilsynet bør ha myndighet både innenfor plan- og bygningsloven (både i byggesaker og for eksisterende byggverk) og annet regelverk som gjelder eksisterende byggverk. Tilsynet bør altså både ha generell tilsynsfunksjon og anledning til å gi pålegg i enkeltsaker. Når det gjelder tilsynets reaksjonsformer, viser vi til kapittel 13 i Til-

synsutvalgets utredning om de forskjellige særlovene. Når det gjelder plan- og bygningsloven, er det allerede fastsatt at fylkesmannen har samme myndighet som kommunen selv har. Vi viser ellers til Tilsynsutvalgets utredning.

Eiendomsforvaltningsutvalget vil for øvrig vise til at det kommunale tilsynet etter plan- og bygningsloven er under utvikling, og at tilsynet der kan utøves både som dokumentasjonsgjennomgang, teknisk tilsyn (med byggverket) og tilsyn med foretakene (på bakgrunn av reglene om ansvar og godkjenning av foretak). Det foreligger veiledningsmateriale på dette området fra Statens bygningstekniske etat. I tillegg foreslår altså utvalget at det uansett skal kunne kreves en tilstandsvurdering. Til sammen vil dette kunne utvikles til retningslinjer for utøvelse av statlig tilsyn.

9.4 Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen

9.4.1 Innledning

Den undersøkelsen utvalget selv foretok blant kommuner og fylkeskommuner våren 2004, og også de resultatene utvalget har innhentet gjennom undersøkelsen for "Organisasjonsdatabasen" i regi av Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR), viser at de langt fleste kommuner fortsatt velger å organisere hele eller deler av eiendomsforvaltningen som en kommunal etat. Eiendomsforvaltningen er dermed fortsatt fragmentert i mange kommuner, noe som svekker muligheten for en helhetlig forvaltning. Undersøkelsen som Norsk institutt for by- og regionsforskning gjennomførte på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet i 2004, viste at ingen kommuner hadde opprettet noe formelt samarbeid med andre kommuner om eiendomsforvaltningen, og bare 1,7 prosent av kommunene hadde lagt forvaltningen til et eget kommunalt foretak (KF). 0,9 prosent av kommunene hadde lagt oppgaven til et eget aksjeselskap, mens 9 prosent av kommunene kjøpte de relevante tjenestene fra private næringsdrivende. De øvrige 89 prosent av kommunene har lagt eiendomsforvaltningen inn under kommunenes ordinære driftsorganisasjon. Av disse hadde ifølge utvalgets undersøkelse de fleste (74 prosent) sentralisert ansvaret for eiendomsforvaltningen (fdv) til en egen fagenhet innenfor den sentrale administrasjonen, på linje med andre kjerne-, støtte- og tilleggstjenester. De øvrige 15 prosent av kommunene hadde lagt ansvaret for eiendomsforvaltningen i ulik grad til brukerne, enten desentralisert til den enkelte brukerinstitusjon (ca. 8 prosent) eller

delvis sentralisert under de ulike sentrale fagenhetene for skole, helsetjenester osv. (ca. 7 prosent).

Utvalget har i avsnitt 9.1 stilt opp kriterier for god eiendomsforvaltning. Utvalget mener på grunnlag av disse kriteriene at eiendomsforvaltningen bør sikres en viss selvstendighet i forhold til den øvrige kommunale forvaltningen, slik at det legges til rette for å se vedlikeholdet og de øvrige sider ved eiendomsforvaltningen i et samlet, langsiktig perspektiv. Dette tilsier som et minimum at eiendomsforvaltningen bør ivaretas gjennom egne organisatoriske enheter. Dette *kan* være enheter som er egne rettssubjekter, det vil si at man legger forvaltningen til organer som ikke er direkte underlagt kommunestyret eller fylkestinget. Men det kan også være enheter som er underlagt kommunestyrets eller fylkestingets myndighet slik som et kommunalt foretak. Som et minimum bør kommunens eiendomsfaglige kompetanse på og styring av eiendomsforvaltningen være samlet ett sted.

Myndighet og fullmakter hos de ulike aktørene må utformes i den hensikt å disponere ressurser på mest mulig effektiv måte samlet sett og over tid. Det er spesielt viktig å ivareta behov for fastsettelsen av en særskilt strategi for forvaltningen og handlingsrom for en langsiktig planlegging av vedlikeholdsoppgaver. Dette innebærer at jo større grad av økonomisk autonomi eiendomsforvaltningen kan gis gjennom måten den organiseres på, desto bedre vil det ligge til rette for et optimalt vedlikehold.

En klar ansvars- og oppgavefordeling er en helt sentral forutsetning for god bygg- og eiendomsforvaltning og bidrar også til klare forventninger mellom aktørene som grunnlag for et godt samarbeid og dermed til et redusert konfliktnivå. Valg av organisasjonsform har imidlertid også betydning for hvordan rollene som eier, forvalter og bruker blir lagt til rette og ivare tatt og for relasjonene mellom disse tre rollene (jf. kapittel 3).

Mange norske kommuner er små. Med et folketall på mellom 1 000 og 3 000 som en stor gruppe norske kommuner har, vil antall kommunale bygninger være nokså begrenset. Med en slik begrenset bygningsmasse vil det være svært komplisert for den enkelte kommune å sitte inne med både optimal kapasitet og kompetanse i bygningsforvaltningen. For mange små kommuner antar utvalget at det kan være rasjonelt å etablere større enheter ved at forvaltningen av kommunenes bygninger overlates til felleskommunale enheter. Dette kan være interkommunale selskaper eller selskaper organisert etter aksjeloven. Hovedformålet må være at enhetene får en størrelse som muliggjør

både tilstrekkelig kapasitet og kompetanse sett i forhold til det samlede bygningsarealet enheten skal forvalte.

9.4.2 Organisasjonsmodeller

Utvalget har vurdert de formelle organisasjonsmodellene som kommuner og fylkeskommuner kan velge mellom i dag. I en slik vurdering har vi sett på hvor egnet de ulike modellene er i forhold til de kriteriene som vi tilrår i avsnitt 9.1. Kommunene velger i praksis tilpasninger innenfor de formelle modeller. Følgende alternative organisasjonsformer vurderes:

1. Kommunal etat (dagens vanligste modell)
2. Kommunalt foretak
3. Aksjeselskap
4. Interkommunalt selskap

Det vil ikke alene være valg av formell organisasjonsmodell som påvirker kvaliteten på eiendomsforvaltningen, men også hver kommunes valg av organisatorisk løsning innenfor rammen av den enkelte modell. Når det gjelder løsninger innenfor rammen av de ulike modellene, mener utvalget at dette må baseres på "beste praksis" og erfaringsoverføringer mellom kommuner. Utvalget presenterer til slutt i kapittel 9.4 et eksempel på "beste praksis".

Kommunal etat

En leder for en eiendomsetat i kommunen eller en fduv-virksomhet vil ikke kunne få sin myndighet og den økonomiske rammen tildelt direkte fra kommunestyret innenfor denne modellen. Utvalget vurderer dette som en svakhet ved den. De tilhørende aktivitetene til eiendomsforvaltningen kan – innenfor rammen av en etatsmodell – være fordelt på ulike enheter i kommunen, og ansvaret for eiendomsforvaltningen er i så fall fordelt mellom ulike ledere. Administrasjonssjefen vil ha et overordnet ansvar for å overholde de mål og økonomiske rammer som kommunestyret eller fylkestinget har satt. Dette krever en avveining mellom de ulike virksomheters behov. Etter utvalgets oppfatning vil det i denne avveiningen i året ligge en fare for å prioritere mer kortsiktige og akutte behov i form av brukerrettede tjenester fremfor tiltak som er av mer langsiktig karakter, slik som et kostnadsoptimalt vedlikehold.

Utvalget har vurdert om kommuner og fylkeskommuner bør pålegges å fristille eiendomsforvaltningen i forhold til administrasjonssjefens ansvarsområde, men vil ikke fremme et slikt for-

slag. Utvalget foreslår som et minimum at eiendomsforvaltningen bør samles under en eiendomssetat eller en felles virksomhet, som gis et helhetlig ansvar for den taktiske og operative forvaltningen. En slik samling av kommunens kompetanse på området muliggjør en best mulig struktur på den operative delen av forvaltningen, innenfor de til enhver tid gjeldende økonomiske rammer. Om en slik enhet også i små kommuner kan antas å ha tilstrekkelig kompetanse til selv å utøve en profesjonell forvaltning av kommunale bygninger og samtidig sikre kostnadseffektivitet, anser utvalget for usikkert.

Kommunalt foretak

Kommunene har i dag adgang til å opprette kommunale foretak. *Styret* for foretaket kan gis myndighet til å treffe avgjørelser i alle saker som gjelder foretaket og virksomheten der, innenfor rammen av det formålet kommunestyret eller fylkestinget har fastsatt i vedtektene for foretaket. Styret vil være underordnet kommunestyret direkte, mens daglig leder igjen er underordnet styret. Kommunestyret har dermed myndighet til å oppnevne styret og endre styrets sammensetning, instruere styret eller omgjøre styrets beslutninger.

Fordi et kommunalt foretak vil være en del av kommunen som juridisk person, må foretaket føre *budsjett og regnskap* etter de reglene som gjelder for kommunen for øvrig. Det innebærer rent teknisk at foretaket utarbeider spesifikke budsjetter og regnskaper for den virksomheten foretaket utøver, men at foretaket følger de kommunale prinsipper for budsjettering og regnskapsføring. Foretakets autonomi gjelder kun i forhold til den ordinære kommunale administrasjonen ved administrasjonssjefen. Kommunestyret vil når som helst i budsjettåret kunne endre de økonomiske rammene for foretaket gjennom endringer i de økonomiske overføringene til eller fra foretaket. Dette er etter utvalgets oppfatning uheldig i forhold til kriteriene for god eiendomsforvaltning.

Formålet med foretaksmodellen er å skille ut deler av kommunens virksomhet som kan eller bør oppfattes som mer selvstendige enheter. Dette samsvarer med utvalgets kriterier hvor kommunestyret gjennom å opprette foretaket dermed markerer at eiendomsforetakets virksomhet i noen grad må vurderes isolert fra kommunens øvrige virksomhet.

Lovgivningen beskytter ikke foretaket fra å bli berørt av kommunestyrets reguleringer av budsjett gjennom året, kun fra de reguleringer administrasjonssjefen er tildelt myndighet til å foreta.

Selv om kommunestyret formelt ikke er avskåret fra å "skjerme" et eiendomsforetak ved budsjettreguleringer gjennom året, kan kommunestyret pålegge seg selv bindinger som kan innebære at det avstår fra å røre de budsjetttrammene som ble gitt ved fastsettelsen av budsjettet. Etter utvalgets oppfatning vil en slik binding på seg selv fra kommunestyrets side støtte opp under de kriteriene for god eiendomsforvaltning som utvalget har satt opp. Utvalget foreslår ikke å ta inn bestemmelser i kommuneloven som unntar kommunale foretak fra kommunestyrets myndighet til å foreta budsjettreguleringer gjennom året. Her bør det i stedet utvikles "beste praksis" i kommunene.

Etter kommuneloven § 63 skal det fastsettes vedtekter for foretaket. Her skal foretakets formål komme klart til uttrykk. Det er her naturlig å innta de mål kommunestyret har fastsatt for virksomheten, jf. kriterium 1 i avsnitt 9.1. Når det gjelder planleggings- og styringssystemer (kriterium 2), har styret myndighet til å implementere slike innenfor de rammer kommunestyret har fastsatt for foretaket.

Etter utvalgets oppfatning oppfylder foretaksmodellen i hovedsak de kriterier for god eiendomsforvaltning som utvalget har stilt opp. Gjennom et eget styre for foretaket og en særskilt administrasjon ligger det naturlig å fastsette en egen strategi for foretaket. Kommunens kompetanse på eiendomsforvaltning vil være underlagt egen daglig leder med myndighet fra foretakets styre. Dette muliggjør en hensiktsmessig oppgave- og ansvarsfordeling og i utgangspunktet også en tilpasset fullmaktstruktur.

Som for etatsmodellen vil muligheten for en bred og god kompetanse og samtidig god kapasitetsutnyttelse og dermed kostnadseffektivitet være avhengig av kommunestørrelsen. Foretaksmodellen vil dermed neppe oppfylle samtlige kriterier for god forvaltning når det gjelder de minste kommunene.

Utvalget foreslår i avsnitt 9.5 endringer i bestemmelsene om økonomiforvaltning for kommunale og fylkeskommunale foretak.

Interkommunalt selskap

Kommuner og/eller fylkeskommuner kan i fellesskap opprette inter(fylkes)kommunale selskaper (IKS). Et slikt selskap kan ikke opprettes av en enkelt kommune eller fylkeskommune. Utvalget viser til nærmere omtale av IKS-modellen i kapittel 5. IKS utgjør egne rettssubjekter og ledes av et styre utpekt av eier(fylkes)kommunene. Styret for selskapet fastsetter selskapets budsjett og ivaretar

også kapitalforvaltningen. Den enkelte kommunes mulighet til å påvirke selskapets drift mv. må skje gjennom den eller de representantene kommunestyret har oppnevnt til representantskapet for selskapet og ikke gjennom direkte instruksjon.

Etter utvalgets oppfatning sikrer den juridiske statusen som eget rettssubjekt rent formelt selskapet i utgangspunktet tilstrekkelig autonomi i forhold til eierkommunene. Rammebetingelsene legger dermed til rette for at selskapet *kan* ha tilstrekkelig forutsigbarhet for sin virksomhet. Hvor reell denne selvstendigheten i forhold til eierkommunene er, avhenger av hvordan modellen blir praktisert. Modellen i seg selv åpner for fastsettelse av en særskilt strategi (kriterium 1), for implementering av egnede planleggings- og styringssystemer (kriterium 2) og for en selvstendig økonomiforvaltning (kriterium 3). I hvilken grad kriteriene reelt vil kunne oppfylles for det enkelte selskap, avhenger i tillegg av i hvilken grad selskapet genererer egne inntekter, eller om selskapets drift må baseres på overføringer fra eierkommunene.

At kommuner oppretter interkommunale eiendomsselskaper, vil gjøre det mulig for særlig små kommuner å få tilgang til både tilstrekkelig og bred kompetanse på eiendomsforvaltning og mulighet for å kunne utnytte kompetansen effektivt slik at man på den måten kan oppnå en kostnadseffektiv drift.

Etter utvalgets oppfatning er det ikke forhold ved modellen som krever endringer for å kunne implementere de kriteriene utvalget har satt i avsnitt 9.1. Utvalget antar at særlig små kommuner som ønsker både å skille ut eiendomsforvaltningen som støttetjeneste fra kommunens øvrige tjenester og ha mulighet for en kostnadseffektiv, men kommunal løsning, bør vurdere å legge forvaltningen av kommunens eiendommer til et IKS. Det må i den forbindelse også vurderes om eiendommene bør overføres til selskapet (jf. punktet om helhetlig kapitalforvaltning), eller om det kun er den taktiske og operative forvaltningen av bygningene som bør overlates til selskapet.

Kommunalt aksjeselskap

Kommuner og fylkeskommuner står fritt til å opprette aksjeselskaper for ulike formål.

Det er ikke egne bestemmelser i aksjeloven for selskaper som i sin helhet er eid av en eller flere (fylkes)kommuner, slik at det er de alminnelige prinsipper som gjelder også for kommunale aksjeselskaper. Kommunens mulighet til påvirkning må derfor skje gjennom de personene kommunestyret har oppnevnt til generalforsamlingen.

Når det gjelder de kriteriene utvalget har stilt for god eiendomsforvaltning, tilfredsstillende aksjeselskapet utvalgets krav om tilstrekkelig autonomi i forhold til eier, kriteriet om samling av kompetanse, kriteriet om mulighet for en hensiktsmessig ansvars- og oppgavefordeling og kriteriet om tilstrekkelig oversikt og tilpasset fullmaktsstruktur.

9.4.3 Samlet vurdering av organisasjonsmodeller

Ved valg av organisasjonsform er det samtidig vesentlig at kommuner og fylkeskommuner har en tilstrekkelig bred meny av organisasjonsmodeller å velge mellom, slik at det er samsvar mellom de mål og strategier den enkelte kommune har satt, og den modellen som blir valgt. Tilsvarende modeller bør etter utvalgets oppfatning kunne anvendes av kirkeforvaltningen i kommunene. En kommune bør fortsatt ha adgang til å legge forvaltningen til den ordinære kommunale administrasjonen, men utvalget ser at denne modellen har svakheter i forhold til de kriteriene utvalget har satt opp.

Som den motsatte ytterlighet må kommuner også kunne praktisere en strategi som innebærer at eiendomsforvaltningen overlates til private gjennom langsiktige avtaler eller gjennom å opprette et ordinært aksjeselskap.

Utvalget har vurdert om det bør fastsettes som prinsipp at forvaltningen, herunder eiendomsretten til de bygninger kommuner driver sin virksomhet i, bør underlegges folkevalgt styring. Utvalget kan imidlertid ikke se at eiendomsforvaltningen nødvendigvis må skje i en eller annen form for kommunal regi. Hvorvidt man velger en kommunal modell eller forvaltningen overlates til private, bør baseres på kommunens eierstrategi, jf. kriterium 1.

Dersom en kommune velger en kommunal organisering av forvaltningen, bør det også være anledning til å velge en styringsform der folkevalgte definerer videre rammer for løsningen av eiendomsforvaltningens oppdrag, og der det eksisterer strengere formelle barrierer mot å gripe inn i eiendomsforvalterens daglige drift. Utvalget har vurdert de organisasjonsformene som i dag finnes. Med ett unntak foreslår ikke utvalget endringer i det regelverket som gjelder for de gjeldende organisasjonsmodeller. Unntaket gjelder kommunale foretak (KF), hvor utvalget foreslår at det presiseres at foretak som utelukkende driver med eiendomsforvaltning, pålegges regnskapsplikt etter regnskapsloven. Utvalget viser til nærmere omtale i avsnitt 9.5.

For kommuner som ønsker en mer utstrakt grad av selvstendighet for eiendomsforvaltningen enn det foretaksmodellen tillater, men fortsatt vil ha en modell forbeholdt kommuner og fylkeskommuner alene, tilsvarende statsforetaksmodellen på statlig side, mangler det en modell for den enkelte kommune tilsvarende den man har for kommuner som oppretter et interkommunalt selskap (IKS).

Tiltak 9

Utvalget vil foreslå en ny organisasjonsmodell – (fylkes)kommunalt eiendomsselskap – med fullt økonomisk ansvar for selskapets eier (kommunen). Ved utarbeidelsen av en lov for (fylkes)kommunalt eiendomsselskap bør det tas utgangspunkt i loven om interkommunale selskaper, men med visse tilpasninger. Etter utvalgets oppfatning bør et kommunalt selskap gis unntak for skatteplikt etter skatteloven. Forutsetningen for et slikt fritak må være at selskapet i hovedsak dekker arealbehov for kommunens egne virksomheter. For å kunne utnytte ledige arealer effektivt bør likevel inntil 20 prosent av arealene i kortere perioder kunne leies ut til andre.

Selskapet må ha et klart uttrykt ikke-økonomisk formål, ved at selskapet utelukkende har som formål å eie og forvalte kommunens bygningsmasse på en kostnadseffektiv måte. Som selvstendig enhet vil det ikke være naturlig å ta med selskapet i konsernregnskapet til kommunen. Et økonomisk forhold mellom selskapet og kommunen må reguleres av selskapets vedtekter og de avtaler om leie av arealer som inngås mellom kommunen og selskapet. Som for interkommunale selskaper foreslår utvalget at et kommunalt selskap får regnskapsplikt etter regnskapsloven. Utvalget viser til avsnitt 9.5.

Etter utvalgets oppfatning er det vesentlig at selskapet fra kommunens side ikke gis økonomiske fordeler i forhold til private eiendomsbedrifter som kan oppfattes som ulovlig offentlig støtte. Offentlige støtte til selskaper i form av garantier eller overføringer direkte vil ikke være i samsvar med de regler for offentlig støtte som Norge har sluttet seg til gjennom EØS-avtalen. Dette innebærer at modellen vil gi kommuner en viss økt økonomisk risiko i forhold til en modell innenfor rammen av gjeldende kommunelovgivning.

Utvalget har innenfor den tidsrammen det har hatt til rådighet, ikke hatt mulighet for en detaljert gjennomgang av de krav som bør stilles til modellen. Dette må avklares nærmere som en del av oppfølgingen av utvalgets arbeid.

Valg av organisasjonsform for den kommunale eiendomsforvaltningen må etter utvalgets oppfatning som i dag være det enkelte kommunestyres eller fylkestings ansvar. Utvalget går ikke inn for at kommuner og fylkeskommuner pålegges bestemte organisasjonsmodeller for eiendomsforvaltningen.

9.4.4 "Beste praksis" innenfor rammen av ulike modeller

Betydningen av organiseringen av eiendomsforvaltningen kan ikke bare bedømmes ut fra valg av formell modell, men må også baseres på kommunens valg av organisatoriske løsninger innenfor rammen av den enkelte modell.

God eiendomsforvaltning er avhengig av et godt samspill mellom eier, forvalter og bruker på alle nivåer, både strategisk, taktisk og operativt (jf. kapittel 3). Ulike modeller fordeler for eksempel disse funksjonsnivåene for eier- og forvalterrollene på litt forskjellige måter mellom kommunestyret og eiendomsenheten. Det er derfor viktig at aktørene har en gjensidig avklart forståelse av hverandres roller og ansvar. En god dialog om ansvar og roller gir det beste grunnlaget for et godt samarbeid og balanserte løsninger.

Det er også viktig å ivareta samarbeidet best mulig mellom den som har forvalterrollen, og brukerne på et taktisk og operativt nivå innenfor de ulike formelle modellene. Et godt inneklima påvirkes også av spillet mellom brukere og driftere. Det er dessuten viktig at driftspersonalet har gode verktøy for å ivareta sitt ansvar som eksempelvis sentral driftskontroll (SD-anlegg) og fdv-systemer for å være sikret at rutiner og kontroller blir fulgt. SD-anlegg har også stor betydning i forhold til energiforbruk.

Et annet eksempel på et godt operativt samarbeid mellom bruker og forvalter finnes i enkelte kommuner og fylkeskommuner som har opprettet såkalte "miljøteam" eller "serviceteam". Disse enhetene har som formål å ivareta oppgaver som faller i "gråsonen" mellom den operative eiendomsforvaltningen og de oppgavene brukerne har ansvar for. Dette vil være enkle tiltak som har betydning for bygningenes tilstand og funksjonalitet, men som ikke kreves utført av personer med særlig teknisk kompetanse. Hele konseptet tar utgangspunkt i å utnytte ressursene best mulig, både de som finnes hos eiendomsforvalteren, og de som finnes hos brukerne. Det gjøres avtaler mellom forvalteren og brukerne om at enkle vedlikeholdsoppgaver utføres av brukerne. Dette kan være oppgaver som fester av løse håndtak, skruer i

dører osv. Hvilke oppgaver som konkret avtales å være brukernes ansvar å utføre, er her underordnet. Forutsetningen er at det ikke dreier seg om oppgaver som krever særlig bygningsfaglig kompetanse. Det er flere fordeler med en slik "partnerskapsmodell" mellom forvalteren og brukerne.

For det første bidrar modellen til bevisstgjøring av brukerne om betydningen av preventivt enkelt reparasjons- og vedlikeholdsarbeid og også betydningen av eiendomsforvaltningen som helhet. Dermed oppnår forvalteren og brukerne en bedre forståelse av hverandres roller.

Den andre fordelen er av økonomisk karakter. Ved å utføre enkle oppgaver med egne ansatte slipper brukerne å rekvirere tjenester fra forvalteren. Å rekvirere tjenester vil legge beslag på administrative ressurser både hos forvalteren og brukerne. Ved å utføre oppgavene selv spares det dermed ressurser både hos brukerne og forvalteren.

Utvalget anser at både denne modellen og andre modeller som bidrar til et bedre partnerskap mellom forvalteren og brukerne, må det være en fordel å utvikle bruken av innenfor alle organisasjonsmodeller og som eksempler på "beste praksis".

9.5 Økonomiske, administrative og regnskapsmessige prinsipper

I utvalgets spørreundersøkelse svarte rundt 80 prosent av de deltakende kommuner at manglende politisk prioritering av ressurser til vedlikehold er blant de viktigste årsakene til manglende vedlikehold i kommunesektoren. Politikerne må prioritere mellom både kortsiktige driftstiltak og langsiktige forebyggende tiltak, som planmessig vedlikehold. Reduksjoner i langsiktige vedlikeholdstiltak gir ikke en umiddelbar effekt for kommunens bygningsmasse og økonomi, men fører til økt behov for nyinvesteringer etter noen år. Utvalgets undersøkelse indikerer at forebyggende og planmessig vedlikehold taper i kampen om årlige bevilgninger, noe som medfører for lavt vedlikehold i forhold til en økonomisk rasjonell forvaltning. Man registrerer også at enkeltsaker som får politisk oppmerksomhet (for eksempel inneklimate og ventilasjon), blir prioritert på bekostning av øvrige vedlikeholdstiltak, uten at det blir foretatt en faglig vurdering av hvilke tiltak som har størst effekt. Flertallet av kommunene som deltok i utvalgets spørreundersøkelse, var enig i at planmessig vedlikehold gir lavere kostnader til eiendomsdrift og vedlikehold i det lange løp. Utvalget konstaterer at det verken i kommunene eller i fagmiljøet for

øvrig kan pekes på en enkelt årsak til problemet, men at det er en sammensatt årsakssammenheng. Det handler om bevisstgjøring av kommunepolitikere og kompetanseutvikling i kommunene, men også om rammebetingelser som bedre legger til rette for en eiendomsforvaltning i tråd med de kriteriene utvalget foreslår. Utvalget har også vurdert reglene for økonomiforvaltningen i kommunene med særlig blikk på eiendomsforvaltningen. På denne bakgrunn foreslår utvalget konkrete tiltak som etter utvalgets oppfatning vil bedre rammebetingelsene for eiendomsforvaltningen.

De tiltakene som foreslås, er etter utvalgets oppfatning også relevante for kirkeforvaltningen og de kirkelige fellesråd. Tilsvarende bestemmelser kan dermed tas inn i kirke-loven og/eller forskrifter om økonomiforvaltning etter kirke-loven.

Tiltak 10

Krav om å innarbeide mål og strategi for eiendomsforvaltningen i kommunens plandokumenter. Utvalget foreslår at mål og strategier for eiendomsforvaltningen tas inn i kommunens og fylkeskommunens sentrale plandokumenter. Det stilles i dag ikke krav i plan- og bygningsloven (kommune- og fylkesplan) eller kommuneloven (økonomiplan) om en redegjørelse for kommunens eller fylkeskommunens eiendomsstrategi. Et slikt krav kan tas inn direkte i bestemmelse(n) om kommune- og fylkesplanen i plan- og bygningsloven og økonomiplanen i kommuneloven eller presiseres i merknader til loven eller retningslinjer. Det primære må være at kommunene og fylkeskommunene utarbeider en slik redegjørelse.

En konsekvens av å sette et krav om redegjørelse for kommunens eiendomsstrategi i plandokumentene er at kommunen tvinges til å vurdere sin eierrolle og sette fokus på den langsiktige forvaltningen av sine bygninger. Politisk behandling av plandokumentene kan gi økt bevissthet og kunnskap blant politikerne.

Tiltak 11

Krav om at kommunale og fylkeskommunale eiendomsforetak skal følge regnskapsloven. Kommunale foretak (KF) skal i dag følge de reglene for budsjett og regnskap som gjelder for kommunen, med mindre foretaket driver næringsvirksomhet. For at foretaket skal anses å drive næringsvirksomhet, er det et krav at foretaket opererer i et marked og har et økonomisk formål (drives med mål om økonomisk gevinst for eieren). Et kommunalt eiendomsforetak som utelukkende driver utleie av are-

aler til øvrige virksomheter i kommunen basert på intern husleie som maksimalt skal dekke foretakets kostnader, vil dermed ikke kunne følge regnskapslovens bestemmelser.

Utvalget foreslår derfor at det i forskrifter til kommuneloven om kommunale og fylkeskommunale foretak tas inn en bestemmelse om at foretak som har som formål å forvalte kommunens eller fylkeskommunens eiendommer, skal følge bestemmelsene i regnskapsloven. Foretakenes budsjetter må være basert på tilsvarende prinsipper. Et fullt periodisert kostnadsbasert budsjett- og regnskapsystem er etter utvalgets oppfatning det regnskapsystem som gir de beste rammebetingelsene når man ser eiendomsforvaltningen isolert. For foretak som følger regnskapsloven, stilles det i dag krav om å redegjøre for økonomisk levetid for varige driftsmidler, balanseførte leieavtaler, forutsetninger som er lagt til grunn for nedskrivninger, og eventuell reversering av nedskrivninger. Der som den virkelige verdien av et driftsmiddel er lavere enn 90 prosent av den balanseførte verdien, skal det begrunnes hvorfor nedskrivning ikke er foretatt. Slike notekrav bør presiseres for kommunale og fylkeskommunale eiendomsforetak.

I NOU 2003: 23 *Evaluering av regnskapsloven* foreslås det at regnskapsloven endres slik at eiendomsselskaper kan føre sine investeringseiendommer til virkelig verdi i balanseregnskapet og ikke til historisk kost (anskaffelseskost), som etter gjeldende regler. Utvalgets forslag er fortsatt til behandling i Finansdepartementet. Dersom utvalgets forslag tas med i en senere lovproposisjon til Stortinget og Stortinget slutter seg til forslaget, er det etter utvalgets mening naturlig at tilsvarende bestemmelse vurderes for kommunale og fylkeskommunale eiendomsforetak.

Effekten av tiltaket vil være at kommunestyret og fylkestinget ved behandlingen av foretakenes budsjetter og regnskaper får informasjon om bygningenes verdier, synliggjøring av etterslep og konsekvensene av manglende vedlikehold.

Tiltak 12

Kommunale og fylkeskommunale eiendomsselskaper (KES og FKES) pålegges regnskapsplikt etter regnskapsloven. Utvalget foreslår i avsnitt 9.4 en ny organisasjonsmodell for kommunal og fylkeskommunal eiendomsforvaltning – kommunale og fylkeskommunale eiendomsselskaper. Selskapene (KES og FKES) vil ikke være en del av kommunen eller fylkeskommunen som juridisk person og vil dermed i motsetning til foretak være en selvstendig avtalepart.

Utvalget foreslår at selskapene pålegges regnskapsplikt etter regnskapsloven, og at det i bestemmelser om selskapenes budsjetter presiseres at slike må baseres på tilsvarende periodiseringsprinsipper. Når det gjelder begrunnelsen for forslaget, viser utvalget til "Tiltak 11" ovenfor.

Tiltak 13

Bruk av intern husleie i kommuner og fylkeskommuner. Utvalget mener at brukerne av kommunale eiendommer, det vil si kommunale virksomheter som skoler, sykehjem og barnehager, bør konfronteres med de fulle kostnader ved å benytte arealer. For de virksomhetene som leier av private eller andre eksterne utleiery, skjer dette i dag gjennom den husleien de betaler. Utvalget foreslår at det utarbeides en mal for beregning av og praktisering av intern husleie når utleier er et kommunalt eller et fylkeskommunalt eiendomsforetak eller eventuelt en kommunal etat.

Utvalget har vurdert om det bør stilles et lovkrav til kommuner og fylkeskommuner om å innføre intern husleie og et internt faktureringssystem som er tilpasset, men har kommet til at et slikt absolutt lovkrav for alle kommuner og fylkeskommuner og alle interne leieforhold ikke bør stilles. Utvalget antar likevel at de fleste kommuner og fylkeskommuner vil se den verdi som ligger i et slikt system, og tilpasse dette for flertallet av de interne leieforhold. Utvalget vil her vise til avsnitt 8.2 om erfaringer med eiendomsforvaltningen i staten og bruk av husleie i statens interne budsjetter og regnskaper.

Utvalget foreslår at det nedsettes en ekspertgruppe med representanter for kommunesektoren og staten for å utvikle en mal for implementering og praktisering av et system med intern husleie. Systemet må kunne anvendes uavhengig av om eiendomsforvaltningen i kommunen eller fylkeskommunen er organisert som eget foretak (KF) eller inngår i den ordinære kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen. Ekspertgruppen må besettes med personer med kompetanse på eiendomsforvaltning, men må i tillegg ha deltakere som har regnskapsfaglig kompetanse.

Tiltak 14

Statlig finansiering av kirkene. Utvalget foreslår at det utredes nærmere om staten skal finansiere eiendomsforvaltningen av kirkene direkte, og at kommunenes ansvar for dette faller bort, jf. kirke-loven § 15 første ledd bokstav a). I denne sammenheng bør statens ansvar i forhold til middel-

alderkirkene og de kulturhistoriske verdier de representerer, vurderes spesielt.

9.6 Kompetanseutvikling, konkurranseutsetting og andre tiltak

9.6.1 Forskning, utvikling og kompetanseoppbygging

Behovet for økt kompetanse fremheves i en rekke sammenhenger. Det er et betydelig effektiviseringspotensial både når det gjelder kostnader og kvalitet innenfor eiendomsforvaltning ved at man øker kompetansen hos eiendomsforvaltere, eiere og brukere.

Det drives allerede en omfattende kursvirksomhet og en del forsknings- og utviklingsarbeid som har relevans for eiendomsforvaltningen. Samarbeidet i faglige fora som FOBE (Forum for offentlige bygg og eiendomsforvaltere, som er en del av Kommunalteknisk forening) og NBEF (Norges bygg- og eiendomsforening) skjer i ulike former og omfatter blant annet en rekke faglige kurs. Forslagene nedenfor er ikke noen underkjennelse av det arbeidet som har vært gjort hittil, eller som pågår, men er en erkjennelse av at behovet på alle disse områdene er langt større enn det som er mulig å dekke med den ressurstilgangen man har hatt hittil.

Tiltak 15

Et forsknings- og utviklingsprogram for eiendomsforvaltning. Forskningsinnsatsen innen bygg, anlegg og eiendom (BAE) er på et svært lavt nivå i forhold til den store økonomiske og samfunnsmessige betydningen denne sektoren har. For 2004 disponeres om lag 25 millioner kroner fra Norges forskningsråd til et program for innovasjon i bygg og anlegg.¹ Det er derfor viktig å understreke at utvalgets forslag nedenfor om en ramme på 100 millioner kroner for et femårig forskningsprogram innen eiendomsforvaltning er ment som et tillegg til den FOU-innsatsen som allerede pågår.

Forskningen kan og bør i stor grad innrettes slik at aktuelle brukere av forskningsresultatene finner dem relevante for sitt perspektiv. Stikkordsmessig vil det være behov for

- eierrettet forskning:
 - eierstrategier, porteføljeforvaltning, helhetsperspektiv
 - investeringsbeslutninger og eiendomsøkonomi

- ansvarsforhold, innkjøp og avtaler
- forvaltningsrettet forskning:
 - organisasjonsmodeller, organisasjonsutvikling
 - systemutvikling, planleggingssystemer, informasjonsbehandling
 - budsjettering, regnskap og økonomiske nøkkeltall
 - innkjøpskompetanse, bestillerkompetanse og avtaler
- brukerrettet forskning:
 - metoder for behovskartlegging og evaluering, kvalitets- og ytelsesmåling
 - organisering av brukerrollen, brukeransvaret og brukervedvirkningen i byggeprosessen og eiendomsforvaltningen
 - innkjøpskompetanse, bestillerkompetanse og avtaler
- bygningsrettet forskning:
 - funksjonalitet som krever tverrfaglige løsninger, for eksempel arbeidsmiljø, sikkerhet, tilgjengelighet og inneklima, herunder evaluering av ulike ventilasjonsløsninger
 - tekniske løsninger i nybygg med tanke på drift, vedlikehold og utvikling, generalitet og fleksibilitet
 - tekniske løsninger for utvikling og kvalitetsheving i eksisterende bygninger
 - vedlikeholdsmetoder og tekniske løsninger for ulike bygningsdeler m.v.
 - energiøkonomisering og renholdsmetoder
 - reparasjonsmetoder i forhold til tidligere brukte materialer og tekniske løsninger

Denne listen tjener til å illustrere bredden og omfanget av de problemstillingene hvor det kan være behov for en kompetanseheving gjennom forskning og utvikling. Listen er ikke uttømmende og er heller ikke tilpasset det som pågår eller er planlagt av forsknings- og utviklingsprosjekter

¹ Forskningsbasert innovasjon i bygg og anlegg (FIBA). Programmet henvender seg til aktører i bygg-, anleggs- og eiendomsnæringen (BAE-næringen) og til de muligheter forskningsbasert innovasjon kan åpne for økt verdiskaping i næringen og samfunnet for øvrig. Velfungerende bygg og anlegg er grunnlaget for et moderne samfunn. Hovedmålene er å tilføre næringen ny kunnskap, ledende teknologier og effektive metoder for å kunne utnytte ressursene på best mulig måte og for å utvikle konkurranseedyktige bedrifter som ivaretar sin samfunnsfunksjon på en for brukerne effektiv måte. Sentrale temaer er

- økt produktivitet ved bruk av IKT og effektiv samhandling som favoriserer innovasjon
- nye krav til funksjonalitet over tid og formgivning som krever innføring av ny teknologi
- bærekraftig ressursbruk både ved bygging og ved bruk
- økt sikkerhet for samfunnets infrastruktur og på personplanet.

innen eiendomsforvaltningen og fagområder som er relevante for den. Det er imidlertid åpenbart et behov for å øke innsatsen på dette området ut fra den store samfunnsmessige betydningen forvaltning av offentlige bygninger representerer.

Utvalget vil anbefale at de berørte departementene og KS i fellesskap tar initiativ til en konferanse om kompetanseutvikling, forskning og utvikling i eiendomsforvaltningen, som får i oppdrag å legge frem et femårig program for forskning og utvikling med sikte på prioriterte problemstillinger innenfor eiendomsforvaltningen. Konferansen bør organiseres i regi av Norges forskningsråd og samle bred deltakelse fra relevante fagmiljøer og offentlige eiendomsforvaltere og aktuelle organisasjoner som er engasjert i en faglig utvikling og kompetanseheving i eiendomsforvaltning. Det foreslås en samlet ramme på 100 millioner kroner til fordeling over en femårsperiode til å gjennomføre et slikt forsknings-, utviklings- og kompetansehevingsprogram som konferansen anbefaler. Organisering, tilrettelegging og oppfølging av programmet bør ivaretas av Forskningsrådet.

Tiltak 16

Styrking av kurstilbud og etterutdanning. Manglende bygningsteknisk kompetanse fører til liten fokus på eiendomsforvaltning og manglende kunnskap om bestillerrollen. Manglende kompetanse gjør at det blir vanskelig å påvise vedlikeholdsbehov. Kompetanse er en viktig forutsetning for eksempel for å kunne innføre og benytte moderne systemer for eiendomsforvaltning og for konkurranseutsetting (bestillerkompetanse). Det kan være vanskelig å rekruttere spisskompetanse og beholde kompetansen på grunn av lønnsnivå og manglende faglig utvikling.

En styrking av kurs- og etterutdanningstilbudet i regi av FOBE, NBEF, NTNU og andre vil være et positivt virkemiddel når det gjelder å rekruttere, utvikle og beholde faglig kompetente medarbeidere i den kommunale eiendomsforvaltningen. Slik styrking kan skje ved tilskudd til utvikling av kurstilbud og ved tilskudd til avviklingen av kursene, slik at deltakeravgiften kan begrenses.

Ved kurs på det bygningsfaglige området er det viktig å ivareta hele bredden i det relevante fagmiljøet, inkludert bygningsteknikk, arkitektur, ventilasjons- og elektroteknikk. Utvalget vil spesielt peke på at en kompetanseutvikling som kan bidra til bedre inneliv i skoler og barnehager krever en tverrfaglig tilnærming.

Et slikt øremerket tilskudd til kurs og etterutdanning vil ha positive virkninger allerede på et

beskjedent nivå, for eksempel 5 millioner kroner per år. Det foreslås at tilskuddet forvaltes av Kommunenes Sentralforbund i samråd med NBEF, FOBE, NTNU, KA og Riksantikvaren. I tillegg til den direkte effekten tiltaket vil ha for kursdeltakerne, vil et slikt tiltak bidra til å fremme samarbeid og koordinering av kurstilbudet og øke forventningene om at kommunen skal inneha kompetanse på eiendomsforvaltning.

9.6.2 Tilrettelegging for og bruk av benchmarking innenfor kommunal eiendomsforvaltning

Den kartleggingen utvalget selv foretok i kommuner og fylkeskommuner, viser at de oppnådde resultater innenfor eiendomsforvaltningen ikke er tilfredsstillende. Utvalget konstaterer at det i liten grad blir brukt systemer for å understøtte tjenestene i kommunene, og at det generelt er lite sammenlignbare data om bygninger og eiendommer og forvaltningen av slike. Utvalget vil vise til de presenterte kriteriene for god eiendomsforvaltning i avsnitt 9.1 og anbefaler på dette grunnlaget at:

Tiltak 17

Det etableres en arena for benchmarking på både prosess og resultater. Etter utvalgets oppfatning vil benchmarking være et effektivt virkemiddel for å oppnå forbedringer innenfor eiendomsforvaltningen i kommunal sektor. Gjennom systematiske sammenligninger ved hjelp av indikatorer for ressursinnsats, utførelse og oppnådde resultater får eiendomsforvaltere mulighet til å identifisere "beste praksis". Identifisering av "beste praksis" gir grunnlag for å spre kunnskap om hvorfor og hvordan kommuner oppnår gode resultater innenfor eiendomsforvaltning, og at andre kan lære av erfaringene denne gruppen av forvaltere har. Erfaringer fra andre kommunale sektorer, blant annet gjennom effektiviseringsnettverkene i regi av Kommunenes Sentralforbund, er i hovedsak gode. Det er innenfor rammen av dette prosjektet benyttet eksisterende nøkkeltall og i tillegg etablert nye rapporteringer og nøkkeltall for kvalitet som har gitt en viktig læringsarena for de tjenesteområder som har vært omfattet av prosjektet. Utvalget vil tilrå at det etableres en læringsarena også for eiendomsforvaltning. Grunnlaget bør være gode indikatorer for oppnådde resultater i eiendomsforvaltningen, men også indikatorer for ressursinnsats og utførelse. Utgangspunktet bør være de allment aksepterte funksjonene i eiendomsforvaltningen.

Datagrunnlaget bør etter utvalgets oppfatning baseres på en videreutvikling av KOSTRA-systemet.

Utvalget har konstatert at det i liten grad er lagt til rette for benchmarking innenfor eiendomsforvaltningen. Dette har dels å gjøre med hvordan eiendomsforvaltningen rent faktisk er organisert i kommuner og fylkeskommuner, med til dels fragmentering av funksjonene i eiendomsforvaltningen. Utvalget tilrår i avsnitt 9.4 en mer helhetlig organisering av forvaltningen, for eksempel gjennom et eget kommunalt foretak.

Eiendomsforvaltningen er en støttetjeneste. De nøkkeltall for kommunale tjenester som publiseres og anvendes gjennom KOSTRA-publiseringsen av Statistisk sentralbyrå, har fokus på de brukerrettede tjenestene, mens indikatorer for de ulike støttetjenestene i liten grad eksisterer. Utvalget konstaterer at rapporteringen fra kommuner og fylkeskommuner ikke er lagt til rette for publisering og bruk av nøkkeltall for støttetjenester som eiendomsforvaltning. Foreningen for offentlige bygg og eiendom (FOBE) har på frivillig grunnlag presentert nøkkeltall for eiendomsforvaltningen for sine medlemskommuner. Arbeidet har imidlertid vært komplisert og arbeidskrevende fordi de administrative systemene ikke er lagt til rette for å lage gode indikatorer. Utvalget ser derfor at etablering av et system for benchmarking krever tilrettelegging av administrative systemer både lokalt og sentralt, men mener kostnadene ved dette lar seg forsvare sett i forhold til den verdien som kan ligge i en slik læringsarena for å styrke kompetansen på området. Utvalget ser det som viktig at de etablerte miljøene innenfor offentlig eiendomsforvaltning trekkes med i utviklingsarbeidet. Utvalget vil her foreslå to tiltak som er nødvendige for å etablere systemet.

Tiltak 18

Tilpasning av Norsk Standard 3454 (Livssyklus-kostnader for byggverk) i obligatorisk rapporteringskontoplan for kommuner (KOSTRA) og kirker. Kommunenes obligatoriske kontoplan (KOSTRA) krever en inndeling i kontoklasser (drift og investering), funksjoner (kommunale tjenester) og arter (typer av inntekter og kostnader). Norsk Standard 3454 *Livssyklus-kostnader for byggverk – Prinsipper og struktur* er basert på en inndeling av eiendomsforvaltningens ulike aktiviteter (forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling (bygning og eiendom)), samt kapitalkostnader. En tilpasning av KOSTRA til NS 3454 krever at eiendomsforvaltningens inntekter og kostnader (arter) spesifiseres på

aktiviteter (forvaltning, drift osv.) i kommunenes regnskaper. For eksempel må det spesifiseres om lønnskostnader er knyttet til renhold, drift, vedlikehold osv. De funksjoner som kommuner og fylkeskommuner benytter ved rapporteringen, må i tillegg være entydig knyttet til eiendomsforvaltningen, slik at det ved rapportering av inntekter og kostnader ikke tas med størrelser som ikke relaterer seg til eiendomsforvaltningen.

Utvalget viser til at en arbeidsgruppe med representanter fra SSB, FOBE, KR D og KS har fremmet forslag til endring av kontoplan i KOSTRA. Nødvendige tilleggskrav til kommunale regnskaper, rapportering og publisering bør ta utgangspunkt i denne gruppens forslag. Med en kontoplan som er konvertibel med NS 3454, stilles det krav om at kommunene skal føre særskilt fdiv-regnskap for hver av sine bygninger.

Tiltak 19

Krav om registrering og rapportering av bygningsareal og tilstand på den kommunale, den fylkeskommunale og kirkelige bygningsmassen. Utvalget registrerer at det i dag ikke finnes oversikt over det totale bygningsarealet hver kommune og kommune- og kirkesektoren samlet eier og/eller disponerer. De arealene utvalget oppgir i kapittel 7, er basert på utvalgsundersøkelser og/eller analyser av enkeltkommuner hvor tall for sektoren samlet er estimert. Utvalget mener at systematisk registrering og rapportering av areal er helt nødvendig informasjon for samfunnet. Slik informasjon er i tillegg nødvendig for å kunne etablere en læringsarena som et benchmarking system vil innebære. Utvalget foreslår derfor at kommuner og fylkeskommuner pålegges å registrere og rapportere bygningsareal m.v., og at Statistisk sentralbyrå foretar tilpasninger i publiseringen av nøkkeltall slik at kommunenes innsats på eiendomsforvaltning blir sammenlignbar.

Etter utvalgets oppfatning er bygningenes tilstand, ikke bare selve bygningsarealet, en nødvendig parameter for å kunne vurdere resultatoppnåelsen for eiendomsforvaltningen i hver kommune og kommunene samlet. Bygningenes og eiendommenes tilstand bør derfor måles på en enhetlig og systematisk måte. Data for tilstanden på bygningsmassen vil også være ett av flere måltall for kvaliteten på de ulike kommunale velferdstjenestene. Utvalget foreslår at det blir stilt krav om systematisk måling og rapportering av tilstand på bygningsmasse og eiendom. En forutsetning er at det foreligger et enhetlig system for måling som gjør det mulig å fremstille relevante og pålitelige nøkkeltall.

Kirkene følger KOSTRA-systemet og kan dermed dra en tilsvarende nytte av at KOSTRA tilpasses for å kunne beregne nøkkeltall for eiendomsforvaltning.

NS 3454 blir brukt av hele byggebransjen, også ved planlegging og prosjektering. Kommunene vil dermed ha flere fordeler ved å kunne følge den samme standarden som private.

En bedre dokumentasjon av kommunenes eiendomsforvaltning vil kunne føre til økt prioritering av midler til vedlikehold ved politisk behandling av årlige budsjetter. Man kan også oppnå en større grad av sentral (statlig) oppmerksomhet rundt eiendomsforvaltning.

9.6.3 Konkurransetsetting

Konkurransetsetting kan være et effektivt virkemiddel for å redusere kostnadene, dels gjennom bedre effektivitet, dels som følge av at kvalitetskravene blir nedjustert i forhold til de reelle kostnadene. Det kreves imidlertid en solid innkjøpskompetanse for å kunne gjøre effektiv bruk av markedet og samtidig ivareta et omfattende regelverk for offentlige anskaffelser. En annen forutsetning for effektiv bruk av konkurransetsetting er at de tjenester og produkter som blir etterspurt, kan leveres i markedet, med et rimelig antall tilbydere som kan dekke kundenes behov, og som konkurrerer effektivt både med hensyn på pris og behovstilfredsstillelse.

Disse forutsetningene vil i stor grad variere mellom de ulike kommunene og regionene.

De siste årene har det vært en rask vekst i markedet av ulike tjenestetilbud innenfor eiendomsforvaltning, drifts- og vedlikeholdstjenester, renholdstjenester, kantinedrift, sikkerhet og vakthold m.v.² Denne utviklingen har imidlertid i vesentlig grad vært konsentrert om de største byene, noe som kan være en forklaring på at kundesiden i kommunal sektor ikke har sett seg i stand til å gjøre bruk av konkurransetsetting i særlig stor utstrekning når det gjelder eiendomsforvaltningen.

Det pågår et arbeid med å standardisere ulike ytelser og tjenester innenfor eiendomsforvaltning og FM ("Facilities Management"). En slik standardisering vil forenkle innkjøpsprosessen, legge til rette for å utvikle leverandørsiden i markedet og redusere risikoen for både kunde og leverandør.

Dette er derfor et viktig bidrag som i stor grad kan være med på å effektivisere eiendomsforvaltningen gjennom konkurransetsetting.

Ved sentralisering av eiendomsforvaltningen med reell leiebetalning vil det også være behov for en viss innkjøpskompetanse hos brukerne, særlig når det gjelder å spesifisere egne behov og krav til lokaler og lokaltilknyttet tjenesteyting. Hvis brukerne samtidig får adgang til å vurdere alternative tilbud fra det private markedet, må den forretningsmessige siden av innkjøpskompetansen hos brukerne også være betryggende. Dette vil i praksis kreve en vesentlig sentralisering av innkjøp på brukersiden. Jo mer komplekse, omfattende og langvarige kontrakter som skal inngås, desto større krav må det stilles til innkjøpskompetansen.

Offentlig-privat samarbeid

De mest omfattende tilbudene i dagens eiendomsmarked er de såkalte OPS-kontraktene. OPS er en forkortelse for offentlig-privat samarbeid og kan karakteriseres som ulike modeller av forpliktende partnerskap mellom næringslivet og det offentlige. I begrepet partnerskap ligger det for det første en meget langsiktig relasjon som skal være til fordel for begge parter, men det ligger også krav til gjensidig åpenhet, tillit og samarbeidsevne som forutsetninger for at partnerskapet skal lykkes.

En OPS-avtale for en skolebygning eller et sykehjem vil omfatte prosjektutvikling, finansiering og eierskap, prosjektering og bygging av lokaler etterfulgt av et langvarig leieforhold og med en eventuell etterfølgende rett eller plikt til å kjøpe eiendommen. Slike kontrakter, som har karakter av et livsløpsprodukt, er spesielt krevende for både kundesiden og leverandørsiden. Markedet på leverandørsiden er foreløpig ikke særlig godt utviklet i Norge, men det er stor interesse blant de største entreprenørene og en del eiendomsutviklere for å utvikle markedet for OPS-avtaler. Fra offentlig sektor er det også en betydelig interesse for de mulighetene OPS kan by på. Nærings- og handelsdepartementet har i 2003 publisert en erfaringsrapport utarbeidet av revisjonsfirmaet KPMG: *Kartlegging og utredning av former for offentlig-privat samarbeid (OPS)*. Denne rapporten har dannet grunnlag for videre arbeid med en veileder, som har vært offentliggjort i et første utkast i mars 2004.

Langsiktigheten i OPS-avtaler kan være en strategisk fordel når det gjelder å binde opp kommunen til et langsiktig, verdibevarende vedlikehold, dersom avtalen legger til rette for at dette er i begge parter interesse. Forutsatt at avtalen knytter leverandørsidens interesser opp mot et godt

² Et spesialnummer av tidsskriftet *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research* (Vol 1, 2003) er viet problemstillingene omkring innkjøp eller egenproduksjon innenfor eiendomsforvaltning i kommunesektoren ("Property and facilities services in local government – contracting out or managing in-house").

vedlikehold og lave drifts- og vedlikeholdskostnader, vil dette også bidra til å øke interessen for å velge tekniske løsninger og materialer som kan gi lave livssyklus-kostnader til fordel for begge parter. Fra bestillersiden er det imidlertid krevende å spesifisere riktige kvaliteter på kort og lang sikt og sikre tilpasningsmuligheter på tilfredsstillende økonomiske vilkår i forhold til ukjente framtidige bruksbehov. Eiendomsforvaltningsutvalget antar at disse og andre viktige sider ved OPS-avtaler vil bli behandlet i OPS-veilederen, og vi ser ikke at utvalget har noe eget grunnlag for å tilrå eller frarå bruk av OPS-avtaler for kommunale lokalbehov.

Utvalget vil generelt tilrå at konkurranseutsetting av ulike deler av eiendomsforvaltningen vurderes fortløpende av eieren og av eiendomsforvalteren som ledd i en god og effektiv eiendomsforvaltning. De viktigste virkemidlene for å oppnå dette vil etter utvalgets vurdering være en standardisering av ulike tjenester og ytelser innenfor eiendomsforvaltningen og en videre satsning på kompetanseutvikling med særlig vekt på innkjøpskompetansen i ulike ledd.

9.7 Finansielle tiltak

Kommunenes eiendomsforvaltning har behov for et målrettet løft for de dårligste bygningene og en generell opprustning av forvaltningen. Behovet varierer sterkt mellom kommunene. Et mindretall av kommunene har en god eiendomsforvaltning som vedlikeholder bygningsmassen på en fullt ut tilfredsstillende måte. I den andre ytterlighet har vi kommuner med bygninger som ikke tilfredsstiller lovbestemte krav, som er svært forfalne, og som er en belastning for sine brukere og et økende økonomisk problem for sine eiere. I disse kommunene må det totale systemet for en forsvarlig eiendomsforvaltning i et samspill mellom eier, forvalter og bruker ha sviktet i ett eller flere ledd. Ansvar for svikten ligger likevel i siste instans hos eieren, det vil si det enkelte kommunestyre eller fylkesting. For fylkeskommunene er for øvrig bildet noe mer positivt, men også blant disse er det behov for ekstra tiltak av tilsvarende karakter.

En generell ubalanse i kommuneøkonomien er et overskyggende problem som gjør det enda vanskeligere å finne gode finansielle løsninger som kan sikre en opprustning av eiendommene og eiendomsforvaltningen.

Formålet med en tiltakspakke og friske statlige midler bør være både å innhente vedlikeholdsetterslepet og legge til rette for en vesentlig bedre

eiendomsforvaltning, som blant annet kan sikre et forsvarlig vedlikehold i framtiden. Et slikt løft skal legge til rette for en mer kostnadseffektiv eiendomsforvaltning og forebyggende vedlikehold som kan gi lavere reparasjons- og vedlikeholdskostnader i et langsiktig perspektiv.

Finansieringsbehovets størrelse

Behovet for midler til en slik ekstraordinær statlig finansiering er vanskelig å anslå. Den kommunale og den fylkeskommunale eiendomsmassen representerer svært store formuesverdier, om lag 300 milliarder kroner. En årlig verdiforringelse som følge av forsømt vedlikehold på for eksempel 0,5 prosent vil følgelig tilsvare om lag 1,5 milliarder kroner per år.

Oppgraderingsbehovet for kommunenes og fylkeskommunenes bygningsmasse er anslått på ulike måter, med ulike forutsetninger og med svært ulike resultater. De høyeste anslagene finner vi i Multiconsults notat av 26. august 2003 på til sammen ca. 120 milliarder kroner. Fordelt på de 35 prosent av bygningsmassen som trenger en slik ekstraordinær oppgradering, tilsvarende dette vel 11 000 kroner per kvadratmeter, som er rundt halvparten av nybyggkostnad.

Gjennomførte oppgraderingsprosjekter viser at dette ikke er urealistisk høyt i mange tilfeller. Tiltak av et slikt omfang vil imidlertid bli betraktet som investeringsprosjekt og vil dermed kunne finansieres gjennom låneopptak.

Det er også ofte en aktuell problemstilling å vurdere om en bygning bør rives og eventuelt erstattes av nybygg istedenfor å rehabiliteres. Et nybygg kan få en mer optimal lokalisering og utforming og bedre arealøkonomi og driftsøkonomi. En total økonomisk vurdering, hvor alternative løsninger vurderes ut fra sine årskostnader, forskjeller i driftskostnader for brukerne og forskjeller i bruksverdi, kan i mange tilfeller vise at riving og nybygging gir den beste løsningen, jf. et illustrerende eksempel som er omtalt i vedlegg 3.

I forbindelse med investerings tiltak for å møte endrede brukskrav ved ombygging, påbygging eller tilbygging vil som regel innhenting av forsømt vedlikehold bli inkludert. På skolesektoren har vi hatt seksårsreformen og innføring av skolefritidsordningen, krav om arbeidsrom for lærerne og nye læreplaner som har ført til behov for omfattende ombygginger og påbygginger på eksisterende skoler. De tradisjonelle klasserommene for inntil 30 elever er dårlig tilpasset den nye undervisningssituasjonen. Tilpasning til nye brukerkrav vil redusere behovet for midler til innhenting av ettersle-

pet, enten dette skjer ved et ombyggings- og rehabiliteringsprosjekt for den gamle skolebygningen eller det gamle sykehjemmet, eller at den gamle bygningen bør rives og erstattes med en ny. Slike investeringsprosjekter vil selvsagt være mest aktuelle for de mest akterutseilte bygningene, som gjerne også er de som har størst behov for en oppgradering for å kunne vedlikeholdes videre på et kostnadseffektivt nivå.

FOBE har i sin undersøkelse av kommunale eiendommer i Nord-Trøndelag kommet fram til et gjennomsnittlig oppgraderingsbehov på ca. 1 500 kroner per kvadratmeter (ca. 1 200 kroner uten merverdiavgift). Nødvendige oppgraderingstiltak er vurdert med sikte på at bygningene skal bringes opp til et "akseptabelt nivå i forhold til alder", som er et lavere ambisjonsnivå enn det som er lagt til grunn for de foran nevnte anslagene. Multiplisert med kommunenes og fylkeskommunenes samlede bygningsmasse på 30 millioner kvadratmeter gir en enhetspris på 1 500 kroner per kvadratmeter et anslag på ca. 45 milliarder kroner for å innhente vedlikeholdsetterslepet. Det er da ikke tatt hensyn til at de mest kostnadskrevenne oppgraderingstiltakene vil bli dekket gjennom ulike former for investeringstiltak som nevnt ovenfor.

I denne sammenhengen er det også viktig å minne om de to tiltakspakkene som allerede er satt i verk, og som er under gjennomføring for henholdsvis skolebygg og pleie- og omsorgsbygg. Under den førstnevnte ordningen gir staten tilskudd til å rehabilitere, oppruste og tilrettelegge eksisterende skoleanlegg og til å oppføre nye skolebygg der det er behov for det. Ordningen har en investeringsramme på 15 milliarder kroner. Staten yter tilskudd tilsvarende renten på et nærmere fastsatt lån, mens kommunene selv må finansiere avdragene på lånet. Handlingsplanen for eldreomsorgen sikter mot en kraftig utbygging av kapasiteten både når det gjelder personell og bygninger og en opprustning og kvalitetsforbedring av eksisterende bygningsmasse. Ordningen finansieres tilnærmet fullt ut av staten og er ment å skulle sette kommunenes helse- og sosialtjeneste bedre i stand til å møte veksten i behovet for pleie- og omsorgstjenester som en følge av at det er blitt flere eldre. Disse to ordningene er nærmere omtalt i vedlegg 6.

Handlingsplanen for eldreomsorgen har pågått fra 1998 og er sannsynligvis den viktigste årsaken til at tilstanden for denne delen av den kommunale bygningsmassen er klart i best stand, jf. avsnitt 7.4. Rentekompensasjonsordningen for skolebyggene har bare virket siden 2002 og den fulle effekten av denne satsningen vil først kunne registreres om

noen år. Begge ordningene har hatt tilpasning til endrede brukerkrav og behov som hovedmål ved siden av å heve standarden på eksisterende bygningsmasse.

Kirkene

Som for kommunale og fylkeskommunale bygninger er anslagene på behovet for vedlikehold og oppgradering av kirkene svært usikre. Riksantikvaren la i 2001 frem en behovsanalyse for istandsetting og vedlikehold av fredede og verneverdige kirker for perioden 2004-2023. Med utgangspunkt i denne analysen og annen tilgjengelig informasjon har Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon gjort et anslag over det samlede behovet for vedlikehold, utvikling og oppgradering av kirkene, og det er presentert i avsnitt 6.4.2.

Det samlede etterslepet for vedlikehold anslås til 4 milliarder kroner, som tilsvarer ca. 5 500 kroner per kvadratmeter bruttoareal. De høye verdiene i forhold til den kommunale bygningsmassen kan forklares dels med at kirkene har opparbeidet et uforholdsmessig stort etterslep, dels med at vedlikeholds- og reparasjonskostnadene per kvadratmeter er relativt høye på grunn av store bygningsvolumer, spesielle konstruksjoner og antikvariske krav.

Disse tallene tjener til å illustrere hvor stort problemet er. Bruken av kirkebygningene varierer sterkt, og kirkens organer har begynt å drøfte hvilke kirkebygninger som bør tas ut av bruk for enten å omdisponeres til andre formål eller rives. Konkrete bevilgningsforslag bør utarbeides av ansvarlige eiere for de ulike kategoriene av kirkebygninger, og det bør skje innenfor en overordnet strategisk plan for disponering av bygningene.

Konklusjon

Eiendomsforvaltningsutvalget finner det ikke forsvarlig å gi noe bestemt estimat for et samlet oppgraderingsbehov på det foreliggende grunnlag. Utvalget vil imidlertid foreslå at

Tiltak 20

Statens tilskudd til kommunene og fylkeskommunene økes med 5 milliarder kroner fordelt med 1 milliard kroner per år i en femårsperiode. Disse ekstraordinære midlene forutsettes å gå til

- en målrettet innsats for å bringe den kommunale og fylkeskommunale bygningsmassen i tilfredsstillende stand, i henhold til lover og for-

skrifter og slik at et videre systematisk forebyggende vedlikehold vil være tilstrekkelig til å opprettholde bygningenes tekniske og bruksmessige kvaliteter

- å utvikle eiendomsforvaltningen i kommunene slik at det vil ligge til rette for en god og effektiv forvaltning av eiendommene i samsvar med de kriteriene utvalget har anbefalt

Det er bred enighet i utvalget om at det er et klart dokumentert behov for en slik ekstraordinær finansiell satsning for å bidra til at kommunenes og fylkeskommunenes bygningsmasse kan settes i tilfredsstillende stand og forvaltes på en planmessig måte. Da kan man gi best mulig økonomi for kommunene i et langsiktig tidsperspektiv og ivareta de verdiene som denne betydelige delen av landets bygningsmasse representerer.

Det er imidlertid prinsipiell uenighet i utvalget om formen på en slik finansiell satsning. Kommunesektoren kan tilføres friske midler i form av frie inntekter eller gjennom øremerket tilskudd.

Flertallet av utvalgets medlemmer vil tilrå at satsningen fra statens side gis som øremerket tilskudd, til tross for at rammefinansiering fortsatt skal være hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren, og til tross for de argumentene mindretallet anfører nedenfor for å gi midlene i form av frie inntekter. Både staten og kommunesektoren har konstatert at det er ubalanse i kommunesektorens økonomi. Dette påvirker den kommunale prioriteringen av ressursbruken, hvor vedlikeholdsoppgavene prioriteres ned i forhold til behov som er mer presserende på kort sikt. Dette tilsier at det er nødvendig å øremerke den ekstra satsningen på opprustning av eiendomsforvaltning og innhenting av vedlikeholdsetterslepet i en overgangsperiode. Utvalgets undersøkelse viste at det ikke var noen sammenheng mellom kommunenes frie inntekter og tilstanden for eiendomsmassen. Dette tilsier at en økning av de frie inntektene i stor grad kan forventes å gå til andre prioriterte formål. Undersøkelsen viste at det var en viss sammenheng mellom kommunenes netto driftsresultat de siste syv årene og vedlikeholdsinnsatsen. Dårlig kommuneøkonomi går ofte ut over vedlikeholdet, men god kommuneøkonomi har likevel ikke vært tilstrekkelig til å sikre et godt vedlikehold.

Fordelen ved å benytte øremerkede tilskudd er at treffsikkerheten i forhold til formålet blir vesentlig bedre og effekten sikrere enn ved frie midler. Utgangspunktet bør være en rapportering fra kommunene om tilstanden for egne bygninger. For de kommunene hvor bygningenes tilstand indikerer et klart behov for et ekstra løft, gis det et særskilt

tilskudd til delfinansiering av kostnader til å ruste opp bygningene og til tiltak for en bedre eiendomsforvaltning. Det bør knyttes konkrete forutsetninger til tilskuddene om at kriteriene for god eiendomsforvaltning er eller blir oppfylt på en hensiktsmessig måte ut fra den enkelte kommunes situasjon.

Statens tilskudd bør bare dekke en relativ andel av de kostnadene som foreslås budsjettert for de enkelte tiltakene, slik at det forutsettes en vesentlig egeninnsats fra hver kommune. Tilskuddsandelen kan eventuelt være behovsprøvd ut fra kommunenes økonomiske situasjon, som både kan vurderes ut fra andelen frie midler og/eller ut fra gjennomsnittlig driftsresultat, for eksempel for de siste syv årene. Hovedpoenget må være at en tiltakspakke med friske statlige midler gjøres mest mulig målrettet, og at midlene strekkes så langt det er mulig ved at det forutsettes en vesentlig egeninnsats fra kommunene.

Et mindretall bestående av medlemmene *Turi Løvdal og Trond Christensen* tilrår at satsningen skjer i form av økte frie inntekter. Frie midler kan kommunene og fylkeskommunene disponere til de formålene som har høyest prioritet, og på de tiltakene innenfor hvert enkelt tjenesteformål som de selv mener har størst effekt. Slik tildeling bidrar dermed i utgangspunktet til formåls- og kostnadseffektivitet i kommunal sektor. Øremerking av midler binder opp kommunene i bruken av inntekter. Slik øremerking binder videre opp ressurser knyttet til tilskuddsforvaltning på statlig og kommunal side. Dette gjelder utforming av kriterier for tildeling av midler og nødvendig rapportering fra kommunene om bruken av midlene og statlig oppfølging av rapporteringen. Det er videre vanskelig å finne gode tilskuddskriterier som både er målrettet og oppleves rettferdig av kommunene. Kommuner som har vedlikeholdt bygninger godt, vil likevel være bundet i bruken av midlene dersom fordelingen skjer på samtlige kommuner. Dersom midlene målrettes mot kommuner med dårligst vedlikeholdte kommuner, blir fordelingen av midler skjev og kan oppleves urettferdig av kommuner som har vedlikeholdt sine bygninger godt og dermed ikke får nytte godt av inntektsøkningen.

En økning av kommunesektorens inntekter gjennom frie midler har som konsekvens at den enkelte kommune ikke er forpliktet til å benytte de økte inntektene på eiendomsforvaltning. Det er dermed en fare for "lekkasje" til andre formål i kommunene og at en mindre eller større andel av midlene ikke brukes på eiendomsforvaltning. For å bidra til at en størst mulig andel av en inntektsøkning gjennom frie inntekter blir brukt på eien-

domsforvaltning, kan tilførselen av midler kombineres med andre tiltak. Ett mulig tiltak er å knytte tiltaksplanen for eiendomsforvaltning opp mot den konsultasjonsordningen som er etablert mellom kommunesektoren ved Kommunenes Sentralforbund (KS) og regjeringen. Partene kan her inngå en avtale om at en økning av frie inntekter bør gå til en bedre eiendomsforvaltning i kommunesektoren. Det er tidligere inngått en avtale mellom Sosial- og arbeidsdepartementet og KS om en kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgssektoren. Tilsvarende avtale kan inngås om eiendomsforvaltning. Avtalen vil likevel bare være en intensjonserklæring fra partene og ikke en rettslig bindende avtale for dem.

I et valg mellom øremerkede tilskudd og økning av kommunesektorens frie inntekter vil det ut fra denne betraktningen være riktig å velge å øke de frie inntektene. Prinsipielt og ut fra de nevnte forholdene bør derfor nødvendig finansiering for å oppnå et løft for de dårligste bygningene og en opprustning av eiendomsforvaltningen skje i

form av økte frie inntekter til kommunene og fylkeskommunene.

Men staten vil dermed ikke ha noen garanti for at midlene blir brukt som forutsatt, eller at ikke noen del blir benyttet til økt aktivitet og kvalitet på andre områder.

Dersom en finansiell løsning for eiendomsforvaltningen i kommunene skal inngå som en del av en kommunes frie inntekter, hvor fordelingen i utgangspunktet skjer etter objektive kriterier som befolkningens størrelse og sammensetning, bør det likevel kunne åpnes for at en andel av midlene fordeles etter andre kriterier. Fylkesmennene fordele årlig deler av rammetilskuddet til kommunene etter skjønn. Gjennom å tilføre en andel av inntektsøkningen til skjønnstilskudd kan man bidra til at deler av midlene målrettes mot kommunene som har de største utfordringene. Kommunene vil likevel heller ikke, når midlene blir tildelt som skjønnstilskudd, være rettslig forpliktet til å benytte slike på eiendomsforvaltning.

Kapittel 10

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene

Utvalget fremmer i kapittel 9 forslag om en tiltakspakke for å redusere det betydelige vedlikeholdsetterslepet utvalget konstaterer. Utvalget fremmer videre en rekke tiltak for å bedre den løpende forvaltningen av kommunale og fylkeskommunale eiendommer. Dette er i hovedsak forslag til systemforbedringer.

Utvalget legger frem forslag som vil ha en positiv effekt på kommunesektorens eiendomsmasse og økonomi på sikt. Utvalgets forslag innebærer at det etableres gode systemer for eiendomsforvaltning, og at deler av vedlikeholdsetterslepet blir innhentet gjennom finansielle tiltak. Når systemene er etablert og det mest mangelfulle vedlikeholdsetterslepet er innhentet, vil kommunesektoren ha lavere årlige kostnader til sine eiendommer enn det de ellers ville ha hatt.

10.1 Konsekvenser av forslag knyttet til endringer i regelverk

Utvalget fremmer ikke forslag til egne lovbestemmelser, men gir anbefalinger til det regelverksarbeid som gjøres av Bygningslovutvalget, Kommunal- og regionaldepartementet og de respektive departementer, etater og utvalg som vurderer de forskjellige regelverk.

Plan- og bygningsloven

En utvidelse av muligheten kommunen eller overordnet tilsyn har til å gi pålegg til eksisterende bebyggelse etter pbl §§ 89, 87, 92 b og 106, vil kunne medføre at kommunene får mer umiddelbare økonomiske forpliktelser når det gjelder vedlikehold og utbedring. Mye av investeringene vil allerede være påkrevd for å oppfylle dagens krav i regelverk, for eksempel arbeidsmiljøloven, opplæringsloven § 9a-2 og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Økt krav til oppgradering vil naturlig nok føre til økte kostnader for både samfunnet og den enkelte eier på kort sikt.

Samtidig vil disse tiltakene kunne medføre kostnadsbeparelser i fremtiden som følge av

redusert behov for uforutsette reparasjonsarbeider. Forslagene vil ha som konsekvens at vedlikeholdet ivaretas, og at verdiforringelse dermed forhindres. Bedre bygninger med bedre inneklima, bedre sikkerhet, færre driftsforstyrrelser etc. vil også gi økt verdi og reduserte kostnader for brukerne av bygningene.

Kommunene må sette av noe mer ressurser til tilsyn. For byggesakenes vedkommende ligger finansieringen av tilsynet inne som en del av gebyrene og er avhengig av kommunenes prioritering mellom saksbehandling og tilsyn. Pålegg som gjelder eksisterende bebyggelse, kan neppe gebyrfinansieres, og denne delen av tilsynet må kommunen sette av egne midler til.

En bedre samordning av de forskjellige tilsyn og pålegg vil også kunne gi bedre oversikt og mulighet for prioritering mellom de forskjellige tiltakene.

Koordineringen av tilsynsfunksjonene vil kunne medføre en del merarbeid for kommunene, i alle fall i en overgangsfase. På sikt bør imidlertid koordinering kunne gi innsparinger. Ved at tilsyn et ulike regelverk kan skje samlet og ikke hver for seg, vil reisetid og arbeidstid for tilsynsmyndigheten kunne reduseres og avbrudd i arbeidstiden og tid til oppfølging fra eiendomsforvalter reduseres. Krav om vedlikeholdsplaner og årskostnadsberegninger vil gi en viss økonomisk og administrativ merbelastning for byggherren. Kravene til oppbevaring av dokumentasjon vil også medføre en del kostnader. På den andre siden er dette kvalitetsforbedringer som vil gi eieren et verdifullt grunnlag for en bedre og mer kostnadseffektiv eiendomsforvaltning, slik at den samlede effekten bør bli reduserte livsløpskostnader.

Annet regelverk

Ettersom harmoniseringen av de forskjellige regelverkene etter utvalgets vurdering må tas som en del av den ordinære regelverksutviklingen, antas denne harmoniseringen ikke å føre til økte kostnader.

Påleggs- og tilsynsmyndighet

For kommunens del viser utvalget til fremstillingen ovenfor. Organisering av et nytt overordnet tilsyn gir utfordringer både av organisatorisk og økonomisk karakter. Uansett om et slikt tilsyn skal ligge hos fylkesmannen eller hos andre organer, vil det medføre krav til ressurser og kompetanse.

Selv om fylkesmannsembetene også i dag har påleggsmyndighet i byggesaker, er kompetansen i disse sakene så å si utelukkende juridisk. Dersom embetene skal få et utvidet tilsynsansvar, vil dette også kreve teknisk kompetanse. I den utstrekning kommunenes bygningsmyndigheter har ført et tilsyn med kommunale bygninger, vil overføring av denne funksjonen innebære en tilsvarende avlastning for kommunene.

Dersom en tilsynsfunksjon legges til andre organer enn fylkesmannsembetene, er det sannsynligvis grunn til å tro at det må legges inn flere ressurser. Grunnen til det er at det i så fall må etableres nye kontaklinjer, mens disse allerede finnes i en viss utstrekning mellom embetene og kommunene.

10.2 Konsekvenser av forslag knyttet til organisering

Forslagene til en egen lov om kommunale og fylkeskommunale selskaper innebærer ingen nye materielle plikter for kommuner og fylkeskommuner. Siktemålet med forslagene er å utvide mulige organisasjonsformer spesielt tilpasset eiendomsforvaltningen i kommunesektoren. Forslaget til nye organisasjonsformer er således et tilbud som kommuner og fylkeskommuner kan velge å benytte seg av dersom de finner det hensiktsmessig. De økonomiske og administrative konsekvensene blir dermed avhengig av de valgene den enkelte kommune eller fylkeskommune gjør. Utvalget legger til grunn at forslagene vil danne grunnlag for en bedre utnyttelse av kommunale og fylkeskommunale ressurser.

Den nye organisasjonsformen vil åpne for en mer selvstendig eiendomsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner. Målet er større kostnadseffektivitet og bedre tilstand på bygningsmassen. Forslaget medfører ikke utgiftsøkninger for kommuner og fylkeskommuner. Offentlig støtte til selskaper i form av garantier eller overføringer direkte vil ikke være i samsvar med de reglene for offentlig støtte som Norge har sluttet seg til gjennom EØS-avtalen. Dette innebærer at modellen vil gi kommuner og fylkeskommuner en viss økt øko-

nomisk risiko i forhold til en modell innenfor rammen av gjeldende kommunelovgivning.

Forslaget vil ikke påføre staten økte utgifter ut over utarbeiding og forvaltning av et nytt regelverk. Tilsvarende gjelder for kirkeforvaltningen.

10.3 Konsekvenser av forslag knyttet til økonomiske, administrative og regnskapsmessige prinsipper

Forslaget om at kommunale og fylkeskommunale eiendomsforetak og eiendomsselskaper skal følge regnskapsloven, antas å gi en liten administrativ og økonomisk merbelastning for kommunene og fylkeskommunene på kort sikt. Det har sammenheng med at det må etableres systemer og tilføres kompetanse i de tilfeller dette ikke allerede finnes. Dette vil være engangskostnader.

Kostnadsbasert husleie for brukere av kommunale eiendommer vil medføre noen kostnader knyttet til systemutvikling (se nedenfor under avsnitt 10.4) og implementering. Etter at ordningen er innført, vil kommunesektoren få en marginal økning av sine administrative oppgaver med fakturering og regnskapsføring, rapportering, revisjon, oppfølging osv.

10.4 Konsekvenser av kompetanseutvikling, konkurranseutsetting og andre tiltak

Utvalget foreslår et øremerket tilskudd til kurs og etterutdanning på 5 millioner kroner per år. Det foreslås at tilskuddet forvaltes av Kommunenes Sentralforbund i samråd med NBEF, FOBE, NTNU, Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon og Riksantikvaren.

Videre foreslår utvalget at det etableres et program for forskning og utvikling innenfor eiendomsforvaltning med 100 millioner kroner fordelt over en femårs periode. Dette utgjør 20 millioner kroner i året, som kan forutsettes også å dekke utgifter knyttet til forvaltning av tiltaket.

Tilrettelegging av systemer for benchmarking vil kreve en del utviklingskostnader på kort sikt, først og fremst for staten. De administrative og økonomiske konsekvenser for kommunene og fylkeskommunene vil være knyttet til å drifte og ivareta systemene etter at de er iverksatt.

Forslaget om husleie for brukere av kommunale eiendommer vil kreve noe utviklingskostnader som det vil være naturlig å utrede sentralt, som et tiltak av betydelig felles nytteverdi for kommunesektoren.

10.5 Konsekvenser av finansielle tiltak

Utvalget foreslår en tiltakspakke med ekstraordinære statlige midler for å innhente vedlikeholdsetterslepet og legge til rette for en vesentlig bedre eiendomsforvaltning og et forsvarlig vedlikehold i fremtiden. Omfanget av pakken har utvalget foreslått til 5 milliarder kroner fordelt over en femårsperiode. Dette gir en årlig utgiftsøkning for staten på 1 milliard kroner. Utvalget forutsetter at pakken

utgjør en del av finansieringen av kommunesektorens behov for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet og heve kvaliteten på sin eiendomsforvaltning. Tiltaket vil dermed også gi kommunesektoren merutgifter ut over den ene milliard som finansieres av staten. Tiltakene forutsettes også å omfatte utvikling av eiendomsforvaltningen i kommunene slik at det vil ligge til rette for en god og effektiv forvaltning av eiendommene i fremtiden, i samsvar med de kriteriene utvalget har anbefalt.

Vedlegg 1

Statusrapport fra Eiendomsforvaltningsutvalget

1 Innledning

Eiendomsforvaltningsutvalget ble oppnevnt i november 2003, og utvalget er bedt om å foreta en gjennomgang av den kommunale og fylkeskommunale eiendomsforvaltningen. Utvalget skal avlevere sin innstilling senest 15. oktober 2004. Bakgrunn for oppnevning av utvalget var en rekke eksempler fra media og uavhengige rapporter som pekte på mangelfullt vedlikehold av kommunale og fylkeskommunale bygninger. Mangler innenfor forvaltning av skolebygg og kirker er spesielt blitt framhevet i media. Forvaltningen av kirkebygg skal inngå i evalueringen.

Kommunesektoren forvalter milliardverdier på vegne av sine innbyggere. Kommuner og fylkeskommuner disponerer i dag en bygningsmasse tilsvarende rundt 30 millioner kvadratmeter, noe som innebærer et eiendomsforvaltningsansvar for rundt 1/10 av den totale bygningsmassen i landet. Det er dårlig forvaltning av innbyggernes penger å la bygningsverdier forfalle. Det legges stor vekt på kvaliteten i tjenestetilbudet til innbyggerne. Ved siden av de ansattes kompetanse, er den tekniske tilstand på bygningsmassen en viktig suksessfaktor for kvalitet på tjenestetilbudet. Mangel på planmessig vedlikehold påvirker arbeidsmiljøet for brukerne av bygget i negativ retning og resulterer ofte i behov for kostnadskrevenende utbedringer. Som bygg- og anleggseier er kommuner og fylkeskommuner i tillegg ansvarlige for at tekniske krav til eiendelene fastsatt i medhold av lov oppfylles.

Evalueringen av den kommunale eiendomsforvaltningen skal foretas med sikte på å avdekke eventuelle svakheter i de rammebetingelser eiendomforvaltningen skjer under. Dersom evalueringen avdekker svakheter, skal utvalget også foreslå nødvendige tiltak for å oppnå en mer bærekraftig eiendomsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner. Slike tiltak kan være:

- endringer i de administrative systemer for kommuner og fylkeskommuner
- lov og regelverksendringer
- endringer i organiseringen av eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner
- bruk av veiledning og standarder i den kommunale og fylkeskommunale eiendomsforvaltningen

- konkurranseutsetting av drift og vedlikehold av eiendomsmassen, og ulike modeller for dette

Eiendomsforvaltningsutvalget er i sitt mandat bedt om å foreta en selvstendig vurdering av tilstanden på kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse. Utvalget var gitt en frist til utgangen av mars 2004 med å levere en statusrapport som viser utvalgets vurdering av tilstanden på denne bygningsmassen. Med dette som bakgrunn har utvalget utarbeidet foreliggende rapport.

Som følge av den forholdsvis knappe fristen for å gi en selvstendig vurdering av tilstanden på kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse, vil utvalgets vurderinger i stor grad bygge på allerede tilgjengelig informasjon fra rapporter og undersøkelser som foreligger innenfor dette feltet. Utvalget har foretatt en kritisk gjennomgang av utgitt kilde-materiale fra en rekke uavhengige institusjoner, Multiconsult, Econ, Telemarksforskning, Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE) med flere. Utvalget har i tillegg valgt å supplere den tilgjengelige informasjonen med en egen overordnet undersøkelse i kommuner og fylkeskommuner. Målet med Eiendomsforvaltningsutvalgets undersøkelse har vært å verifisere et totalbilde av situasjonen i kommunesektoren. De undersøkelser som eksisterende rapporter og utredninger bygger på, er i stor grad basert på utvalgsundersøkelser og casestudier. I disse studiene har en søkt å trenge ned i mulige årsakssammenhenger. Slike studier bidrar likevel til helhetsbildet av situasjonen.

2 Sammenfatning og konklusjoner

Det er overbevisende dokumentert at en betydelig andel av den kommunale og fylkeskommunale eiendomsmassen inklusive kirkebygningene blir mangelfullt vedlikeholdt og er i dårlig stand. Det finnes imidlertid en rekke eksempler på kommuner som ivaretar sin eiendomsforvaltning på en tilfredsstillende måte. Samlet sett svarer omlag 70 prosent av kommunene og nær 80 prosent av fylkeskommunene at tilstanden for de ulike bygningstypene (inklusive kirkene) er tilfredsstillende eller svært god.

Basert på utvalgets egen spørreundersøkelse er det helsebygningene som kommer best ut, der nest følger skolebygninger, kirkebygninger og kommunenes øvrige bygninger. En oppsummering av de som kommer dårligst ut, dvs. at tilstanden vurderes som lite tilfredsstillende eller dårlig for funksjonalitet (egnet til nåværende bruk), bygningsmessig tilstand, inneklima og tilgjengelighet for funksjonshemmede, gir følgende bilde:

- Tilstanden er dårligst for kirkebygningene og kommunenes øvrige bygninger, som er en svært uensartet bygningsmasse. For kirkene er det tilgjengelighet for funksjonshemmede som kommer dårligst ut, hvor 47 prosent av kommunene vurderer tilgjengeligheten som lite tilfredsstillende eller svært dårlig. Den bygningsmessige tilstanden for kirkebygningene er også utilfredsstillende i 41 prosent av kommunene, og inneklima er utilfredsstillende i 29 prosent av kommunene.
- For kommunens øvrige bygninger, det vil si alle unntatt skolebygninger og helsebygninger, rapporteres den bygningsmessige tilstanden å være utilfredsstillende i 47 prosent av kommunene, men vel 40 prosent av kommunene anser at inneklima er utilfredsstillende og tilgjengeligheten er utilfredsstillende i 37 prosent av kommunene. Dette er en svært uensartet bygningsmasse som omfatter høyst ulike kategorier fra rådhus til boliger og lagerbygninger.
- For skolebygningene vurderer 35 prosent av kommunene at inneklima er lite tilfredsstillende eller svært dårlig. Både utvalgets egen undersøkelse og Norsk Gallups spørreundersøkelser viser at også brukerne av skolebygninger er minst fornøyd med inneklima. Fra media vet vi at inneklima-problematikk i skoler og barnehager får stor oppmerksomhet, noe som også fører til økt bevissthet om temaet i befolkningen. Det eksisterer imidlertid ulike oppfatninger i fagmiljøet av hvordan en kan kartlegge inneklimaet på en dekkende måte. Dette gjør det ofte vanskelig å dokumentere tilstanden på dette området. Skolebygningene har også utilfredsstillende bygningsmessig tilstand i 33 prosent av kommunene. Tilgjengeligheten for funksjonshemmede er utilfredsstillende i 31 prosent av kommunene. Den funksjonelle tilstanden vurderes klart mest positivt, her er det bare 15 prosent som anser tilstanden for utilfredsstillende.
- Blant annet som en følge av satsingen innenfor eldreomsorgen i de senere årene, er det kommunenes helsebygninger (i hovedsak sykehjem) som er i best stand. Omlag 90 prosent av

kommunene har angitt at helsebygningene er i god/tilfredsstillende eller i meget bra stand. Inneklima vurderes imidlertid som lite tilfredsstillende eller svært dårlig av 15 prosent av kommunene. Helsebygningenes bygningsmessige tilstand og funksjonalitet anses å være utilfredsstillende i om lag 10 prosent av kommunene. De strenge kravene som har vært stilt til tilgjengelighet i helsebygninger de siste tretti årene er trolig en hovedårsak til at hele 98 prosent av kommunene anser at tilgjengeligheten for funksjonshemmede er god/tilfredsstillende eller meget god.

I de tretten fylkeskommunene som har gitt sine vurderinger av egne skolebygninger, blir disse i gjennomsnitt vurdert omtrent som i kommunene. En større andel fylkeskommuner rapporterer imidlertid om en god/tilfredsstillende tilstand. Ingen av fylkeskommunene vurderer tilstanden som "svært dårlig" på noe punkt. Fire av fylkeskommunene anser at inneklima i deres skoler er lite tilfredsstillende. Brukernes klager er også primært rettet mot inneklima for de fylkeskommunale skolebygningene. To fylkeskommuner svarer at bygningsmessig tilstand er lite tilfredsstillende, og en anser at funksjonaliteten er utilfredsstillende. Samtlige fylkeskommuner av de tretten som har besvart undersøkelsen, vurderer at tilgjengeligheten for funksjonshemmede i skolebygningene er god/tilfredsstillende eller svært god.

Fylkeskommunenes øvrige bygninger vurderes jevnt over også forholdsvis positivt. Av de 11 fylkeskommunene som har svart på tilstandsvurdering av øvrige bygg, er det to som vurderer inneklima og tilgjengelighet som lite tilfredsstillende. Den ene av disse vurderer også funksjonaliteten av øvrige bygninger som lite tilfredsstillende. De øvrige vurderingene får karakteren god/tilfredsstillende eller meget bra for fylkeskommunenes øvrige bygninger.

Det er samlet sett ikke tvil om at det er et betydelig totalt etterslep i vedlikeholdet av kommunale og fylkeskommunale bygninger, men de ulike undersøkelsene gir svært sprikende opplysninger om størrelsen på etterslepet. Utvalget har ikke forsøkt å fastsette størrelsen på etterslepet, og det knytter seg stor usikkerhet til slike målinger og beregninger. For skolebygg varierer anslått etterslep fra rundt 1.500 kroner per kvadratmeter bruttoareal (1.200 kroner per kvadratmeter eksklusiv merverdiavgift) (FOBE, 2004) til 5.100 kroner per kvadratmeter bruttoareal (Multiconsult, 2003). Selv om anslaget på 1.500 kr pr kvadratmeter kun er gjort for kommuner i Nord-Trøndelag, er

avstanden til Multiconsults anslag på 5.100 kr per kvadratmeter så stort at det først og fremst må skyldes ulike metoder ved kostnadsberegningen.

Flere undersøkelser viser at kommuners og fylkeskommuners gjennomsnittlige årlige utgifter til vedlikehold burde vært 60-100 prosent høyere enn de faktisk er for å tilfredsstillende det nivået som kjennetegner godt vedlikeholdte bygninger.

Tidligere undersøkelser har ikke kunnet påvise noen sikker sammenheng mellom kommunestørrelse og vedlikeholdet av bygningene. Utvalgets egen spørreundersøkelse viser imidlertid at bygningsmessig tilstand rapporteres av kommunene selv å være noe bedre for de kommunale bygningene i de små kommunene enn i de mellomstore og dårligst i de største. Unntaket fra dette er kirkebygningene, hvor de mellomstore kommunene rapporterer om en dårligere bygningsmessig tilstand enn de store kommune, men også her kommer de små kommunene best ut. Når det gjelder inn klima i skolebygninger kommer også de store kommunene dårligst ut. Tilgjengelighet for funksjonshemmede viser et mer sammensatt bilde, hvor de store kommunene rapporterer en bedre tilstand for skoler og øvrige kommunale bygninger, men dårligere for helsebygningene enn de små kommunene. Utvalget vil søke å trenge nærmere inn i mulige forklaringer på de sammenhengene som her er funnet mellom kommunestørrelse og tilstandsvurderingene for bygningsmassen.

Verken tidligere undersøkelser eller de data utvalget selv har innhentet, har kunnet påvise sikre årsaker til det mangelfulle vedlikeholdet eller hvorfor bygninger i enkelte kommuner er dårligere vedlikeholdt enn andre. Verken valgt organisasjonsmodell eller kommunenes inntektsnivå forklarer variasjonene mellom kommunene på en entydig måte.

Det later likevel til at manglende fokus på vedlikehold er et generelt problem i offentlig sektor. I eiendomsforvaltningsutvalgets undersøkelse svarer nærmere 80 prosent av kommunene og fylkeskommunene at manglende politisk prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold, er en av de viktigste årsakene til mangelfullt vedlikehold. I tillegg til manglende prioritering av ressurser til vedlikehold, er det også en underliggende antagelse i de fleste rapporter at de midler som faktisk er satt av, heller ikke blir optimalt utnyttet. Fortsatt arbeid med kommunal og fylkeskommunal eiendomsforvaltning må rettes mot begge disse problemstillingene; økt prioritering av bygningsvedlikehold i de kommunale og fylkeskommunale budsjetter og bedret utnyttelse av midler. Ensidig fokus på kun en økning av budsjett kan invitere til lite målrettet

utnyttelse av midlene. Utvalget vil legge vekt på å analysere nærmere mulige årsaker til dårlige vedlikehold, slik at de tiltak som skal foreslåes i den endelige innstillingen, kan bli best mulig innrettet.

3 Tilgjengelige undersøkelser og rapporter

Eiendomsforvaltningsutvalget har fått bistand til å vurdere tilstanden på den (fylkes)kommunale bygningsmassen basert på en kritisk oppsummering av allerede tilgjengelig informasjon og rapporter. Denne gjennomgangen er foretatt av SINTEF ved Nils Olsson. I det følgende gis hver rapport en formell referanse, kort omtale av problemstilling, metode og konklusjoner i forhold til å beskrive tilstanden på bygningsmassen. Utvalget forutsatte en kritisk vurdering av metode og konklusjonenes holdbarhet. På dette grunnlag er det gitt en kortfattet sammenfatning av tilstanden for den kommunale bygningsmassen. Følgende rapporter er gjennomgått:

- ECON og Multiconsult (2001); Vedlikehold av kommunale bygninger.
- ECON og Multiconsult (2002); Organisering av kommunal eiendomsforvaltning.
- Multiconsult (2003); Norges offentlige bygningsmasse, med hovedvekt på undervisningsbygg. Arealmengde, verdi og oppgraderingsbehov.
- Mørk (2003); Før tårnene faller. Om forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) av kirker, med spesiell vekt på kirkene i Møre bispedømme.
- FOBE (2004); Beregning av etterslep i vedlikehold av fylkeskommunale og kommunale bygninger, kirker og veger i Nord-Trøndelag.
- Hind, Først og Høverstad (2001); Styringsinformasjon i kommunene. Kobling av informasjon om brukertilfredshet og KOSTRA-nøkkeltall.
- Gallups nasjonale undersøkelse 2003.
- Bergseng og Håkonsen (2001); Forvaltning, drift og vedlikehold av eiendom i offentlig og privat sektor.

3.1 ECON og Multiconsult (2001); Vedlikehold av kommunale bygninger

Hensikten med denne rapporten er å vurdere om vedlikeholdet av kommunale og fylkeskommunale bygninger er tilstrekkelig for å opprettholde bygningenes tekniske verdi. Rapporten er i stor grad basert på to datakilder, en spørreundersøkelse blant kommuner og fylkeskommuner og normtall

for godt vedlikeholdsnivå. Den fylkeskommunale bygningsmassen var på dette tidspunkt sterkt dominert av sykehusene, som nå er overtatt av de statlige helseforetakene. I det følgende omtales derfor bare kommunedelen av undersøkelsen.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 132 kommuner og man fikk 37 svar. Av disse var 31 svar tilfredsstillende vedrørende vurderinger om bygningsmassens tilstand, og 20 svar tilfredsstillende om kostnader. Store og sentralt beliggende kommuner er overrepresentert i undersøkelsen. Det hevdes likevel at spørreundersøkelsen har utsagnskraft, da tilstand og utgifter til bygningsmassen ikke varierer sterkt med kommunenes sentralitet og inntektsnivå. Normtallene for godt vedlikeholdsnivå er basert på interne erfaringstall fra Multiconsult. Multiconsult oppgir at nøkkeltall så langt som mulig er registrerte utbetalinger, det vil si inklusive merverdiavgift.

Kommunesektorens utgifter til bygningsmessig vedlikehold er sammenlignet med normtall for godt vedlikehold. Kommunenes utgifter i 1999 (46 kr/kvadratmeter) ligger på omtrent halvparten av normtallene (som oppgis til 100 kr/kvadratmeter). Kommunene oppgir også at ca. 41 prosent av bygningsmassen er dårlig vedlikeholdt. Rundt 60 prosent av kommunene svarte at manglende vedlikehold har utløst nyinvesteringer. Rapporten har i liten grad funnet konkrete faktorer som kan forklare etterslepet eller hvorfor bygninger i enkelte kommuner er dårligere vedlikeholdt enn andre. En mulig forklaring som foreslås, er at fokus på vedlikehold er et generelt problem i offentlig sektor.

Rapportens konklusjoner er basert på et lite og noe skjevt utvalg av kommuner. Flere andre rapporter tar i stor del utgangspunkt i denne rapportens konklusjoner og betrakter resultatene som direkte representative for landet som helhet. Bildet må derfor kompletteres med data for flere kommuner.

Som vi senere skal se anbefaler ECON og Multiconsult i en etterfølgende rapport (ECON og Multiconsult, 2002) en sentralisering av eiendomsforvaltningen, til tross for at man fant en "svak" tendens til at bygningene vurderes å være i bedre stand i kommuner med desentral organisering enn i kommuner med sentraliserte funksjoner. Man oppgir at dette kan skyldes at respondenter fra kommuner med desentral modell kan ha dårlig kjennskap til skjulte feil og mangler. Dette kan være riktig, men ECON og Multiconsult (2001) oppgir at "Multiconsults erfaringer tilsier at kommunene vanligvis har stab som er vant til å gjøre denne type vurderinger". Hovedkonklusjonen om et vesentlig etterslep i vedlikeholdet, er likevel ikke svekket.

3.2 ECON og Multiconsult (2002); Organisering av kommunal eiendomsforvaltning

Rapporten omtaler hvordan eiendomsforvaltningen, og spesielt vedlikeholdet av bygningene, bør organiseres. Når det gjelder tilstanden på bygningene og beregning av vedlikeholdsetterslep, så baserer man seg på ECON og Multiconsult (2001). Analysen er basert på kvalitative intervjuer med 9 kommuner. Rapporten opplyser at de utvalgte kommunene ikke er representative. Kommuner med under 3000 innbyggere er ikke representert, og kommunene kommer fra fire fylker. Hovedkonklusjonen er at eiendomsforvaltningen i de fleste kommuner ikke er tilfredsstillende, og at omfanget av preventivt vedlikehold er utilstrekkelig. For å oppnå bedre ressursutnyttelse og profesjonalisering av eiendomsforvaltningen, anbefales en sentralisering av ansvaret for eiendomsforvaltningen. Hovedbidraget fra rapporten er drøftingen av organiseringen av eiendomsforvaltningen.

3.3 Multiconsult (2003); Norges offentlige bygningsmasse, med hovedvekt på undervisningsbygg. Arealmengde, verdi og oppgraderingsbehov

Hensikten med rapporten er å gi en kort oppsummering av kartlagt tilstand og beregnet oppgraderingsbehov for offentlig bygningsmasse. Multiconsult oppgir at de har vurdert 35 prosent av den offentlige bygningsmassen i ulike sammenhenger. De vurderer selv disse data som representative og har tatt dette som utgangspunkt for estimering av oppgraderingsbehov for *hele* den offentlige bygningsmassen. Oppgraderingsbehovet for den samlede offentlige bygningsmassen er beregnet til 165 milliarder kroner, tilsvarende ca 3.600 kroner per kvadratmeter, hvorav behovet i kommuner og fylkeskommuner er 120 milliarder kroner, tilsvarende ca 4.000 kroner/kvadratmeter. For undervisningsbygg beregnes oppgraderingsbehovet til 55 milliarder kroner i kommuner (5.100 kroner per kvadratmeter) og 11 milliarder kroner i fylkeskommuner (3.300 kroner per kvadratmeter).

Av de dokumentene utvalget har vurdert, er dette notatet det mest dekkende for tilstanden til kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse. Det er derfor betenkelig at det, basert på det kortfattede notatet, i liten grad er mulig å vurdere metode og konklusjonenes holdbarhet. Det vises til ECON og Multiconsult (2001), men den rapporten beskriver kun en del av de resultatene som er brukt som underlag til denne omfattende sammenstillingen.

Tatt i betraktning at en betydelig del av bygningsmassen ikke har så stort vedlikeholdsetterlep at vesentlige utbedringstiltak er påkrevd, synes den gjennomsnittlige kvadratmeterkostnaden for skolebygg å være et høyt anslag, se også FOBE (2004) som omtales nedenfor.

3.4 Mørk (2003); Før tårnene faller. Om forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) av kirker, med spesiell vekt på kirkene i Møre bispedømme

Dette er den eneste av de rapportene utvalget har gjennomgått som har en egen analyse av tilstanden til kirkebygninger. Avhandlingen er en omfattende sammenstilling av eiendomsforvaltning av kirkebygninger. Basert på spørreundersøkelser, analyse av FDVU-nøkkeltall og personlige befaringer er det laget en sammenstilling av tilstanden, faktiske og anbefalte kostnader for vedlikehold av kirker, med spesiell fokus på Møre. Etterslep i vedlikehold er beregnet ved sammenligning av faktiske kostnader med normtall. Hovedkonklusjonen er at det er satt av mindre midler til vedlikehold enn hva som regnes som nødvendig for å unngå forringelse av bygningene.

Den bygningsmessige tilstanden for kirkebygningene vurderes å være fra middels til god. Utbedringer blir generelt igangsatt først når skader blir åpenbare. I perioden 1995-1999 var faktiske vedlikeholdskostnader for kirker i Møre bispedømme 66 kroner per kvadratmeter bruttoareal. Mørk argumenterer for et normalt tall på 130 kroner per kvadratmeter (2002-koner). I Oslo ble det i 1999 brukt 70 kroner per kvadratmeter bruttoareal.

3.5 FOBE (2004); Beregning av etterslep i vedlikehold av fylkeskommunale og kommunale bygninger, kirker og vegger i Nord-Trøndelag.

Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE) har kartlagt tilstanden til skoler i Nord-Trøndelag og analysert vedlikeholdskostnader for kommunale bygninger i samme fylke. For å beregne etterslep av vedlikehold er det brukt erfaringstall fra Norsk nettverk for Næringseiendom (NfN). Resultatene er dels basert på innhenting av regnskapstall fra kommuner i Nord-Trøndelag, dels på tilstandsanalyse av 20 skolebygg, alle i ulike kommuner i Nord-Trøndelag. Alle nøkkeltall i rapporten er så langt som mulig eksklusive merverdiavgift, noe som vanskeliggjør direkte sammenligning med ECON og Multiconsult.

Tallene for vedlikeholdskostnader i kommunene (47 kroner per kvadratmeter) er sammenlignet med oppjusterte tall fra en FOBE-rapport fra 2000 (57 kroner per kvadratmeter), og det konstateres at kommunene i de senere år brukte rundt 50 kroner per kvadratmeter eksklusive merverdiavgift til vedlikehold av sin bygningsmasse. Disse kostnadene er sammenlignet med erfaringstall fra NfN som viser at midler brukt til vedlikehold beløper seg til ca 87 kroner per kvadratmeter og man finner et etterslep på 37 kroner per kvadratmeter.

Etterslepet i vedlikehold er også vurdert basert på tilstandsanalyser i en skole pr. kommune i 20 kommuner. Man finner et gjennomsnittlig etterslep på i overkant av 1200 kroner per kvadratmeter eksklusive merverdiavgift, men det varierer fra 200 kroner per kvadratmeter til 2400 kroner per kvadratmeter. De skoler som har det største totale etterslepet i vedlikehold, oppgis å tilhøre kommuner som har brukt minst midler til årlig vedlikehold.

Det er utført en annuitetsberegning for å sammenligne det beregnede årlige mindreforbruket til vedlikehold i kommunene med det faktisk observerte totale etterslepet for de utvalgte skolene. Beregningen viser at basert på valgt rentesats, så kan det årlige etterslepet summeres til et totalt etterslep i samme størrelsesorden som det som er observert. Rent regneteknisk så henger dette sammen, men det er flere usikkerheter knyttet til denne type sammenhenger.

3.6 Hind, Først og Høverstad (2001); Styringsinformasjon i kommunene: Kobling av informasjon om brukertilfredshet og KOSTRA-nøkkeltall

Rapporten er basert på et pilotprosjekt for å illustrere hvordan KOSTRA-nøkkeltall kan kobles mot data fra Norsk Gallup om brukernes tilfredshet med kommunale tjenester. Analysen omfatter Asker, Lier og Hole kommuner. KOSTRA-nøkkeltallene omfatter spesielt driftsutgifter i kommunene. Brukernes tilfredshet er målt for flere parametere, men disse er i de fleste tilfeller satt sammen til indekser, der vurderingen av "fysiske forhold" ved barnehager og i grunnskolen er mest interessante i denne sammenheng. Rapporten beskriver ikke den faktiske tilstanden for bygningsmassen, men hvor fornøyde brukerne er med blant annet bygningene. Dette sammenlignes med aggregerte utgifter til drift av bygningene.

For barnehager ser det ikke ut til å være noen entydig sammenheng mellom størrelsen på driftsutgifter til lokalene, og brukertilfredshet med den

fysiske standarden. Brukerne av barnehager er mindre fornøyd med den fysiske standarden enn med innholdet og miljøet. Den kommune av de tre som hadde størst ressursinnsats i grunnskolen hadde de mest fornøyde brukerne, men utslagene i brukertilfredshet mellom kommunene var forholdsvis små. Inneklima er det enkeltspørsmålet som brukerne er minst fornøyde med i grunnskolen.

3.7 Gallups nasjonale undersøkelse (2003)

Norsk Gallup utfører årlig kartlegging av brukernes vurdering av offentlige tjenester. Gallup kommenterer kun resultatene på aggregert nivå (Hind 2003). I det følgende presenteres en tolkning av de grafer som er relatert til kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse. Det er i denne sammenheng ikke foretatt noen analyse om resultatene er statistisk signifikante, noe som bør være mulig og interessant.

Gjennomgangen er basert på brukernes oppfattelse av standard på bygninger og inneklima for barnehager, barne-, ungdoms- og videregående skoler. Grafene gir inntrykk av at standarden på bygninger vurderes som noe bedre i mindre kommuner enn i større kommuner. Inneklima vurderes som et av de områdene som brukerne er minst fornøyde med. Standarden på bygningene vurderes også lavt, men noe høyere enn vurderingen av inneklima.

Metoden som er brukt i denne type undersøkelse er kort beskrevet i Hind, Først og Høverstad (2001) og Hind (2003). Dette er basert på anerkjent metode innenfor brukerundersøkelser. Det gir sannsynligvis et godt bilde av brukernes oppfatninger av tilstanden på kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse. Det er ikke i denne, eller andre av de gjennomgåtte rapportene, gjort noen sammenligning mellom brukernes oppfatning av tilstanden på bygninger og den tekniske tilstanden eller størrelse på vedlikeholdsbudsjett for de samme bygningene.

3.8 Bergseng og Håkonsen (2001); Forvaltning, drift og vedlikehold av eiendom i offentlig og privat sektor

Rapporten fokuserer på effektivitet innenfor eiendomsforvaltning og effektivitetsforskjeller mellom offentlig og privat virksomhet. Metoden som er brukt er basert på kvalitative casestudier. Når det gjelder beskrivelser av tilstanden på bygningsmassen, så viser denne rapporten til andre rapporter. Det angis likevel at den kommunale og fylkeskom-

munale bygningsmassen er preget av manglende vedlikehold, men det vises også til et unntak.

Rapporten er spesielt opptatt av ulike organisasjonsformer for eiendomsforvaltning. Likevel er konklusjonen at ulikheter i formell organisering av eiendomsforvaltningen ikke kan forklare forskjeller i tilstanden til bygningsmassen i de beskrevne casene. Det som kjennetegner god eiendomsforvaltning er god faglig kompetanse i den interne organisasjonen og en generell holdning i virksomheten om at vedlikehold av eiendommer er god kapitalforvaltning.

Avslutningsvis fremheves to viktige dimensjoner i offentlig eiendomsvirksomhet:

- Hvordan utnytte midlene til vedlikehold best mulig?
- Hvordan oppnå tilstrekkelig nivå på bevilningene til vedlikehold for å unngå forringelse av verdier?

Rapporten retter søkelys på to sentrale punkter: (1) det finnes eksempler på offentlig eiendomsforvaltning som (i hvert fall oppgis) å ikke være preget av forfall og manglende vedlikehold, og (2) organisering er ikke den eneste forklaringsvariabelen til om eiendomsforvaltning blir vellykket eller ikke.

3.9 Oppsummering av foreliggende rapporter

De gjennomgåtte rapportene omhandler hovedsakelig to problemstillinger:

1. tilstanden til den kommunale og fylkeskommunale bygningsmassen
2. vurderinger rundt rammebetingelser og organisering av eiendomsforvaltning.

Det anses samlet sett godt dokumentert at midler satt av til vedlikehold av bygningsmassen, ikke er tilstrekkelige for å unngå en forringelse av bygningene. Dette er dokumentert på to måter. Kommunenes årlige utgifter til vedlikehold er sammenlignet med de utgifter som erfaringsmessig brukes til godt vedlikeholdte bygninger. Undersøkelser viser at kommunenes årlige utgifter ligger på omtrent 50-70 kroner per kvadratmeter, som er drøyt halvparten av det som oppgis å kjennetegne godt vedlikeholdte bygninger. Det totale etterslepet i vedlikehold er beregnet ved inspeksjon av bygninger og estimering av kostnadene for å tilbakeføre bygningene til tilfredsstillende stand. Det er samlet sett ikke grunn til tvil om at det er et betydelig etterslep i vedlikeholdet, men det er sprikende opplysninger om størrelsen. FOBE (2004) viser et etterslep for skoler i Nord-Trøndelag er i størrel-

sesorden 1.500 kroner per kvadratmeter (1.200 kroner per kvadratmeter eksklusiv merverdiavgift) for skolebygg. Multiconsult (2003) viser til et etterslep på hele 5.100 kroner per kvadratmeter for skolebygg i kommunene totalt sett. Så stor differanse i vurderingene tyder på enten store forskjeller mellom skolene eller ulik metodikk ved fastsettelse av vedlikeholdsetterlepet.

Det er liten tvil om at kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse blir mangelfullt vedlikeholdt og at dette er dårlig kapitalforvaltning. Bildet er likevel ikke helt entydig. Det er presentert eksempler på godt vedlikehold av eiendommer i kommuner og fylkeskommuner. Flere av rapportene er primært fokusert på å dokumentere mangler, og i mindre grad på å identifisere omfang av og kjennetegn på vellykket eiendomsforvaltning.

Det er i liten grad vist forskjeller i tilstanden på bygningsmassen mellom ulike typer av kommuner, eksempelvis basert på økonomi, beliggenhet eller størrelse. De analyser som er utført har ikke identifisert tydelige sammenhenger mellom slike variabler og tilstanden til bygningsmassen, men omfanget av disse analysene er ikke av et sånt omfang at man kan konkludere med at det ikke finnes variasjoner mellom ulike typer av kommuner.

Det er videre ikke tvil om at det i gjennomsnitt er satt av utilstrekkelig med midler til vedlikehold av kommunale og fylkeskommunale eiendommer. Det er ikke dokumentert, men en underliggende antagelse i de fleste rapporter er at de midler som faktisk er satt av, heller ikke blir optimalt utnyttet. Fortsatt arbeid med kommunal og fylkeskommunal eiendomsforvaltning må rettes mot begge disse problemstillingene; økning av totale midler og bedret utnyttelse av midler. Ensidig fokus på kun en økning av budsjett kan invitere til lite målrettet utnyttelse av midlene.

4 Utvalgets egen undersøkelse

4.1 Valg av strategi

Tidligere undersøkelser har vært basert på mindre utvalg og med tildels lav svarprosent. Ved valg av strategi ble det derfor lagt stor vekt på muligheten for å få verifisert et totalbilde av den bygningsmessige tilstanden i kommuner og fylkeskommuner. Utvalget ønsket en vurdering fra kommunesektoren selv av i hvilken grad beskrivelsene i media og tidligere rapporter er representative for den (fylkes)kommunale eiendomsforvaltningen. En totaldekkende undersøkelse som ble sendt til alle kommuner og fylkeskommuner ble vurdert å gi best grunnlag for en slik verifisering.

Utvalget har lagt vekt på å få en overordnet vurdering fra eiernes perspektiv og valgte ikke å prioritere vurderinger fra teknisk personell eller brukere i denne omgang. Det er derfor valgt å benytte svaralternativ for tilstandsvurderingene som gjør det mulig for en rådmann eller etatssjef å svare selv, og ikke de mer teknisk krevende tilstandskategoriene som er definert i NS3424 Tilstandsanalyse av byggverk. Det ble også lagt vekt på å begrense antall spørsmål og arbeidsmengden med å besvare undersøkelsen slik at svarprosenten skulle bli så høy som mulig, med sikte på å sikre utsagnskraften i forhold til hele kommunesektoren.

Som ledd i tilstandsregistreringen la utvalget vekt på å kunne vurdere om ulike typer av bygg blir håndtert forskjellig. Det var også et ønske at data fra undersøkelsen ga en mulighet til å foreta analyser av eventuelle sammenhenger mellom tilstanden på bygningene, håndtering av planmessig vedlikehold og valgt organisasjonsmodell.

Som et viktig innspill til det videre arbeidet med å vurdere mulige tiltak for å bedre den kommunale eiendomsforvaltningen, ønsket utvalget også å innhente informasjon om hva den ansvarlige administrative ledelse i (fylkes)kommunene selv mener er årsaker til at vedlikehold av bygninger ikke prioriteres.

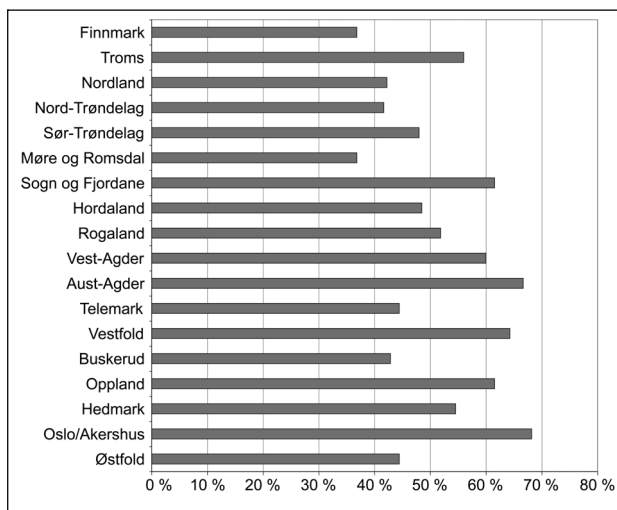
4.2 Nærmere om spørreundersøkelsen

Spørreskjemaet ble delt inn i fire hovedmoduler:

- opplysninger om kommune/fylkeskommune
- bygningenes tilstand
- håndtering av planmessig vedlikehold
- organisering av eiendomsforvaltningen

Ved vurderingen av bygningenes tilstand, ble kommunene og fylkeskommunene bedt om en skjønnsmessig vurdering av gjennomsnittlig tilstand på de enkelte bygningskategorier. Som nevnt tidligere omfatter ikke denne undersøkelsen vurderinger gitt direkte fra brukerne av kommunale og fylkeskommunale bygninger. Kommuneledelsen ble imidlertid også bedt om å svare på hva brukerne klager mest på når det gjelder bygningenes tilstand.

Innenfor det byggtekniske fagmiljøet er det en utbredt oppfatning at planmessig vedlikehold gir lavere kostnader til eiendomsdrift i det lange løp. Deltagerne ble bedt om å angi i hvilken grad man var enig i denne påstanden, samt i hvilken grad (fylkes)kommunen benytter systemer for planmessig vedlikehold i sin eiendomsforvaltning. I tillegg ble deltagerne bedt om å angi årsaken(e) til manglende vedlikehold i kommunen.



Figur 1.1 Svarprosent fra kommunene fordelt etter fylker

Til slutt ble (fylkes)kommunene bedt om å svare på hvordan kommunene organiserer sin eiendomsforvaltning. Deltagerne ble bedt om å velge mellom ulike former for organisering innenfor kommunens sentrale administrasjon, organisering i kommunale foretak (KF) eller kommunale aksjeselskap.

4.3 Resultater av undersøkelsen

4.3.1 Svarprosent og representativitet

218 kommuner og tretten fylkeskommuner sendte inn svar på spørreundersøkelsen innen den tidsfristen som var satt. Dette innebærer en svarprosent på 50,2 for kommunen og 72,2 for fylkeskommunene. I forhold til det en kan forvente av en slike "sporadiske" undersøkelser i kommunesektoren, må utvalget se seg godt fornøyd med resultatet. Kommuner og fylkeskommuner stilles i dag overfor en rekke rapporteringskrav, og utvalget er innforstått med at kommuner og fylkeskommuner derfor ikke alltid kan prioritere deltagelse i slike frivillige undersøkelser.

I ukene etter svarfristen, har imidlertid ytterligere 25 kommuner sendt inn svar på spørreskjemaet. Disse er ikke inkludert i den foreliggende presentasjonen av materialet, men vil bli inkludert i datagrunnlaget ved utvalgets videre arbeid med å analysere ulike sammenhenger innenfor kommunal og fylkeskommunal eiendomsforvaltning.

Figuren og tabellen nedenfor viser hvordan svarene fra kommunene fordeler seg på fylker og etter kommunestørrelse. Vi ser av oversikten at

Oslo/Akershus og Aust-Agder har hatt flest deltagende kommuner. Her har nærmere 70% av kommunene besvart undersøkelsen. Lavest deltagelse finner vi Møre og Romsdal og Finnmark med i underkant av 40%.

Det er denne undersøkelsen brukt samme inndeling i kommunestørrelse som benyttes av Statistisk sentralbyrå ved publisering av indikatorer i KOSTRA. Her regnes kommuner med mindre enn 5 000 innbyggere som små kommuner, kommuner med innbyggertall mellom 5 000 og 20 000 som mellomstore kommuner og kommuner med mer enn 20 000 innbyggere som store kommuner. Gruppeinndelingen som benyttes i KOSTRA opererer i tillegg med egne grupper for storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. I denne undersøkelsen er storbyene inkludert i gruppen for store kommuner. Av disse storbyene har alle så nær som Stavanger deltatt i undersøkelsen.

Ved KOSTRA-publiseringen er de ti kommunene med høyest inntektsnivå, skilt ut i en egen gruppe. I denne gruppen finner vi kraftkommuner som det ikke vil være hensiktsmessig å sammenligne med øvrige kommuner. I denne undersøkelsen har fire av disse kommunene deltatt. Denne gruppen er ikke presentert i tabell 1.1 under.

Når det gjelder fylkeskommunene har følgende deltatt i undersøkelsen:

- Akershus fylkeskommune
- Hedmark fylkeskommune
- Oppland fylkeskommune
- Telemark fylkeskommune
- Aust-Agder fylkeskommune
- Vest-Agder fylkeskommune
- Rogaland fylkeskommune
- Hordaland fylkeskommune
- Sogn og Fjordane fylkeskommune
- Møre og Romsdal fylkeskommune
- Sør-Trøndelag fylkeskommune
- Nord-Trøndelag fylkeskommune
- Nordland fylkeskommune

Tabell 1.1 Svar fordelt etter kommunestørrelse

Kommunestørrelse	Antall kommuner totalt	Svarprosent
Små kommuner		
< 5 000 innbyggere	236	41,5 %
Mellomstore kommuner		
5 000-20 000 innbyggere	148	60,8 %
Store kommuner		
>20 000 innbyggere	40	65,0 %

4.3.2 Resultater fra modul 1, Opplysninger om kommunen/fylkeskommunen

Fra spørreundersøkelsens modul 1, gis det opplysninger om hvilken stilling /funksjon utfyller av spørreskjema innehar. Det ble spesielt bedt om at undersøkelsen ble besvart av (fylkes)kommunens øverste administrative ledelse som rådmann, kommunaldirektør eller eiendomssjef. De fleste (fylkes)kommuner har valgt å la eiendomssjef eller leder av eiendomsavdeling besvare undersøkelsen, mens 18% av svarene er gitt av rådmann eller en ansatt på kommunalsjefnivå.

4.3.3 Resultater fra modul 2, Bygningenes tilstand

Denne delen av undersøkelsen skulle gi et grunnlag for å vurdere hvordan den gjennomsnittlige tilstanden på kommunens ulike bygningstyper blir karakterisert av kommunen selv. Når det gjelder kommuneledelsens overordnede vurdering av kirkebygningene, ble det imidlertid anbefalt å ta kontakt med kirkevergen i den aktuelle kommune før utfylling av spørreskjema. Dette skulle sikre en best mulig vurdering av disse bygningene.

Det ble spurt om eiers vurdering av bygningenes tilstand fordelt på kategoriene

- funksjonell kvalitet, det vil si egnethet til nåværende bruk
- bygningsmessig tilstand
- inneklima
- tilgjengelighet for funksjonshemmede.

For disse kategoriene ble svarer bedt om å karakterisere tilstanden ved ett av følgende fire svaralternativ:

1. meget bra
2. god/tilfredsstillende
3. lite tilfredsstillende
4. svært dårlig

For å begrense arbeidsmengden ble kommunens bygninger kun inndelt i tre kategorier: skolebygninger, helsebygninger (ikke fylkeskommunene), øvrige bygninger. I tillegg ble kommunene (ikke fylkeskommunene) bedt om å vurdere tilstanden til kirkebygningene i kommunen.

Kommuner

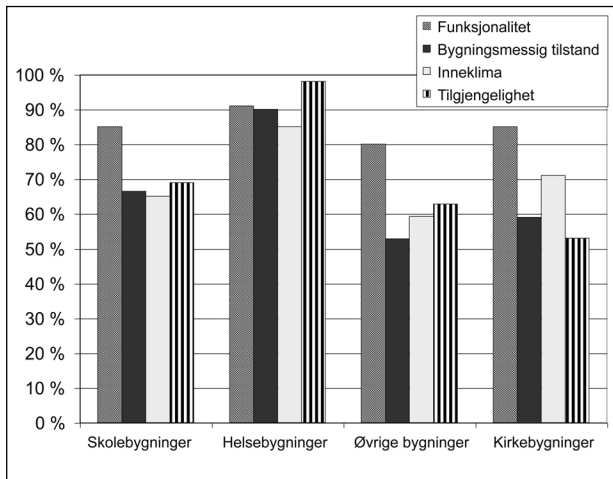
Nedenfor vises hvor stor andel av kommunene som har valgt god/tilfredsstillende eller meget bra ved tilstandsvurderingen av de ulike variablene og de ulike bygningstypene.

Vi ser av figuren over at de fleste kommuner vurderer tilstanden på bygningsmassen å være god/tilfredsstillende eller meget bra. Samlet sett svarer omlag 70 prosent av kommunene at tilstanden for de ulike bygningstypene (inklusive kirkene) er tilfredsstillende eller meget bra. Det er imidlertid betydelige variasjoner mellom de ulike bygningskategoriene når det gjelder tilstandsvurderingene. Omlag 90 prosent av kommunene har angitt at helsebygningene er i god/tilfredsstillende eller i meget bra stand. For skolebygningene som kommer nest best ut, er det omlag 70 prosent av svarene som faller i kategoriene god/tilfredsstillende eller meget bra. Øvrige kommunale bygninger og kirkebygninger kommer dårligst ut, med bare henholdsvis 63 prosent og 67 prosent positive tilstandsvurderinger.

Vi ser at helsebygningene (inklusive sykehjem) klart skiller seg ut med en bedre tilstandsvurdering enn de øvrige bygningene. Dette har sannsynligvis sammenheng med omfattende nybygging og ombygging innenfor eldreomsorgen i kommunene som følge av opptrappingsplanen for eldre som har foregått i de siste årene. Men det er også andre forhold som kan bidra til å forklare forskjellene mellom de ulike bygningskategoriene, slik som bygningsmassens alderssammensetning og de påkjenninger som bruksfunksjonene medfører. De klare kravene som har vært stilt til tilgjengelighet i helsebygninger de siste tretti årene, med streng plankontroll fra sentrale og regionale helsemyndigheter, er trolig en hovedårsak til at hele 98 prosent av kommunene anser at tilgjengeligheten for funksjonshemmede er god/tilfredsstillende eller meget god. Ulike krav til teknisk standard, økonomiske rammer og politiske prioriteringer er andre mulige forklaringer på de store forskjellene mellom ulike bygningskategorier, som det vil være interessant å analysere grundigere i det videre utredningsarbeidet.

Tilstanden vurderes å være dårligst for kirkebygningene og kommunenes øvrige bygninger. For kirkene er det tilgjengelighet for funksjonshemmede som kommer dårligst ut, hvor 47 prosent av kommunene vurderer tilgjengeligheten som lite tilfredsstillende eller svært dårlig. Den bygningsmessige tilstanden for kirkebygningene er også utilfredsstillende i 41 prosent av kommunene, og inneklima er utilfredsstillende i 29 prosent av kommunene.

For kommunens øvrige bygninger, dvs. alle unntatt skolebygninger og helsebygninger, rapporteres den bygningsmessige tilstanden å være utilfredsstillende i 47 prosent av kommunene, men vel 40 prosent av kommunene anser at inneklima



Figur 1.2 God/tilfredsstillende eller meget bra tilstandsvurdering (andel av kommuner)

er utilfredsstillende og tilgjengeligheten er utilfredsstillende i 37 prosent av kommunene. Dette er en svært uensartet bygningsmasse som omfatter høyst ulike kategorier fra rådhus til boliger og lagerbygninger.

Nedenfor angis gjennomsnittlig tilstandsvurdering av de ulike bygningskategoriene i kommunene basert på verdier på en skala fra 1 til 4 der 1 tilsvarer "Meget bra", 2 tilsvarer "God/tilfredsstillende", 3 tilsvarer "Lite tilfredsstillende" og 4 tilsvarer "Svært dårlig". Ved beregning av gjennomsnittet er alle kommuner i undersøkelsen gitt samme vekt uavhengig av innbyggertall. Det må derfor vises forsiktighet med å gjøre vidtrekkende tolkninger av disse gjennomsnittstallene. Rangeringen av de ulike forholdene som tilstandsvurderingen omfatter, stemmer imidlertid bra overens med det bildet vi fikk av stolpediagrammet i figur 1.2 ovenfor, og kan supplere det oversiktsbildet som dette ga.

Både figur 1.2 og tabell 1.2 viser at helsebygningene skiller seg klart ut med de beste verdiene. Helsebygningene er gitt en gjennomsnittlig vurdering på under 2,0 for alle variabler. Dette innebærer at bygningene i snitt karakteriseres som fra gode/tilfredsstillende til meget bra. Tilgjengelighet er gitt aller best score ved vurdering av helsebygningene, mens inneklima har oppnådd dårligst verdi.

Den gjennomsnittlige tilstanden på skolebygg, øvrige kommunale bygg og kirkebygg ligger rundt god/tilfredsstillende (2,0), men opp mot lite tilfredsstillende (3,0) for enkelte variable. Av disse bygningstypene er skolebygningene gitt den beste vurderingen. Funksjonalitet er gitt best score innenfor alle disse tre bygningstypene. Både for skolebygg og kirkebygg er gjennomsnittlig vurde-

ring av funksjonalitet bare så vidt dårligere enn to (god/tilfredsstillende). Innenfor tilstandsvurderingen av skolebygg er det inneklima som er gitt svakest gjennomsnittlig score, men bygningsmessig tilstand er på omtrent samme nivå.

De forholdene som vurderes som minst tilfredsstillende er

- den bygningsmessige tilstanden for øvrige kommunale bygninger og kirker
- inneklima i de øvrige kommunale bygningene
- tilgjengeligheten for funksjonshemmede i kirkene.

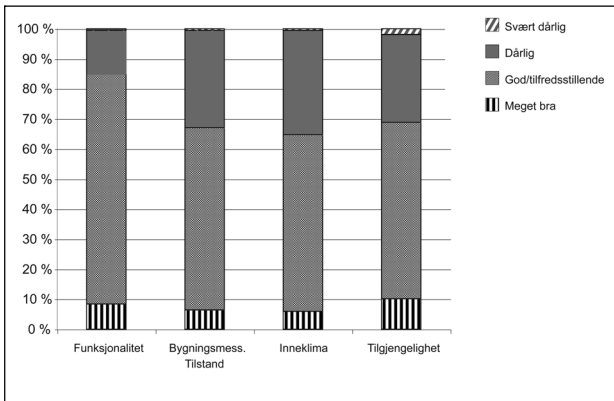
Disse forholdene får en gjennomsnittlig score på mellom 2,47 og 2,42, det vil si omlag midt mellom "lite tilfredsstillende" og "god/tilfredsstillende".

Nedenfor følger figurer som viser vises hvordan svarene fra kommunene fordeler seg på de ulike svaralternativene.

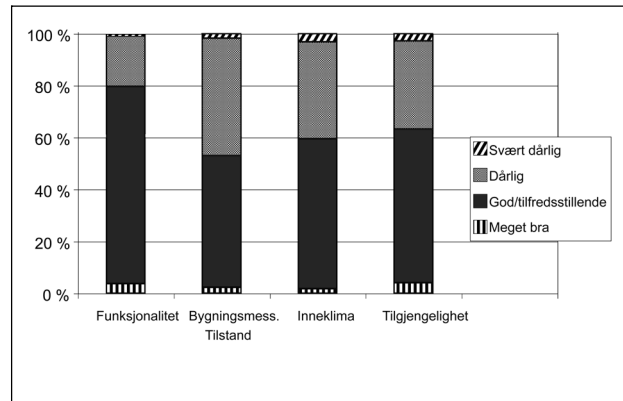
For skolebygningene er det 35 prosent av kommunene som vurderer at inneklima er lite tilfredsstillende eller svært dårlig. Norsk Gallups spørreundersøkelser viser også at brukerne av skolebygninger er minst fornøyd med inneklima. Fra media vet vi at inneklima-problematikk i skoler og barnehager får stor oppmerksomhet, noe som også fører til økt bevissthet om temaet i befolkningen. Det eksisterer imidlertid ulike oppfatninger i fagmiljøet av hvordan en kan kartlegge inneklimaet på en dekkende måte. Dette gjør det ofte vanskelig å dokumentere tilstanden på dette området. Skolebygningene har også utilfredsstillende bygningsmessig tilstand i 33 prosent av kommunene. Tilgjengeligheten for funksjonshemmede er utilfredsstillende i 31 prosent av kommunene. Den funksjonelle tilstanden vurderes klart mest positivt, her er det bare 15 prosent som anser tilstanden for utilfredsstillende.

Tabell 1.2 Gjennomsnittlig tilstandsvurdering i kommunene (skala fra 1 = meget god til 4 = svært dårlig)

	Funksjonalitet	Bygningsmessig tilstand	Inneklima	Tilgjengelighet
Skolebygg	2,07	2,27	2,29	2,22
Helsebygg	1,75	1,77	1,94	1,57
Øvrige kommunale bygg	2,17	2,47	2,42	2,35
Kirker	2,04	2,42	2,26	2,45



Figur 1.3 Skolebygninger. Andel kommuner innenfor de enkelte svaralternativ



Figur 1.5 Øvrige kommunale bygninger. Andel kommuner innenfor de enkelte svaralternativ

For helsebygningen vurderes inneklima å være lite tilfredsstillende eller svært dårlig av 15 prosent av kommunene. Helsebygningenes bygningsmessige tilstand og funksjonalitet anses å være lite tilfredsstillende bare i underkant av 10 prosent av kommunene. Tilgjengelighet for funksjonshemmede vurderes som tilfredsstillende i nesten alle kommuner for helsebygningenes del.

For kommunens øvrige bygninger, dvs. alle unntatt skolebygninger og helsebygninger, rapporteres den bygningsmessige tilstanden å være utilfredsstillende i 47 prosent av kommunene, men vel 40 prosent av kommunene anser at inneklima er utilfredsstillende og tilgjengeligheten er utilfredsstillende i 37 prosent av kommunene. Dette er en svært uensartet bygningsmasse, som omfatter høyst ulike kategorier fra rådhus til boliger og lagerbygninger.

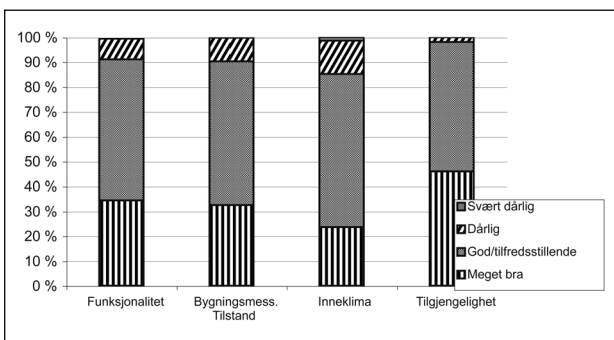
Det er gjennomgående få kommuner som gir karakteren svært dårlig for sine bygninger. For de fleste variable dreier dette seg om mellom null til sju kommuner. Ved vurderingen av kirkebygningene, har imidlertid 14 kommuner meldt om en

svært dårlig tilgjengeligheten for funksjonshemmede.

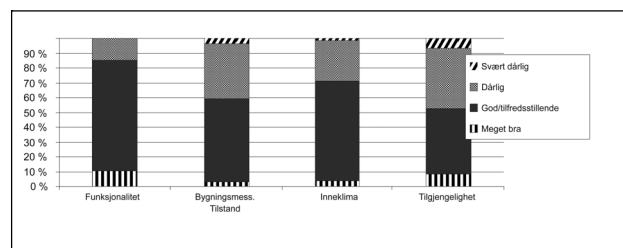
Kommunene ble videre bedt om å vurdere hva brukerne klager mest og minst på når det gjelder de ulike sidene ved bygningene. Undersøkelsen gir dermed kun et bilde på hvordan klagen fordeles seg mellom de ulike variablene, og sier ikke noe om omfanget av klager. Det vil for eksempel være naturlig å anta at omfanget av klager fra brukere av helsebygg er lavt sammenlignet med øvrige kommunale bygg.

I tabell 1.3 er de ulike forholdene ved bygningene rangert der det forholdet det klages mest på gis verdien 1, mens det forholdet det klages minst på får verdien 4. Tallene i parentes angir en tilsvarende rangering av resultatene fra kommunenes egen tilstandsvurdering.

Vi ser av tabellen en rimelig sammenheng mellom hvilke forhold brukerne klager mest og minst på og den "karakteren" kommunen selv gir de ulike variablene. Innenfor skolebygg og helsebygg gir både brukere og kommunen selv inneklima den dårligste tilstandsvurderingen. For skolebygninger viser undersøkelsen at over 50 prosent av kommunene opplever at brukerne klager aller mest på inneklima ved skolebygg, mens rundt 30 prosent av kommunene opplever mest klager på



Figur 1.4 Helsebygninger. Andel kommuner innenfor de enkelte svaralternativ



Figur 1.6 Kirkebygninger. Andel kommuner innenfor de enkelte svaralternativ

bygningmessig tilstand. Også i kommunenes egen tilstandsvurdering av skoler gis inneklimate laveste score, men her gir omtrent like mange kommuner bygningmessig tilstand og tilgjengelighet en dårlig karakter. Dette kan tyde på at brukerne klager noe mer på inneklimate på skolene enn det kommunen selv mener det er grunnlag for.

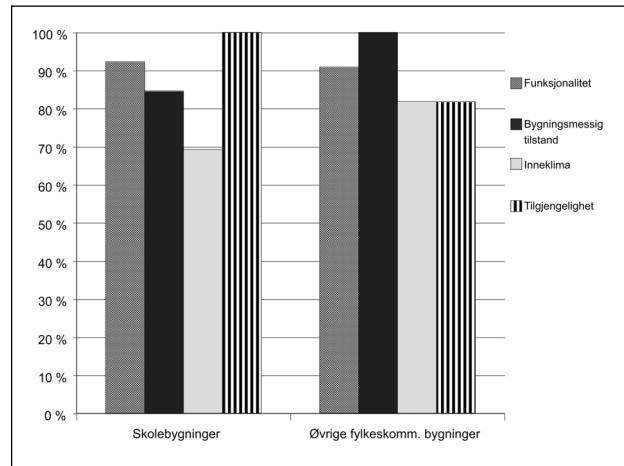
For de øvrige kommunale bygg er klagen i første rekke knyttet til den bygningmessige tilstanden. 52 prosent av kommunene rapporterer om mest klager på bygningmessig tilstand for disse bygningene, noe som samsvarer med kommunens egen tilstandsvurdering.

Også brukerne av kirkebygningene klager klart mest på bygningmessig tilstand. Vi ser samtidig at kommunene selv vurderer tilgjengeligheten innenfor kirkebygningene til å være dårligst sammenlignet med de øvrige variablene. Likevel er det kun 23 prosent av kommunene som opplever at brukerne av kirkebygningene klager mest på tilgjengeligheten.

Undersøkelsen viser at det i gjennomsnitt knytter seg færrest klager til manglende tilgjengelighet for funksjonshemmede for de kommunale bygningene. Dette resultatet kan forklares med at de funksjonshemmede representerer en forholdsvis liten gruppe i samfunnet. Et lite antall klager knyttet til tilgjengelighet, betyr dermed ikke nødvendigvis at tilgjengeligheten er godt nok ivaretatt. Det er også rimelig at brukerne legger stor vekt på funksjonaliteten og dermed har en tilbøyelighet til å klage mer på bygningenes egnethet til bruken enn på tilgjengeligheten for funksjonshemmede. Klager fra funksjonshemmede på tilgjengeligheten blir gjerne betraktet som et problem for huseier, mens lokalenes brukbarhet for øvrig primært er brukernes problem, så lenge de ikke kan velge å flytte til andre lokaler.

Tabell 1.3 Hva brukerne klager mest (1) og minst (4) på (tilsvarende rangering fra kommunens egen tilstandsvurdering angitt i parentes).

	Funksjonalitet	Bygningmessig tilstand	Inneklimate	Tilgjengelighet
Skolebygg	3 (4)	2 (2)	1 (1)	4 (3)
Helsebygg	3 (3)	2 (2)	1 (1)	4 (4)
Øvrige kommunale bygg	3 (4)	1 (1)	2 (2)	4 (3)
Kirker	4 (4)	1 (2)	3 (3)	2 (1)



Figur 1.7 God/tilfredsstillende eller meget bra tilstandsvurdering (andel av fylkeskommuner)

Fylkeskommunene

Figur 1.7 viser hvor stor andel av fylkeskommunene som har valgt god/tilfredsstillende eller meget bra ved tilstandsvurderingen av de ulike variablene og de ulike bygningstypene.

Vi ser at fylkeskommunene vurderer sine bygninger til å være i noe bedre stand enn ved tilsvarende tilstandsvurdering i kommunene. Andelen fylkeskommuner som har meldt om god/tilfredsstillende eller svært bra tilstand varierer mellom 80 og 100 prosent for de fleste av variablene. Unntaket er fylkeskommunenes vurdering av inneklimate i de videregående skolene, hvor rundt 70 prosent gir en tilfredsstillende karakter.

Nedenfor angis gjennomsnittlig tilstandsvurdering av de ulike bygningstypene i fylkeskommunene basert på verdier på en skala fra 1 til 4 der 1 tilsvarer "Meget bra", 2 tilsvarer "God/tilfredsstillende", 3 tilsvarer "Lite tilfredsstillende" og 4 tilsvarer "Svært dårlig".

Vi ser at gjennomsnittlig tilstandsvurdering i fylkeskommunene ligger rundt god/tilfredsstillende.

Tabell 1.4 Gjennomsnittlig tilstandsvurdering i fylkeskommunene (skala fra 1 til 4)

	Funksjonalitet	Bygningmessig tilstand	Inneklimate	Tilgjengelighet
Skolebygg	2,08	2,15	2,31	1,85
Øvrige fylkeskommunale bygg	1,91	1,82	2,18	2,09

lende (verdi 2), men flere av variablene har fått en gjennomsnittlig vurdering på noe bedre enn 2, noe som tilsier at betegnelsen meget bra også er benyttet i en viss grad. Betegnelsen svært dårlig (verdi 4) er ikke benyttet i det hele tatt av fylkeskommunene

Som i tilsvarende undersøkelse for kommunene, viser resultatene fra vurderingen av skolebygningene at inneklima er det forholdet som blir gitt den svakeste tilstandsvurderingen. Fire av de tretten fylkeskommunene (31 prosent) har karakterisert inneklima på de videregående skolene som lite tilfredsstillende (verdi 3), men ingen har vurdert inneklima som svært dårlig. De øvrige ni fylkeskommunene har meldt om at tilstanden for inneklima er god/tilfredsstillende i skolene. To fylkeskommuner svarer at skolenes bygningsmessige tilstand er lite tilfredsstillende og en anser at funksjonaliteten er utilfredsstillende. Tilgjengeligheten for funksjonshemmede på skolene har fått best score av fylkeskommunene. To av fylkeskommunene har rapportert om en tilgjengelighet som er meget bra, de øvrige sier at tilgjengeligheten er god/tilfredsstillende.

Fylkeskommunenes øvrige bygninger vurderes jevnt over også forholdsvis positivt. Av de elleve fylkeskommunene som har svart på tilstandsvurderingen av øvrige bygninger, er det to som vurderer inneklima og tilgjengelighet som lite tilfredsstillende. Den ene av disse vurderer også funksjonaliteten av øvrige bygninger som lite tilfredsstillende. De øvrige vurderingene får karakteren god/tilfredsstillende eller meget bra for fylkeskommunenes øvrige bygninger.

Fylkeskommunene ble også bedt om å vurdere hva brukerne klager mest og minst på når det gjelder de ulike sidene ved bygningene.

I tabell 1.5 er de ulike forholdene ved bygningene rangert der det forholdet det klages mest på gis verdien 1, mens det forholdet det klages minst

Tabell 1.5 Hva brukerne klager mest (1) og minst (4) på (tilsvarende rangering fra fylkeskommunens egen tilstandsvurdering angitt i parantes).

	Funksjonalitet	Bygningsmessig tilstand	Inneklima	Tilgjengelighet
Skolebygg	2 (3)	3 (2)	1 (1)	4 (4)
Øvrige fylkeskommunale bygg	2 (3)	3 (4)	1 (1)	4 (2)

på får verdien 4. Tallene i parantes angir en tilsvarende rangering av resultatene fra fylkeskommunenes egen tilstandsvurdering.

Ikke overraskende viser resultatene at brukerne klager mest på inneklima, både når det gjelder skolebygninger og øvrige fylkeskommunale bygninger. Dette samsvarer med fylkeskommunenes egne tilstandsvurderinger som beskrevet i avsnittene over. Elleve av de tretten fylkeskommunene som har svart, rapporterer at brukerne av videregående skoler klager mest på inneklimaet, de øvrige to fylkeskommunene mener at det er mest brukerklager på den bygningsmessige tilstanden. I gjennomsnitt er det imidlertid funksjonaliteten som får nest mest klager.

Tilsvarende som for kommunale bygninger viser tilbakemeldingene fra brukerne av fylkeskommunale bygninger at det er færrest klager knyttet til tilgjengeligheten for funksjonshemmede. For skolebygninger vurderte også fylkeskommunen selv tilgjengeligheten til å være god. Også når det gjelder de øvrige fylkeskommunale bygningene, må en imidlertid ta i betraktning at forklaringen på lite brukerklager innenfor tilgjengelighet kan skyldes at de funksjonshemmede representerer en forholdsvis liten gruppe.

"Betydningen av kommunens størrelse og økonomiske handlefrihet for vedlikeholdet"

Materialet fra utvalgets spørreundersøkelse viser store variasjoner mellom kommunene når det gjelder bygningsmassens tilstand, fra kommuner som rapporterer at tilstanden er meget god eller tilfredsstillende på alle områder, til kommuner som rapporterer at tilstanden er svært dårlig eller lite tilfredsstillende på alle områder. Det er derfor viktig å finne frem til årsakene til disse store ulikhetene.

To mulige forklaringsvariable for forskjellig tilstand er kommunens størrelse og kommunens økonomiske handlefrihet. Tidligere undersøkelser, særlig rapporten fra ECON/Multiconsult (2001), fant ingen sterke og sikre sammenhenger mellom bygningenes tilstand og kommunenes frie inntekter per innbygger. Heller ikke kommunestørrelsen, kommunens sentralitet eller befolkningsendring siste fem år viste noen evne til å forklare variasjonene i bygningsmassens tilstand.

Eiendomsforvaltningsutvalget har gjort noen foreløpige endringer av eget materiale med sikte på å forklare variasjonene i bygningsmessig tilstand mellom kommunene. I tabell 1.6 vises gjen-

Tabell 1.6 Gjennomsnittlig vurdering av bygningsmessig tilstand fordelt på kommunestørrelse

	Små kommuner < 5 000 innb	Mellomstore kommuner 5 000 – 20 000 innb	Store kommuner > 20 000 innb
Skolebygninger	2,20	2,31	2,46
Helsebygninger	1,68	1,82	2,04
Øvrige kommunale bygninger	2,42	2,52	2,58
Kirkebygninger	2,36	2,49	2,41

nomsnittlig tilstandsvurdering i kommunene gruppert etter kommunestørrelse.

Av tabellen er det mulig å identifisere en negativ sammenheng mellom kommunestørrelse og kommunenes egne vurderinger av bygningsmessig tilstand. Resultatene viser at den bygningsmessige tilstanden for kommunenes bygninger vurderes å være dårligere for store kommuner enn for små kommuner. Tendensen er entydig for de bygningskategoriene som kommunene eier, bruker og forvalter, med sterkest utslag for skolebygningene og helsebygningene. En mulig forklaring på denne sammenhengen kan være at det vil være sterkere fokus på eier-rollen og et nærmere forhold mellom kommunepolitikerne og den kommunale eiendomsmassen, jo mindre kommunen er. Dette kan så gi grunnlag for en sterkere politisk prioritering av bygningsmessig vedlikehold i små kommuner

Tabell 1.7 Gjennomsnittlig vurdering av inneklima fordelt på kommunestørrelse

	Små kommuner < 5 000 innb	Mellomstore kommuner 5 000 – 20 000 innb	Store kommuner > 20 000 innb
Skolebygninger	2,27	2,26	2,42
Helsebygninger	1,84	1,98	2,19
Øvrige kommunale bygninger	2,43	2,43	2,38
Kirkebygninger	2,26	2,28	2,32

enn i de store, hvor bygningsmassen er omfattende og mer uoversiktlig.

Unntaket fra denne sammenhengen er tilstandsvurderingen av kirkebygninger, der de mellomstore kommunene har vurdert den bygningsmessige tilstanden å være dårligere enn de store kommunene.

I tabell 1.7 og 1.8 vises gjennomsnittlig vurdering av inneklima og funksjonalitet fordelt på kommunestørrelse.

Når det gjelder inneklima i skolebygninger, ser vi av tabellen over at tilstanden er vurdert å være klart dårligere for de største kommunene (over 20 000 innbyggere) enn for de to andre kommunegruppene. For de øvrige variablene over finnes kun mindre variasjoner mellom kommunegruppene. Hovedbildet er likevel at de små kommunene gir den beste tilstandsvurderingen for sine bygninger.

I tabell 1.9 vises sammenhengen mellom kommunestørrelse og tilgjengelighet for funksjonshemmede.

Resultatene fra tabell 1.9 kan indikere at det finnes en svak positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og tilgjengelighet for skolebygningene, øvrige kommunale bygninger og kirkebygninger. Det vil si jo større kommunen er desto bedre ivaretas krav om tilgjengelighet for funksjonshemmede. Dette kan skyldes at større kommuner med større enheter og flere brukere per bygning oftere vil oppleve at de har funksjonshemmede blant sine brukere. Dermed har disse kommunene i større grad allerede måttet foreta de nødvendige tilpasninger av bygningene. Vi ser imidlertid at helsebygningene skiller seg ut fra de øvrige med en svakere vurdering av tilgjengeligheten for større kommuner enn for små og mellomstore.

Tabell 1.8 Gjennomsnittlig vurdering av tilgjengelighet fordelt på kommunestørrelse

	Små kommuner < 5 000 innb	Mellomstore kommuner 5 000 – 20 000 innb	Store kommuner > 20 000 innb
Skolebygninger	2,27	2,14	2,11
Helsebygninger	1,43	1,64	1,88
Øvrige kommunale bygninger	2,4	2,37	2,19
Kirkebygninger	2,5	2,44	2,36

Tabell 1.9 Gjennomsnittlig vurdering av funksjonalitet, fordelt på kommunestørrelse

	Små kommuner < 5 000 innb	Mellomstore kommuner 5 000 – 20 000 innb	Store kommuner > 20 000 innb
Skolebygninger	2,06	2,07	2,08
Helsebygninger	1,66	1,80	1,96
Øvrige kommunale bygninger	2,13	2,22	2,19
Kirkebygninger	2,03	2,03	2,18

Som følge av den gode tilstandsvurderingen som er gitt for helsebygningene totalt sett, er likevel tilgjengeligheten på helsebygningene vurdert å være svært god sammenliknet med øvrige bygningstyper.

I rapporten fra Econ og Multiconsult (2001); Vedlikehold av kommunale bygninger (rapport 3/01), ble sammenhengen mellom kommunenes inntektsnivå og tilstanden på bygningene analysert. En slik sammenheng lot seg imidlertid ikke påvise. Eiendomsforvaltningsutvalget har foretatt en tilsvarende vurdering av dette forholdet. Resultatene av denne undersøkelsen gir heller ingen indikasjon på at et høyere inntektsnivå fører til en bedre tilstand for bygningene. For skolebygninger og helsebygninger rapporteres det derimot paradoksal nok med en bedre gjennomsnittlig tilstand jo lavere inntektsnivå kommunene har.

Ser vi på de fire kommunene med aller høyeste inntekter i undersøkelsen, melder disse i hovedsak om en noen bedre tilstand enn gjennomsnittet for øvrig. Disse kommunene tilhører en gruppe kommuner med store inntekter fra kraftverk og utgjør en svært liten del av det totale kommune-Norge. Også for disse kommunene finner vi unntak fra hovedbildet. Ved vurderingen av skolebygninger melder disse kommunene om en lavere standard enn gjennomsnittet av kommuner for øvrig innenfor funksjonalitet, inn klima og tilgjengelighet. En av de aller "rikeste" kommunene i landet rapporterer for eksempel om svært dårlig tilstand når det gjelder tilgjengelighet for funksjonshemmede innenfor skolebygg.

Utvalget vil legge vekt på å analysere nærmere mulige årsaker til dårlige vedlikehold, slik at de tiltak som skal foreslås i den endelige innstillingen, kan bli best mulig innrettet.

4.3.4 Resultater fra modul 3, Spørsmål om planmessig vedlikehold

Nedenfor omtales resultatene fra spørreundersøkelsens modul 3. Kommunene og fylkeskommunene ble gitt fire spørsmål/utsagn, og de ble bedt om å angi i hvor stor grad de var enig i utsagnet, eller tilfredsstilte betingelsen i spørsmålet ved å velge verdier på en skala fra 1 til 6. Nedenfor omtales resultatene fra kommuner og fylkeskommuner hver for seg.

"Planmessig vedlikehold gir lavere kostnader til eiendomsdrift og vedlikehold i det lange løp."

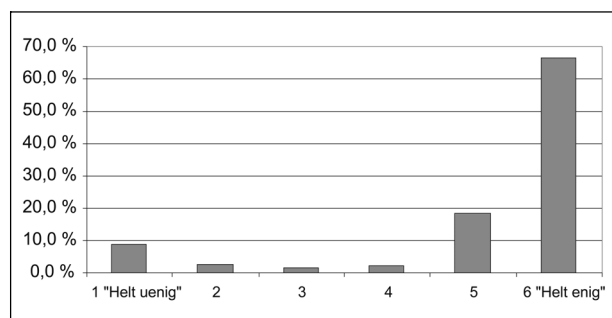
I figur 1.8 under vises hvordan svaralternativene fordeler seg mellom de som har svart. De som har valgt verdien 1 regnes som helt uenige i påstanden over, de som har valgt verdien 6 regnes som helt enige i påstanden.

Utvalget merker seg at hele 85 prosent av svarerne er helt eller delvis enig i den aktuelle påstanden. Disse har merket av for verdi 5 eller 6 på skalaen for i hvilken grad de er enige i dette utsagnet. Hovedtyngden av de som har svart erkjenner dermed at det gir en økonomisk gevinst å foreta et jevnlig vedlikehold av bygningene i stedet for å la de forfalle. Nitten stykker har imidlertid krysset av for at de er helt uenig i utsagnet (verdi 1). I denne gruppen finner vi ingen svar fra noen av de store kommunene (over 20 000 innbyggere).

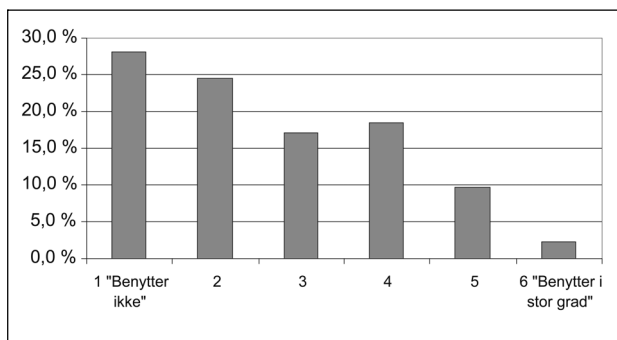
Når det gjelder fylkeskommunene har tolv av de tretten respondentene (92 prosent) vært helt eller delvis enige i påstanden over (verdi 5 eller 6).

"I hvilken grad benytter kommunen/fylkeskommunen systemer for planmessig vedlikehold?"

Figur 1.9 viser i hvor stor grad kommunene benytter systemer for planmessig vedlikehold. Verdi 1



Figur 1.8 I hvilken grad kommunene er enig i utsagnet: "Planmessig vedlikehold gir lavere kostnader til eiendomsdrift og vedlikehold i det lange løp".

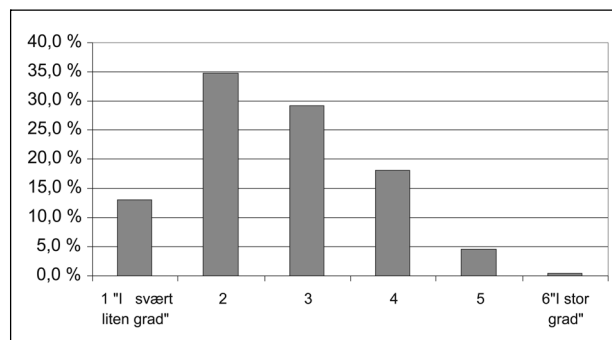


Figur 1.9 I hvilken grad kommunene benytter systemer for planmessig vedlikehold

innebærer at kommunene ikke benytter slike systemer, mens verdi 6 innebærer at kommunen benytter systemer for planmessig vedlikehold i stor grad.

Resultatene viser at kommuners bruk av systemer for planmessig vedlikehold ikke er videre utbredt. Bruk av systemer og verktøy som bidrar til å kartlegge det langsiktige vedlikeholdsbehovet, samt å dokumentere tilstanden og konsekvenser av manglende vedlikehold, anses i fagmiljøet som effektive hjelpemidler for å oppnå en god eiendomsforvaltning. Resultatene fra denne undersøkelsen er i så henseende ikke særlig oppløftende. Kun 26 av kommunene i undersøkelsen (12 prosent) benytter slike systemer i betydelig eller stor grad (verdi 5 eller 6). Disse kommunene rapporterer også i hovedsak om en noe bedre tilstand på bygningene enn snittet for kommunene totalt. Rundt halvparten rapporterer at de ikke benytter systemer for planmessig vedlikehold i noen særlig grad (verdi 1 eller 2). En nærmere analyse av den sistnevnte gruppen, viser at de små kommunene er overrepresentert blant disse. Rundt 60 prosent av de små kommunene benytter ikke systemer for planmessig vedlikehold i noen eller særlig grad. Tilsvarende andeler for mellomstore og store kommuner er henholdsvis 47 og 31. Utvalget finner det særlig oppsiktsvekkende at hele 31 prosent av de store kommunene (over 20 000 innbyggere) ikke benytter systemer for planmessig vedlikehold i særlig grad.

Når det gjelder fylkeskommunene har fem av disse valgt verdi 2 (det vil si i liten grad) på spørsmålet om det benyttes systemer for planmessig vedlikehold. Det innebærer at hele 39 prosent av fylkeskommunene ikke benytter systemer for planmessig vedlikehold i særlig grad. Seks av fylkeskommunene (46 prosent) har meldt om bruk av slike systemer i betydelig grad (verdi 5 eller 6).



Figur 1.10 I hvilken grad blir påvist vedlikeholdsbehov fulgt opp med ressurser

"I hvilken grad blir påvist vedlikeholdsbehov fulgt opp med ressurser?"

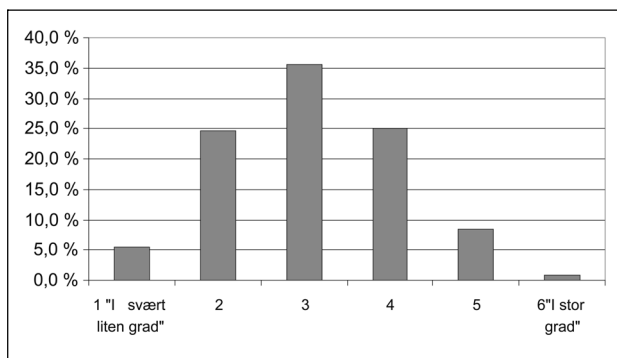
I figur 10 under vises hvordan svaralternativene fordeler seg mellom kommunene i undersøkelsen. På en skala fra 1 til 6 betyr verdien 1 at påvist vedlikeholdsbehov i svært liten grad blir fulgt opp med ressurser, og verdien 6 betyr at påvist vedlikeholdsbehov blir fulgt opp med ressurser i stor grad.

Ikke uventet svarer en stor andel av kommunene at påvist vedlikeholdsbehov i liten eller svært liten grad følges opp med ressurser. 48 prosent av respondentene fra kommunene har valgt verdi 1 eller 2 under dette punktet, mens kun fem prosent melder om at påvist vedlikeholdsbehov i stor grad følges opp med ressurser (verdi 5 eller 6). Sistnevnte gruppe består kun av 11 kommuner, og ni av disse (82 prosent) tilhører gruppen av små kommuner med mindre enn 5 000 innbyggere.

En ser en tilsvarende fordeling av svarene på dette spørsmålet for fylkeskommunene. Kun en av de tretten fylkeskommunene som har svart (det vil si 8 prosent) rapporterer at påvist vedlikeholdsbehov følges opp med ressurser (verdi 5), og 1 svarer "i svært liten grad" (svaralternativ 1) De øvrige elleve svarene fordeler seg jevnt på alternativene 2, 3 og 4. Bildet blir altså ikke fullt så negativt for fylkeskommunene som for kommunene, men heller ikke i fylkeskommunene sett under ett gir svarene et bilde at påviste vedlikeholdsbehov blir fulgt opp med ressurser i rimelig stor grad.

"Kommunens/fylkeskommunens eiendomsmasse er samlet sett meget godt vedlikeholdt"

I figur 11 under vises hvordan svaralternativene fordeler seg mellom kommunene i undersøkelsen. Kommuner som har valgt verdien 1, hevder at kommunens eiendomsmasse i svært liten grad er godt vedlikeholdt. I kommuner som har valgt ver-



Figur 1.11 I hvilken grad kommunenes eiendomsmasse er meget godt vedlikeholdt samlet sett

dien 6, er eiendomsmassen samlet sett i stor grad meget godt vedlikeholdt.

Vi ser av figur 11 at en stor del av kommunene (rundt 60 prosent) har valgt verdiene 3 eller 4 under vurderingen av i hvilken grad eiendomsmassen er godt vedlikeholdt. Dette innebærer at de fleste kommunene verken kan si at bygningsvedlikeholdet er direkte forsømt eller at det er svært bra. 30 prosent av kommunene melder imidlertid at samlet eiendomsmasse i liten grad er meget godt vedlikeholdt (verdi 1 eller 2). Dette resultatet står i rimelig forhold til de funn som ble gjort under modul 2 om bygningenes tilstand.

Når det gjelder fylkeskommunenes svar på spørsmålet om i hvilken grad bygningsmassen er meget godt vedlikeholdt samlet sett, ga disse et positivt helhetsbilde og klart bedre enn for kommunene. Dette tilsvarer også det inntrykket som ble gitt ved analyser av tilstandsvurderingen under modul 2. Hele ni av fylkeskommunene i undersøkelsen svarte verdi 4 (over middels bra) på dette spørsmålet og to (15 prosent) svarte at fylkeskommunens eiendomsmasse er godt vedlikeholdt samlet sett (verdi 5). Bare ett av svarene anga verdi 2 (dvs i liten grad godt vedlikeholdt) og et svar anga verdi 3 (under middels). Verdi 1 og 6 ble ikke benyttet av fylkeskommunene.

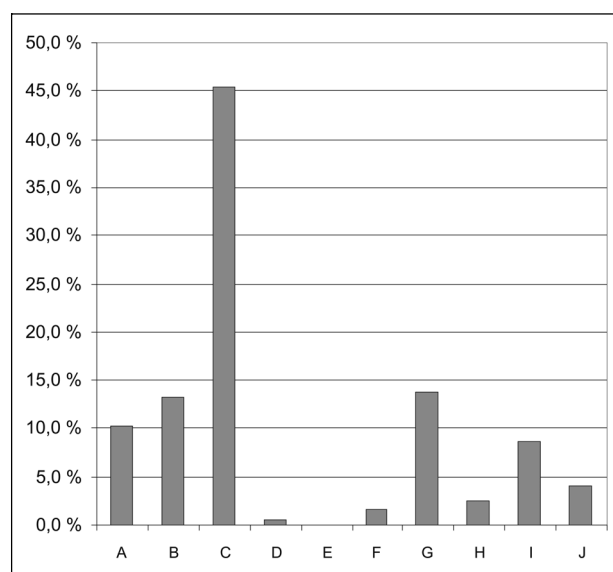
"Årsaker til manglende vedlikehold"

De kommuner og fylkeskommuner som valgte verdi 4 eller lavere ved vurderingen av i hvilken grad kommunenes samlede eiendomsmasse er meget godt vedlikeholdt, ble bedt om å angi mulige årsaker til manglende vedlikehold. Dette gjelder for 196 av kommunene i undersøkelsen. Disse ble bedt om å velge ut tre av svaralternativene som er listet opp i tabell 10 under og gi disse prioritert, to eller tre.

Tabell 1.10 Svaralternativene som ble gitt i undersøkelsen

- A Kommunen/fylkeskommunen mangler langsiktige mål og planer for eiendomsforvaltningen
- B Manglende fokusering på bygningsmessig vedlikehold i kommunens/fylkeskommunens økonomiplan
- C Manglende politisk prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold
- D Uhensiktsmessig organisering av kommunens/fylkeskommunens eiendomsforvaltning
- E Manglende kompetanse på eiendomsforvaltning i kommunen/fylkeskommunen
- F Kommunens/fylkeskommunens bygningsmessige kompetanse blir ikke godt nok utnyttet
- G Statlige reformer/satsingsområder fører til en uhensiktsmessig prioritering av midler til utbygging og vedlikehold i kommunen/fylkeskommunen.
- H Kapitalslit (avskrivninger) gir ingen resultat effekt i regnskapet
- I manglende krav til avsetning for vedlikehold i regnskapet
- J Andre årsaker

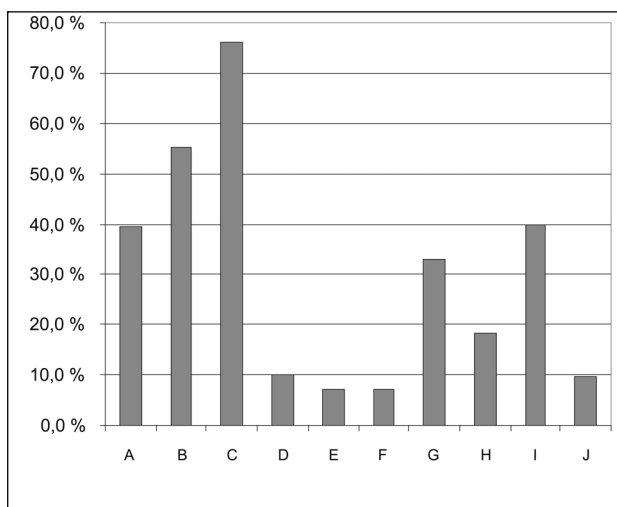
I følge tidligere undersøkelser (ECON/Multi-consult), svarer et flertall at mangel på ressurser er den viktigste årsaken til mangelfullt vedlikehold. Utvalget var her interessert i å få en vurdering av andre mulige årsaker og hadde derfor utelatt ressursmangel som et av de ferdig formulerte alternativene.



Figur 1.12 Den viktigste årsaken til manglende vedlikehold

I figur 1.12 vises fordelingen av de svaralternativ som er valgt som prioritet nummer en av kommunene. Figuren illustrere dermed hva respondentene fra kommunene mener er den viktigste årsaken til manglende vedlikehold. Ved vurdering av svarene er det viktig å ta i betraktning at det hovedsaklig er representanter for den administrative ledelsen og/eller faglig ansvarlige som er blitt spurt. Når det gjelder slik spørsmål hvor "årsak til" lett kan tolkes som "ansvar for" eller "skyld i" at vedlikeholdet forsømmes, må derfor svarene vurderes på bakgrunn av hvem som har svart og kan ikke nødvendigvis betraktes som representativt for kommunens politikere eller brukerne av eiendommene.

Vi ser at alternativ C, "manglende politisk prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold", er valgt som den viktigste årsaken av rundt 45 prosent av svarerne. Valget av dette alternativet skiller seg klart ut fra de andre svaralternativene. Rundt 14 prosent har valgt alternativ G, "statlige reformer/satsingsområder fører til en uhensiktsmessig prioritering av midler til utbygging og vedlikehold i kommunen", og rundt 13 prosent har valgt alternativ B "manglende fokusering på bygningsmessig vedlikehold i kommunens økonomiplan". Ingen av respondentene har meldt at manglende kompetanse på eiendomsforvaltning i kommunen/fylkeskommunen (alternativ E) er den viktigste årsaken til manglende vedlikehold, og kun en har valgt alternativ D "uhensiktsmessig organisering av kommunens eiendomsforvaltning". Alternativ J, "andre årsaker", er valgt som viktigste årsak av åtte respondenter. De som har foretatt en ytterligere beskrivelse av "andre årsaker", melder i hovedsak



Figur 1.13 De viktigste årsakene til manglende vedlikehold i kommunene

at manglende vedlikehold skyldes dårlig kommuneøkonomi.

I figur 13 vises samtlige svaralternativer som er valgt, både som prioritet en, to og tre. En får da et fyldigere bilde av hvilke alternativ respondentene mener representerer de tre viktigste årsakene til manglende vedlikehold. Figuren viser hvor stor andel av svarerne som har valgt det enkelte svaralternativ som en av de tre viktigste. Summen av prosentandelene blir dermed 300.

Det samme bilde tegner seg i figur 1.13 som i figur 1.12. Manglende politisk prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold er valgt som en av de tre viktigste årsakene til manglende vedlike-

Tabell 1.11 Fordeling av antall fylkeskommunale svar for det enkelte svar-alternativ

Årsak til manglende vedlikehold i fylkeskommunen	Valgt som første prioritet	Valgt som en av tre årsaker
A Kommunen/fylkeskommunen mangler langsiktige mål og planer for eiendomsforvaltningen	1	4
B Manglende fokusering på bygningsmessig vedlikehold i kommunens/fylkeskommunens økonomiplan	1	5
C Manglende politisk prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold	5	9
D Uhensiktsmessig organisering av kommunens/fylkeskommunens eiendomsforvaltning	1	3
E Manglende kompetanse på eiendomsforvaltning i kommunen/fylkeskommunen	0	0
F Kommunens/fylkeskommunens bygningsmessige kompetanse blir ikke godt nok utnyttet	0	0
G Statlige reformer/satsingsområder fører til en uhensiktsmessig prioritering av midler til utbygging og vedlikehold i kommunen/fylkeskommunen.	0	1
H Kapitalslit (avskrivninger) gir ingen resultateffekt i regnskapet	1	3
I Manglende krav til avsetning for vedlikehold i regnskapet	2	6
J Andre årsaker	0	0

hold i 76 prosent av svarene. Rundt 55 har valgt "manglende fokusering på bygningsmessig vedlikehold i kommunens økonomiplan" (alternativ B), og rundt 40 prosent hevder at "manglende krav til avsetning for vedlikehold i regnskapet" (alternativ D) er blant de viktigste årsakene til manglende vedlikehold. Tilsvarende andel finner vi for svaralternativ A "kommunen mangler langsiktige mål og planer for eiendomsforvaltningen". Svært få angir "manglende kompetanse på eiendomsforvaltning" (alternativ E) som en viktig årsak til manglende vedlikehold. Kun 14 respondenter har valgt dette alternativet. Tilsvarende få har valgt svaralternativ F "kommunens bygningsmessige kompetanse blir ikke godt nok utnyttet. Heller ikke svaralternativ D, "uhensiktsmessig organisering av kommunens/fylkeskommunens eiendomsforvaltning" er en særlig aktuell årsak til manglende vedlikehold ifølge de administrativt/faglig ansvarlige for eiendomsforvaltningen i kommunene.

Når det gjelder fylkeskommunene viser undersøkelsen at også disse respondentene velger "manglende politisk prioritering av ressursene" som den desidert viktigste årsaken. Tabell 11 gir en nærmere oversikt over hvilke svaralternativ som er valgt som den viktigste årsaken til manglende vedlikehold i fylkeskommunene.

Av tretten fylkeskommuner som svarte på spørsmålet om vedlikeholdet, var det to som svarte at eiendomsmassen var godt vedlikeholdt. De øvrige elleve har svart på dette punktet i undersøkelsen. Fem av disse svarer at manglende politisk prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold er den viktigste årsaken til manglende vedlikehold. Hele 9 respondenter (82 prosent) har inkludert dette svaralternativet som en av de tre viktigste årsakene. Som for kommunene settes "manglende krav til avsetning for vedlikehold i regnskapet" (alternativ D), "manglende fokusering på bygningsmessig vedlikehold i fylkeskommunens økonomiplan" (alternativ B) og "kommunen/fylkeskommunen mangler langsiktige mål og planer for eiendomsforvaltningen" (alternativ A), høyt oppe blant de viktigste årsakene til manglende vedlikehold. Til forskjell fra kommunen velges også alternativ D, "uhensiktsmessig organisering av kommunens/fylkeskommunens eiendomsforvaltning" som en viktig årsak i 3 av svarene (27 prosent). Alternativ H "kapitalslit (avskrivninger) gir ingen resultat effekt i regnskapet" er også valgt av 3 respondenter. Det er derimot kun et svar som har inkludert alternativ G "statlige reformer/satsingsområder fører til en uhensiktsmessig prioritering av midler til utbygging og vedlikehold i fylkeskommunen", som en av

de viktigste årsakene. Resultatene fra kommunen viste at 33 prosent av svarene valgte dette alternativet som en av de tre viktigste årsakene til manglende vedlikehold.

Den bygningsmessige kompetansen og bruken av denne (valgene E og F) er ikke angitt som en av de tre viktigste årsakene til mangelfullt vedlikehold av noen blant fylkeskommunenes ansvarlige for eiendomsforvaltningen.

4.3.5 Resultater fra modul 4, Organisering av eiendomsforvaltningen i kommunen/fylkeskommunen

Resultater fra tidligere undersøkelser via Kommunal Organisasjonsdatabase, har vist at et stort antall av kommuner og fylkeskommuner organiserer sin eiendomsforvaltning på tradisjonell måte innenfor kommunens egen organisasjon. Utvalget er imidlertid kjent med at det i dag foregår en stor grad av organisasjonsendringer innenfor kommunesektoren. Utvalget ønsket at resultatene fra denne undersøkelsen kunne gi indikasjoner på eventuelle endringer i strukturelle forhold innenfor den kommunale og fylkeskommunale eiendomsforvaltning.

Kommuner

I tabell 1.12 vises hvordan kommunene i undersøkelsen har organisert sin eiendomsforvaltning.

Vi ser at det overveiende antall kommuner har organisert sin eiendomsforvaltning i en egen eiendomsforvaltningsenhet innenfor kommunens sentrale administrasjon. Et mindre antall kommuner lar den enkelte brukerinstusjon eller virksomhet selv ha ansvaret for eiendomsforvaltningen. Innenfor skole- og helsesektoren dreier dette seg om kun 15-16 kommuner i undersøkelsen. En tilsvarende andel av kommunene lar den enkelte sentrale fagavdeling forvalte eiendommene for sine institusjoner/virksomheter. Små kommuner er overrepresentert blant de gruppene som har valgt alternativ A og B. Tabellen viser at kommunale foretak (KF) heller ikke er benyttet i noe særlig omfang blant kommunene så langt. Blant de 11-12 kommunene i undersøkelsen som har angitt bruk av denne modellen, finner vi i hovedsak store og mellomstore kommuner. Kun en av de minste kommunene (under 5 000 innbyggere) har valgt kommunalt foretak (KF). Kun en kommune har organisert hele sin eiendomsforvaltning i et kommunalt aksjeselskap, mens ytterligere to kommuner har angitt bruk av kommunalt aksjeselskap for forvaltningen av øvrige kommunale bygg. De kom-

Tabell 1.12 Organisering av den kommunale eiendomsforvaltningen (angitt i prosent)

	Skole- byg- nin- ger	Helse- byg- nin- ger	Øv- rige kom. byg- nin- ger
A Den enkelte brukerinsti- sjon/virksomhet er ansvar- lig for forvaltningen av sine bygninger	7,4	6,9	4,6
B Den enkelte sentrale fagav- deling (skole, barnehage, helse) forvalter eiendom- mene for sine institusjoner/ virksomheter	6,9	6,5	6,9
C Egen eiendomsforvalt- ningsenhet innenfor kom- munens sentrale administrasjon	76,5	76,9	77,0
D Eget kommunalt foretak (KF)	5,1	5,6	5,5
E Kommunalt heleid/deleid aksjeselskap	0,5	0,5	1,4
F Annen organisering enn nevnt ovenfor	3,7	3,7	4,6

muner som har valgt alternativ F, "annen organisering enn nevnt ovenfor", kan ha valgt ulike former for interkommunalt samarbeid.

Utvalget har sett nærmere på eventuelle sammenhenger mellom organisering og resultater fra tilstandsvurderingene i modul 2. Det er ikke mulig å påvise noen klare sammenhenger mellom vurderingene av tilstanden på bygningene og organisering etter alternativ A "den enkelte brukerinsti-
sjon/virksomhet er ansvarlig for forvaltningen av sine bygninger". Gjennomsnittlig bygningsmessig tilstand i de kommuner som har valgt å la den enkelte sentrale fagavdeling (skole, barnehage, helse) forvalte eiendommene for sine institusjoner/virksomheter (alternativ B, viser imidlertid en svak indikasjon på en noe høyere score enn gjennomsnittet av alle kommuner for skolebygg og helsebygg. For variablene funksjonalitet, inneklima og tilgjengelighet finnes ingen slik sammenheng.

Når en ser på de kommunene som har valgt å organisere sin eiendomsforvaltning som kommunalt foretak, finner en at disse i snitt rapporterer om en noe dårligere tilstand på bygningene enn snittet for øvrig. En kan her tenke seg at dårlig byg-

ningsmessig tilstand i disse kommunene har vært en medvirkende årsak til at kommunen har valgt å skille eiendomsforvaltningen ut i et eget foretak. Kommunene ble derfor også spurt hvor lenge den nåværende organisasjonsmodellen har vært gjeldene. Av elleve kommuner som har organisert skolebygningene i kommunalt foretak, har seks hatt denne organisasjonsformen i mindre enn to år. For denne gruppen var særlig bygningsmessig tilstand klart dårligere enn gjennomsnittet. For de øvrige fem kommunene som hadde hatt skolebygningene under kommunalt foretak i tre år eller lengre, meldes det om en noe bedre tilstand for skolebygningene enn gjennomsnittet. Selv om dette kan indikere en positiv effekt av foretaksorganisering av skolebygningene over tid, er antallet kommuner og den anvendte metoden ikke tilstrekkelig til å trekke sikre konklusjoner.

Nær 60 prosent av kommunene har benyttet nåværende modell i 6 år eller lengre. Rundt 22-23 prosent av kommunene har praktisert nåværende organisering i 3-5 år, og i underkant av 20 prosent av kommunene rapporterer her om en varighet for nåværende modell på 1-2 år. Det kan synes som om nåværende organisering av helsebygg og skolebygg har hatt en noe kortere varighet enn valgt organisasjonsmodell for de øvrige kommunale bygningene. Selv om det ikke er påvist sikre effekter av ulike organisasjonsformer for eiendomsforvaltningen i det foreliggende materiale, tyder svarene på at mange kommuner arbeider aktivt med organiseringen av eiendomsforvaltningen.

14 prosent av kommunene rapporterer at de har konkrete planer om å endre sin organisering av eiendomsforvaltning, og 55 prosent av disse vurderer å velge egen eiendomsforvaltningsenhet innenfor kommunens sentrale administrasjon. Dette er kommuner som i dag praktiserer alternativene A, B eller F over. I tillegg viser resultatene at enkelte kommuner som i dag organiserer eiendomsforvaltningen som en egen enhet vil foreta justeringer innenfor denne modellen. 42 prosent av de som planlegger organisasjonsendringer (6 prosent av kommunene) angir at de planlegger å organisere sin eiendomsforvaltning i et kommunalt foretak (KF).

Fylkeskommuner

I tabell 1.13 vises hvordan fylkeskommunene i undersøkelsen har organisert sin eiendomsforvaltning.

Som vi ser av tabellen har hovedtyngden av fylkeskommunene (54 prosent) valgt å organisere forvaltningen av skolebygg i en egen forvaltnings-

Tabell 1.13 Organisering av den fylkeskommunale eiendomsforvaltningen (antall fylkeskommuner)

	Skole- byg- nin- ger	Øv- rige fyl- kes- kom- byg- ginger
A Den enkelte brukerinstusjon/virksomhet er ansvarlig for forvaltningen av sine bygninger	1	0
B Den enkelte sentrale fagavdeling forvalter eiendommene for sine institusjoner/virksomheter	0	0
C Egen eiendomsforvaltningsenhet innenfor fylkeskommunens sentrale administrasjon	7	4
D Eget fylkeskommunalt foretak (FKF)	1	1
E Fylkeskommunalt heleid/deleid aksjeselskap	0	0
F Annen organisering enn nevnt ovenfor	4	4

enhet innenfor fylkeskommunens sentrale administrasjon (alternativ C). Når det gjelder øvrige fylkeskommunale bygg har kun ni av fylkeskommunene rapportert om valgt organisasjonsmodell, og fire av disse (44 prosent) melder om bruk av alternativ C. Totalt fire av de tretten fylkeskommunene i undersøkelsen rapporterer om bruk av en annen organisasjonsmodell enn angitt i alternativene både for skolebygg og øvrige fylkeskommunale bygg. I tillegg til interfylkeskommunalt samarbeid kan en tenke seg at enkelte av disse fylkeskommunene har valgt å kombinere en desentralisert ansvarsmodell med sentralt støtteapparat (alternativ A og B). Kun en av fylkeskommunene i undersøkelsen har organisert sin eiendomsforvaltning i et fylkeskommunalt foretak (FKF).

Hele seks av de tretten fylkeskommunene (46 prosent) rapporterer at varigheten av nåværende organisasjonsmodell er 1-2 år. En fylkeskommune angir varigheten til 3-5 år, og de resterende seks har hatt sin nåværende organisering i 6 år eller mer. Tre av de fylkeskommunene som valgte "annen organisering enn nevnt ovenfor" (alternativ F) har kun hatt nåværende modell i 1-2 år.

På spørsmålet om det eksisterer konkrete planer om å endre organiseringen av eiendomsforvaltningen i fylkeskommunen, melder kun en av fylkeskommunene om slike planer.

4.4 Oppsummering av utvalgets undersøkelse

Tidligere undersøkelser har vært basert på mindre utvalg og med tildels lav svarprosent. Ved valg av strategi ble det derfor lagt stor vekt på muligheten for å få verifisert et totalbilde av den bygningsmessige tilstanden i kommuner og fylkeskommuner. Utvalget ønsket en vurdering fra kommunesektoren selv av i hvilken grad beskrivelsene i media og tidligere rapporter er representative for den (fylkes)kommunale eiendomsforvaltningen. En totaldekkende undersøkelse som ble sendt til alle kommuner og fylkeskommuner ble vurdert å gi best grunnlag for en slik verifisering.

Som ledd i tilstandsregistreringen la utvalget vekt på å kunne vurdere om ulike typer av bygg blir håndtert forskjellig. Det var også et ønske at data fra undersøkelsen ga en mulighet til å foreta analyser av eventuelle sammenhenger mellom tilstanden på bygningene, håndtering av planmessig vedlikehold og valgt organisasjonsmodell.

Som et viktig innspill til det videre arbeidet med å vurdere mulige tiltak for å bedre den kommunale eiendomsforvaltningen, ønsket utvalget også å innhente informasjon om hva den ansvarlige administrative ledelse i (fylkes)kommunene selv mener er årsaker til at vedlikehold av bygninger ikke prioriteres.

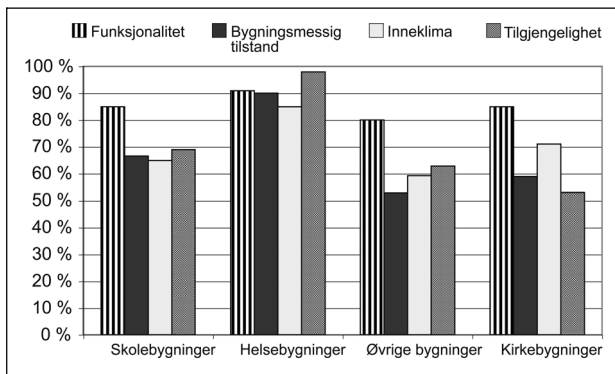
Data som baserer seg på å gi en overordnet oversikt, vil nødvendigvis ikke fange opp alle nyanseene. Utvalget mener likevel at undersøkelsen har gitt nyttig informasjon om tilstanden innenfor den kommunale og fylkeskommunale eiendomsforvaltningen. Utvalget vil i sitt videre arbeid benytte materialet fra undersøkelsen til å foreta ytterligere analyser av eventuelle sammenhenger mellom tilstanden på bygningene, håndtering av planmessig vedlikehold og organisering av eiendomsforvaltningen.

4.4.1 Tilstandsvurderingen

Kommuner

Nedenfor vises hvor stor andel av kommunene som har angitt god/tilfredsstillende eller meget bra ved tilstandsvurderingen av de ulike variablene og de ulike bygningstypene.

Kommunenes vurdering av tilstanden på egne bygninger, viser at helsebygningene er gitt den klart beste "karakteren". Hele 90 prosent av kommunene melder om god/tilfredsstillende eller meget bra tilstand for disse bygningene. Kommunens skolebygninger er også vurdert til å være i bedre stand enn de øvrige kommunale bygningene, og rundt 70 prosent av kommunene hevder



Figur 1.14 Figur: 1.14 God/tilfredsstillende eller meget bra tilstandsvurdering (andel av kommuner)

at tilstanden er god/tilfredsstillende eller meget bra innenfor skole. For de øvrige kommunale bygningene og kirkebygningene er tilstanden noe dårligere. Mellom 50 og 60 prosent av kommuner gir tilfredsstillende karakter for disse bygningene. Det er imidlertid kun et fåtall kommuner som benytter karakteristikken "svært dårlig" i sin tilbakemeldingen om tilstand.

Innenfor skolebygg og helsebygg gir kommunene inneklimaet den svakeste tilstandsvurderingen. Inneklimaet ved skolebygningene vurderes imidlertid kun å være marginalt dårligere enn den bygningsmessige tilstanden og tilgjengeligheten for funksjonshemmede. Ved rapportering om hva brukerne av skolebygningene klager mest på, angir over halvparten av kommunene at klagen er relatert til inneklima.

Innenfor de øvrige kommunale bygningene er den bygningsmessige tilstanden vurdert som svakest. Også her ser vi en parallell til undersøkelsen om hva brukerne klager mest på. Når det gjelder kirkebygningene gir kommunen tilgjengelighet for funksjonshemmede den dårligste "karakteren". Samtidig meldes det om at brukerne av kirkebygningen klager mest på mangler ved bygningsmessig tilstand generelt.

Tidligere undersøkelser har ikke kunnet påvise noen sikker sammenheng mellom kommunestørrelse og vedlikeholdet av bygningene. Denne spørreundersøkelsen viser imidlertid at bygningsmessig tilstand rapporteres av kommunene selv å være noe bedre for kommunale bygninger i de små kommunene enn i de mellomstore kommunene og dårligst i de største. Unntaket fra dette er kirkebygningene, hvor de mellomstore kommunene rapporterer om en dårligere bygningsmessig tilstand enn de store kommuner, men også her kommer de små kommunene best ut. Når det gjelder inneklima i

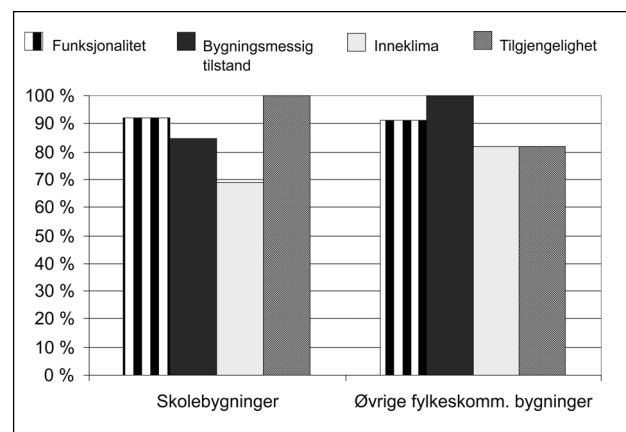
skolebygninger kommer også de store kommunene dårligst ut. Tilgjengelighet for funksjonshemmede viser et mer sammensatt bilde, hvor de store kommunene rapporterer om en bedre tilstand for skoler og øvrige kommunale bygninger, men dårligere for helsebygningene enn de små kommunene. Utvalget vil søke å trenge nærmere inn i mulige forklaringer på de sammenhengene som her er funnet mellom kommunestørrelse og tilstandsvurderingene for bygningsmassen.

Det finnes ingen indikasjoner på at kommuner med et høyt inntektsnivå (korrigert for utgiftsbehov) oppnår bedre tilstand på bygningene enn de med lave inntekter.

Fylkeskommuner

Figur 1.15 viser hvor stor andel av fylkeskommunene som har valgt god/tilfredsstillende eller meget bra ved tilstandsvurderingen av de ulike variablene og de ulike bygningstypene.

Vi ser at en større andel fylkeskommuner vurderer sine bygninger til å være i god stand enn tilsvarende andel i kommunene. Mellom 80-100 prosent av fylkeskommunene har meldt om god/tilfredsstillende eller svært bra tilstand for de ulike variablene. Unntaket er vurderingen av inneklimaet ved de videregående skolene. Her rapporterer 30 prosent av kommunene om en lite tilfredsstillende tilstand. Dette samsvarer med rapporteringen av hva brukerne klager mest på. Den bygningsmessige tilstanden for de øvrige fylkeskommunale bygningene gis karakterene god/tilfredsstillende eller meget god i samtlige fylkeskommuner.



Figur 1.15 God/tilfredsstillende eller meget bra tilstandsvurdering (andel av fylkeskommuner)

4.4.2 Planmessig vedlikehold

Rundt 85 prosent av kommunene og 92 prosent av fylkeskommunene er helt eller delvis enig i påstanden om at planmessig vedlikehold gir lavere kostnader til eiendomsdrift og vedlikehold i det lange løp. Til tross for dette finner vi at en svært stor andel av kommuner og fylkeskommuner ikke benytter systemer for planmessig vedlikehold i særlig grad. Påvist vedlikeholdsbehov blir også i liten grad fulgt opp med ressurser.

På spørsmål om hva som er de viktigste årsakene til manglende vedlikehold, hevder 76 prosent av svarerne fra kommunene og 82 prosent av respondentene fra fylkeskommunene at manglende politisk prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold er blant de tre viktigste årsakene. Manglende bygningsmessig kompetanse og feil bruk av kompetansen angis i ingen eller svært liten grad som en årsak til manglende vedlikehold av kommunene og fylkeskommunene. Dette bildet bør suppleres med nærmere undersøkelser av mulige årsakssammenhenger, men det kan gi visse indikasjoner på hva som vil være mest interessant å gå nærmere inn på.

4.4.3 Organiseringen av eiendomsforvaltningen

Undersøkelsen viser at kommunene og fylkeskommunene i overveiende stor grad benytter tradisjonelle organisasjonsmodeller innenfor egen administrasjon for sin eiendomsforvaltning. Det store flertallet har valgt å opprette en sentral eiendomsforvaltningsavdeling. (Fylkes)kommunalt foretak og kommunalt aksjeselskap benyttes foreløpig i svært liten grad. Rundt 14 prosent av kommunene har konkrete planer om å endre organisasjonsmodell for eiendomsforvaltningen, og 42 prosent av disse (6 prosent av kommunene) angir at de vurderer å organisere sin eiendomsforvaltning i et kommunalt foretak (KF).

Undervedlegg 1

Nærmere om spørreundersøkelsen

For å oppnå en rasjonell og brukervennlig gjennomføring av en totaldekkende undersøkelse

innenfor den tiden utvalget har hatt til rådighet, ble det valgt å benytte en web-basert spørreundersøkelse. Forespørsel om deltagelse i undersøkelsen ble sendt i form av brev og e-post til alle kommuner og fylkeskommuner. For å oppnå best mulig svarprosent, la utvalget vekt på at utfylling av spørreskjema ikke måtte kreve mer enn 10-15 minutter. Det ble bedt om at spørreundersøkelsen ble besvart av en person sentralt i (fylkes)kommunen, fortrinnsvis rådmann, kommunaldirektør eller eiendomssjef. Det er dermed lagt vekt på å få fram en overordnet vurdering av tilstanden på bygningene i kommuner og fylkeskommuner. Undersøkelsen gir utvalget en grov oversikt over hvordan kommunens og fylkeskommunens sentrale administrative ledelse vurderer tilstanden på eiendommene i egen (fylkes)kommune, hvordan forebyggende og planmessig vedlikehold håndteres og hvordan eiendomsforvaltningen er organisert. I tillegg til å vurdere forvaltningen av de kommunale og fylkeskommunale bygningene, er utvalget bedt om å vurdere tilstanden på kirkebygningene i landet. Kirkene eies formelt sett av de kirkelige fellelråd. Samtidig er kommunene ansvarlige for finansieringen av kirkebygg og vedlikeholdet av disse. Av denne grunn ble kommunene i spørreundersøkelsen bedt om å vurdere tilstanden på kirkebygningene i sin kommune.

Spørreskjemaet ble delt inn i 4 hovedmoduler:

- opplysninger om kommune/fylkeskommune
- bygningenes tilstand
- håndtering av planmessig vedlikehold
- organisering av eiendomsforvaltningen

Opplysninger om kommunen/fylkeskommunen (modul 1)

Denne delen inneholdt (fylkes)kommunenavn og (fylkes)kommunennummer. I tillegg ble kommunene og fylkeskommunene bedt om å angi navn, stilling, e-postadresse samt telefonnummer til utfyller av spørreskjemaet.

Kommunennummer benyttes som identifikasjon ved kobling til andre register med kommuneopplysninger. Vi har i undersøkelsen valgt å koble innsendte svar med opplysninger om kommunegrupper fra Statistisk sentralbyrå (SSB). SSB har foretatt en gruppering av alle kommunene i kategorier etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Dette gjør det mulig å vurdere om kommunestørrelse og/eller økonomiske rammebetingelser virker inn på kommunens eiendomsforvaltning.

Bygningenes tilstand (modul 2)

I denne delen ble kommunene og fylkeskommunene bedt om en skjønnsmessig vurdering av gjennomsnittlig tilstand på bygningene. Kommuneledelsen har vurdert skolebygninger, helsebygninger, øvrige kommunale bygninger og kirkebygningene i sin kommune. Ledelsene i fylkeskommunene ble bedt om en vurdering av skolebygningene og øvrige fylkeskommunale bygninger.

I spørreskjemaet ble det videre foretatt en inndeling etter de ulike sider ved bygningen man ønsket å få vurdert:

- funksjonalitet
- bygningsmessig tilstand
- inneklima
- tilgjengelighet for funksjonshemmede

Funksjonalitet skal si noe om i hvilken grad bygningene er tilpasset den virksomheten som drives i disse. Spesielt for undervisningsbygg stilles det store krav til fleksibilitet. Dagens læreplaner forutsetter bruk av nye undervisningsformer som igjen krever en annen rom-inndeling enn tidligere. Mange skoleeiere står dermed ovenfor behov for bygningsmessige tiltak for å kunne tilfredsstille nye krav.

Bygningsmessig tilstand defineres her som tilstanden på bygninger og tekniske anlegg i forhold til opprinnelig nivå og i forhold til lovhjemlede tekniske krav. Når man i den offentlige debatt henviser til manglende vedlikehold, er det i hovedsak mangler ved den bygningsmessige tilstanden det siktes til. Slike mangler kan både være synlig (estetisk) forfall, mer skjulte skader (som igjen fører til store utbedringskostnader på sikt) samt manglende oppfyllelse av lovhjemlede krav knyttet til for eksempel brann og sikkerhet.

En vurdering av inneklima innebærer en vurdering av bygningenes luftkvalitet, temperaturforhold, støypåkjenninger og elektromagnetisk miljø. Vi har i de senere år sett økt oppmerksomhet rundt forholdene knyttet til inneklima, spesielt for skole- og barnehagebarn i kommunene. En overordnet vurdering av tilstanden på dette området vil gi et nyttig grunnlag for videre arbeid i utvalget.

Ved vurdering av i hvilken grad bygningene er gjort tilgjengelige for funksjonshemmede ble det i spørreskjemaet presisert at begrepet funksjonshemmede omfatter både bevegelseshemmede, hørselshemmede, synshemmede, psykisk utviklingshemmede og skjulte funksjonshemninger. Det vil således stilles en rekke krav til bygningsmessige tilpassninger for å ivareta disse gruppenes behov.

Ved vurdering av den gjennomsnittlige tilstanden for de ulike typer av bygg (skolebygg mv.) ble deltagerne i undersøkelsen bedt om å gradere bygningenes funksjonalitet, bygningsmessige tilstand, inneklima og tilgjengelighet etter følgende skala:

- meget bra
- god/tilfredsstillende
- lite tilfredsstillende
- svært dårlig.

Svarene på disse spørsmålene gir dermed en grov oversikt over den administrative ledelse sin vurdering av gjennomsnittlig tilstand for den kommunale bygningsmasse. Samtidig vil det være mulig å si om tilstanden vurderes ulikt for ulike typer av bygg.

Som nevnt tidligere omfatter ikke denne undersøkelsen vurderinger gitt direkte fra brukerne av kommunale og fylkeskommunale bygninger. Kommuneledelsen ble imidlertid bedt om å svare på hva brukerne klager mest på når det gjelder bygningenes tilstand. Det ble bedt om en rangering av de ulike sidene ved bygningene, funksjonalitet; bygningsmessig tilstand; inneklima og tilgjengelighet sett i forhold til i hva brukerne klager mest og minst på. Denne rangeringen ble gjort for hver av bygningskategoriene som undersøkes, skolebygg; helsebygg; øvrige kommunale bygg og kirkebygg. Innkomne svar kan eksempelvis gi en pekepinn på om brukerne er mer opptatt av inneklima ved skolebygningene enn ved de øvrige bygningene eller om funksjonalitet er mer eller mindre viktig for brukerne enn bygningsteknisk tilstand.

Håndtering av planmessig vedlikehold (modul 3)

Innenfor det byggtekniske fagmiljøet er det en utbredt oppfatning av at planmessig vedlikehold gir lavere kostnader til eiendomsdrift i det lange løp. Utsettelse av forbyggende vedlikehold vil, dersom denne sammenhengen stemmer, føre til at kostnadene til eiendomsdrift totalt sett blir høyere. I undersøkelsen ble det bedt om å angi i hvilken grad man er enig i at planmessig vedlikehold gir lavere kostnader til eiendomsdrift og vedlikehold i det lange løp. Grad av tilslutning til denne påstanden skulle angis på en skala fra en til seks. Dersom man i kommuner og fylkeskommuner anerkjenner en slik sammenheng, vil det etter utvalgets vurdering være urimelig å forklare manglende vedlikehold med svak kommuneøkonomi isolert sett. God økonomistyring tilsier derimot at forebyggende vedlikehold gjennomføres på en jevn og planmessig måte.

Videre ble det i spørreskjemaet bedt om å angi i hvilken grad systemer for planmessig vedlikehold blir benyttet i (fylkes)kommunen. Med planmessig vedlikehold siktes det her til systemer og verktøy som kartlegger det langsiktige vedlikeholdsbehovet, for eksempel basert på livssyklus-kostnader for byggverk. Det eksisterer en antagelse om at faglig god dokumentasjon av vedlikeholdsbehovet for bygningene er en viktig forutsetning for at bygningsvedlikeholdet blir prioritert.

Deretter ble deltagerne bedt om å angi i hvilken grad påvist vedlikeholdsbehov blir fulgt opp med ressurser i (fylkes)kommunen, og i hvilken grad (fylkes)kommunens samlede eiendoms-masse er godt vedlikeholdt.

For å angi i hvilken grad (fylkes)kommunen oppfylte betingelsene i de ovennevnte spørsmålene ble deltagerne bedt om å benytte en skala fra en til seks.

Til slutt i modul 3 ble de (fylkes)kommuner som i mindre og liten grad kunne si at bygningsmassen var godt vedlikeholdt bedt om å angi årsaken(e) til dette. Følgende valgmuligheter ble gitt:

- kommunen/fylkeskommunen mangler langsiktige mål og planer for eiendomsforvaltningen
- manglende fokusering på bygningsmessig vedlikehold i kommunens/fylkeskommunens økonomiplan
- manglende politisk prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold
- uhensiktsmessig organisering av kommunens/fylkeskommunens eiendomsforvaltning
- manglende kompetanse på eiendomsforvaltning i kommunen/fylkeskommunen
- kommunens/fylkeskommunens bygningsmessige kompetanse blir ikke godt nok utnyttet
- statlige reformer/satsingsområder fører til en uhensiktsmessig prioritering av midler til utbygging og vedlikehold i kommunen/fylkeskommunen.
- kapitalslit (avskrivninger) gir ingen resultat effekt i regnskapet
- manglende krav til avsetning for vedlikehold i regnskapet
- andre årsaker

Spørreskjemaet ga kun anledning til å velge tre av valgene. Disse skulle prioriteres ved å merke de valgte forklaringene med henholdsvis tallene en, to og tre. Dette muliggjør en kartlegging av hva kommunesektoren selv mener er de(n) viktigste årsaken til manglende vedlikehold.

Mange vil hevde at mangel på ressurser er den viktigste årsak til manglende vedlikehold. I kom-

muneundersøkelsen som ble foretatt av ECON/Multiconsult i forbindelse med deres rapport i 2001, ga 86% av de deltagende kommuner "for lite ressurser" som en forklaring på at de bygningsmessige drifts- og vedlikeholdsoppgavene var lite tilfredsstillende utført. Eiendomsforvaltningsutvalget valgte å ikke åpne for dette svaralternativet i sin spørreundersøkelse. Etter utvalgets vurdering er det nå viktig å få vurdert de systemmessige forholdene som vedrører den kommunale eiendomsforvaltningen. Dersom det i undersøkelsen kan påvises svakheter knyttet til de juridiske rammebetingelsene eller administrative og politiske systemer innenfor kommunesektoren, vil dette være nyttig informasjon som utvalget kan bygge på i sitt videre arbeid.

Organisering av eiendomsforvaltningen (modul 4)

En kilde til informasjon om hvordan kommuner og fylkeskommuner organiserer sin virksomhet, herunder organisering av eiendomsforvaltningen, er Kommunal Organisasjonsdatabase. En kartlegging via organisasjonsdatabasen foretaes våren 2004, og resultatene foreligger tidlig på høsten 2004. Organisasjonsdatabasen skal blant annet gi svar på i hvilken grad kommunene har valgt en annen organisasjonsform enn ordinær kommunal drift. Dette kan være organisering som kommunalt foretak (KF), interkommunalt samarbeid, interkommunalt selskap (IKS), kommunalt aksjeselskap eller kjøp av tjenesten fra privat aktør.

Kommunal organisasjonsdatabase gir imidlertid ikke svar på hvordan kommunene ivaretar oppgavene til bygningsmessig forvaltning, drift og vedlikehold når dette skjer innenfor kommunens egen organisasjon. Kommunene kan velge å la den enkelte institusjon/virksomhet selv være ansvarlig for eiendomsforvaltningen, eller de kan overføre ansvaret til en sentral eiendomsavdeling. En sentral enhet vil stå ansvarlig for å disponere tilgjengelige midler og for å koordinere utnyttelse av personell innenfor forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen. I tillegg til full desentralisering av ansvaret eller sentralisert FDV-ansvar, kan kommunene velge organisasjonsmodeller som ligger mellom disse to ytterlighetene. I stedet for full desentralisering av ansvaret til den enkelte institusjon/virksomhet, kan en sentral fagavdeling som skoleetat, helseetat m.v. forvalte eiendommene for sine virksomheter.

I utvalgets spørreundersøkelse søkte en å få en oversikt over hvordan kommunene og fylkeskommunene organiserer sin eiendomsforvaltning. Følgende svaralternativer ble gitt i spørreskjemaet:

- den enkelte brukerinstusjon/ virksomhet er ansvarlig for forvaltningen av sin(e) bygning(er)
- den enkelte sentrale fagavdeling (skole, barnehage, helse osv) forvalter eiendommene for sine instusjoner/virksomheter
- egen eiendomsforvaltningsenhet innenfor kommunens/fylkeskommunens sentrale administrasjon
- eget kommunalt/fylkeskommunalt foretak (KF)
- kommunalt/fylkeskommunalt heleid/deleid aksjeselskap
- annen organisering enn nevnt ovenfor

For spørsmålene knyttet til organisering av eiendomsforvaltningen valgte en å skille mellom forvaltningen av skolebygg, helsebygg (kun for kommunene) og øvrige kommunale bygg.

Utvalget la vekt på at data fra undersøkelsen skulle gjøre det mulig å vurdere eventuelle sam-

menhenger mellom organiseringen av eiendomsforvaltningen og hvordan planmessig vedlikehold ble håndtert. I de senere årene har man sett store endringer i valgte organisasjonsmodeller i kommunesektoren. For å bedre kunne analysere eventuelle virkninger av forskjellige organisasjonsformer, ble det bedt om å angi hvor lenge den valgte organisasjonsmodellen er benyttet.

For å få en pekepinn på i hvor stor grad kommuner og fylkeskommuner står ovenfor endrede organisasjonsmodeller innenfor eiendomsforvaltningen, ble det bedt om å angi om (fylkes)kommunen hadde konkrete planer om endringer, og å angi hvilke modeller som i så fall vurderes. En ser for tiden at en rekke kommuner og fylkeskommuner er i ferd med å prøve ut nye modeller for organisering av sine oppgaver. For utvalget blir det spesielt interessant å få informasjon om omfanget av slike planer innenfor eiendomsforvaltningen.

Spørreskjema

Vedlagt følger spørreskjema om tilstanden på kommunens/fylkeskommunens bygninger.

Modul 1 Opplysninger om kommunen/fylkeskommunen

- 1.1 Kommunens/fylkeskommunens navn 1.2 Kommune/fylkeskommunenr.....
- 1.3 Navn på skjema-utfyller 1.4 Stilling/funksjon
- 1.5 E-postadresse 1.6 Telefonnr.....

Modul 2 Bygningenes tilstand

Hvordan vurderer du tilstanden til kommunens/fylkeskommunens skolebygninger?

2.1 I tabellene nedenfor ber vi om din skjønnsmessige vurdering av den gjennomsnittlige tilstanden på de skolebygningene kommunen/fylkeskommunen eier. Vi ber om et kryss i hver kolonne nedenfor.

	A. Funksjonalitet, dvs egnethet til nåv. bruk	B. Bygnings- messig tilstand	C. Inneklima	D. Tilgjengelighet for funksjons- hemmede
Meget bra God/tilfredsstillende Lite tilfredsstillende Svært dårlige				

2.2 Hva klager brukerne mest på når det gjelder standarden på skolebygningene?

Ranger i prioritetsrekkefølge fra 1 til 4, med 1 for det forholdet det klages mest på, og 4 for det forholdet det ikke er vesentlige klager på :

- A. Funksjonalitet
- B. Bygningsmessig tilstand
- C. Inneklima
- D. Tilgjengelighet

Hvordan vurderer du tilstanden til kommunens helsebygg inkl sykehjem?

(kun for kommunene)

2.3 I tabellene nedenfor ber vi om din skjønnsmessige vurdering av den gjennomsnittlige tilstanden på de helsebygg inkl. sykehjem kommunen eier. Vi ber om et kryss i hver kolonne nedenfor:

	A. Funksjonalitet, dvs egnethet til nåv. bruk	B. Bygnings- messig tilstand	C. Inneklima	D. Tilgjengelighet for funksjons- hemmede
Meget bra God/tilfredsstillende Lite tilfredsstillende Svært dårlig				

2.4 Hva klager brukerne mest på når det gjelder standarden på helsebyggene?

Ranger i prioritetsrekkefølge fra 1 til 4, med 1 for det forholdet det klages mest på, og 4 for det forholdet det ikke er vesentlige klager på

- A. Funksjonalitet
- B. Bygningsmessig tilstand
- C. Inneklima
- D. Tilgjengelighet

Figur 1.16 Vurdering av bygningsmessig tilstand

Hvordan vurderer du tilstanden til de øvrige bygningene kommunen/fylkeskommunen eier?

2.5 I tabellene nedenfor ber vi om din skjønnsmessige vurdering av den gjennomsnittlige tilstanden på de øvrige bygningene kommunen/fylkeskommunen eier. Vi ber om et kryss i hver kolonne nedenfor:

	A. Funksjonalitet, dvs egnethet til nåv. bruk	B. Bygnings- messig tilstand	C. Inneklima	D. Tilgjengelighet for funksjons- hemmede
Meget bra				
God/tilfredsstillende				
Lite tilfredsstillende				
Svært dårlig				

2.6 Hva klager brukerne mest på når det gjelder standarden på de øvrige bygningene?

Ranger i prioritetsrekkefølge fra 1 til 4, med 1 for det forholdet det klages mest på, og 4 for det forholdet det ikke er vesentlige klager på :

- A. Funksjonalitet
- B. Bygningsmessig tilstand
- C. Inneklima
- D. Tilgjengelighet

Hvordan vurderer du tilstanden til kirkebygningene i kommunen?
(besvares ikke av fylkeskommunen)

2.7 I tabellene nedenfor ber vi om din skjønnsmessige vurdering av den gjennomsnittlige tilstanden på kirkeene i din kommune. Vi ber om et kryss i hver kolonne nedenfor:

	A. Funksjonalitet, dvs egnethet til nåv. bruk	B. Bygnings- messig tilstand	C. Inneklima	D. Tilgjengelighet for funksjons- hemmede
Meget bra				
God/tilfredsstillende				
Lite tilfredsstillende				
Svært dårlig				

2.8 Hva klager brukerne mest på når det gjelder standarden på kirkebygningene?

Ranger i prioritetsrekkefølge fra 1 til 4, med 1 for det forholdet det klages mest på, og 4 for det forholdet det ikke er vesentlige klager på :

- A. Funksjonalitet
- B. Bygningsmessig tilstand
- C. Inneklima
- D. Tilgjengelighet

Figur 1.16

Modul 3 Betydningen av planmessig vedlikehold

I hvilken grad er du enig i følgende utsagn:

3.1 "Planmessig vedlikehold gir lavere kostnader til eiendomsdrift og vedlikehold i det lange løp":

Svar med tallene 1-6 der 6 betyr helt enig og 1 betyr helt uenig

(Radioknapper)

Helt uenig						helt enig
1	2	3	4	5	6	

Spørsmål om din kommune/fylkeskommune:

3.2 "I hvilken grad benytter kommunen/fylkeskommunen systemer for planmessig vedlikehold?"

* Med systemer for planmessig vedlikehold siktes det her til systemer/verktøy som kartlegger det lang-siktige vedlikeholdsbehovet f.eks basert på beregning av livssyklus-kostnader for byggverk.

Svar med tallene 1-6 der 6 betyr i stor grad og 1 betyr at kommunen ikke benytter noen system for planmessig vedlikehold

(Radioknapper)

benytter ingen systemer						Benytter systemer i stor grad
1	2	3	4	5	6	

3.3 I hvilken grad blir påvist vedlikeholdsbehov fulgt opp med ressurser

Svar med tallene 1-6 der 6 betyr i stor grad og 1 betyr i ingen grad.

i svært liten grad						i stor grad
1	2	3	4	5	6	

3.4 Kommunens/fylkeskommunens eiendomsmasse er samlet sett meget godt vedlikeholdt

Svar med tallene 1-6 der 6 betyr i stor grad og 1 betyr i ingen grad.

i svært liten grad						i stor grad
1	2	3	4	5	6	

(Dersom svaret på spørsmål 3.4 ligger på 1-4 vil tabellen under aktiveres)

3.5 Dersom kommunens/fylkeskommunens bygninger er utsatt for mangelfullt vedlikehold, hva mener du er de viktigste årsakene til dette* ? (velg maks 3 av påstandene under. Ranger disse ved å merke påstandene med h.h.vis 1, 2 eller 3 der 1 representerer den påstanden du er mest enig i)

*Mange vil hevde at mangel på ressurser er en viktig årsak til manglende vedlikehold. I denne undersøkelsen ønskes det imidlertid svar på eventuelle andre årsaker. Dette svaralternativet er derfor utelatt her.

A. Kommunen/fylkeskommunen mangler langsiktige mål og planer for eiendomsforvaltningen

B. Manglende fokusering på bygningsmessig vedlikehold i kommunens/fylkeskommunens økonomiplan

C. Manglende politisk prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold

D. U hensiktsmessig organisering av kommunens/fylkeskommunens eiendomsforvaltning

E. Manglende kompetanse på eiendomsforvaltning i kommunen/fylkeskommunen

F. Kommunens/fylkeskommunens bygningsmessige kompetanse blir ikke godt nok utnyttet

G. Statlige reformer/satsingsområder fører til en uhensiktsmessig prioritering av midler til utbygging og vedlikehold i kommunen/fylkeskommunen.

H. Kapitalslit (avskrivninger) gir ingen resultat effekt i regnskapet

I. Manglende krav til avsetning for vedlikehold i regnskapet

J. Andre årsaker

(dersom j velges ønsket lite beskrivende felt (plass til en setning)

Figur 1.17 Vurdering av planmessig vedlikehold

Modul 4 Organisering av eiendomsforvaltningen i kommunen/fylkeskommunen

For generelle opplysninger om hvordan kommunene organiserer sin drift og vedlikehold av bygninger, vil informasjon fra KRD's organisasjonsdatabase bli benyttet. I denne undersøkelsen ønsker vi imidlertid å supplere med ytterligere noen spørsmål om organiseringen av forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av kommunens/fylkeskommunens bygninger.

4.1 Organisasjonsmodell

Kryss av for hvilken måte kommunen/fylkeskommunen ivaretar oppgavene til forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens egne ulike bygninger. Undersøkelsen skal vise hvor ansvaret for forvaltning, drift- og vedlikehold ligger.

Sett kun ett kryss per kolonne, kryss av for den av organisasjonsformene som er benyttet for hovedtyngden av bygningsmassen

Organisering av forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) i kommunale/fylkeskommunale bygg	4.1.1 Skolebygg	4.1.2 Helsebygg inkl. sykehjem (kun kommunene)	4.1.3 Øvrige kommunale bygg
A. Den enkelte brukerinstusjon/ virksomhet er ansvarlig for forvaltningen av sin(e) bygning(er)			
B. Den enkelte sentrale fagavdeling (skole, barnehage, helse osv) forvalter eiendommene for sine institusjoner/virksomheter			
C. Egen eiendomsforvaltningsenhet innenfor kommunens/fylkeskommunens sentrale administrasjon			
D. Eget kommunalt/fylkeskommunalt foretak (KF)			
E. Kommunalt/fylkeskommunalt heleid/deleid aksjeselskap			
F. Annen organisering enn nevnt ovenfor			

4.2 Hvor lenge har denne organiseringen vært benyttet ?
Sett ett kryss per kolonne

	4.2.1 Skolebygg	4.2.2 Helsebygg inkl. sykehjem (kun kommunene)	4.2.3 Øvrige kommunale bygg
A. 1 - 2 år			
B. 3 - 5 år			
C. 6 år eller lengre			

4.3 Har kommunen/fylkeskommunen konkrete planer om endringer i organisasjonsmodell?

Ja Nei

4.4 Dersom ja (aktiveres): Hvilken modell vurderes valgt?

A. Den enkelte brukerinstusjon/ virksomhet er ansvarlig for forvaltningen av sin(e) bygning(er)

B. Den enkelte sentrale fagavdeling (skole, barnehage, helse osv) forvalter eiendommene for sine institusjoner/virksomheter

C. Egen eiendomsforvaltningsenhet innenfor kommunens/fylkeskommunens sentrale administrasjon

D. Eget kommunalt/fylkeskommunalt foretak (KF)

E. Kommunalt/fylkeskommunalt heleid/deleid aksjeselskap

F. Annen organisering enn nevnt ovenfor

Figur 1.18 Organisering av eiendomsforvaltning

Vedlegg 2**Rapport fra NFBIB om inneklima av 5. oktober 2004**

Eiendomsforvaltningsutvalget
v/ Johan Sverre Rivertz

Generelt om forståelsen av oppdraget fra Eiendomsforvaltningsutvalget

Det vises til mottatte forespørsel av 15. september d.å. om en generell vurdering av 3 konkrete spørsmål knyttet til utvalgets pågående arbeid:

1. Problemet, omfanget, helsemessige og økonomiske følger av dårlig inneklima
2. Behov for kunnskap om årsaker og løsninger
3. Andre problemstillinger

Spørsmålene er gjennomgått, drøftet og oppsummert i Norsk Forum for Bedre Innemiljø for Barn (NFBIB)s fellesmøte 17. og 18. september. I dette arbeidet deltok leger, jurist, ingeniører, HMS-rådgiver og forvaltere med lang erfaring, og med spesialkompetanse på spørsmål knyttet til barns innemiljø.

De spørsmålene som reises favner meget vidt. Vi har oppfattet oppdraget slik at man ønsker NFBIBs tverrfaglige og generelle konklusjoner på de respektive spørsmål.

Vi regner også med at nasjonal statistikk med hensyn til byggforvaltningsøkonomi og FDV-faglige spørsmål knyttet til utvalgets arbeid ikke forventes besvart av NFBIB i denne sammenheng.

Skulle det være ønskelig med mer faglig utdyping av ulike helseeffekter særlig knyttet til barns innemiljø i skoler og barnehager, vil vi gjerne bidra med det på et senere tidspunkt.

Problemet, omfanget, helsemessige og økonomiske følger av dårlig inneklima.**Årsaker til dårlig innemiljø:**

Problemene for eksisterende bygningsmasse ligger først og fremst i at ressursene som er avsatt til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av den kommunale bygningsmassen ikke har stått i forhold til det virkelige behovet. Årsakene til dette kan være flere. I mange av våre største kommuner

har ansvaret for FDV vært fordelt på flere aktører. Det blir åpenbart galt når ansvaret og tilhørende budsjett for FDV når det gjelder for eks. skolebygg og omsorgsinstitusjoner blir lagt til henholdsvis avdeling for undervisning og sosial- og helseetaten, mens den kommunale bygge- og eiendomsetaten, som bør ha innsikt og kompetanse for nettopp slike forhold, kun blir et utførende og rådgivende organ. I kampen om ressursene taper ofte drifts- og vedlikeholdssektoren mot de pedagogiske og omsorgsmessige tjenestenes økonomiske behov.

Når kommuner skal redusere kostnader, blir ofte drift og vedlikehold de områdene som rammes først. Drifts- og vedlikeholdspersonellet, som kan påvirke teknisk drift, vedlikehold og renhold, blir ofte beskåret til et minimum. Dette er et feilgrep. Denne gruppen må ha rammebetingelser og tilføres kompetanse som sikrer at bygningene jevnlig driftes og vedlikeholdes på en slik måte at et godt fysisk innemiljø oppnås for alle brukerne.

Det er kostnadseffektivt mht. helse, trivsel og energibruk.

Dette er særlig viktig for kommunale bygg der vedlikeholdspersonellet er støtteapparatet til enhetsleder som er ansvarlig for virksomhetens internkontroll. Om ikke driftsfasen og internkontrollen fungerer forsvarlig, kan heller ikke et godt innemiljø for brukerne ivaretas.

Politikernes problem med å bevilge tilstrekkelige midler til drift og vedlikehold gjennom en årrekke har forsterket problemene ytterligere.

Midler til vedlikehold har ikke økt i samsvar med den store arealøkningen på den kommunale bygningsmassen som har funnet sted fra sekstitallet og frem til i dag.

Omfang av dårlig innemiljø:

Det er konstatert et stort etterslep på vedlikehold av både tekniske anlegg og bygninger i skoler og barnehager, som gir et fysisk arbeids- og læringsmiljø som ikke er i tråd med gjeldende regelverk. Dette er avdekket av godkjennings- og tilsynsmyndighetene ved deres tilsynsbesøk. Alle skoler og barnehager fikk ny forskrift 1.januar 1996, som krevde ny godkjenning av det fysiske og psykosos-

siale miljøet innen 1. januar 1999. Det er imidlertid anslått av tilsynsmyndighetene at det fortsatt er en betydelig andel av norske skolebygg som ikke har et fysisk miljø som er godkjent i.h.h til nevnte forskrift om miljørettet helsevern barnehager og skoler mv og opplæringslovens kapittel 9a om elevenes skolemiljø (fra 2003), som til sammen skal sikre *alle* elever *rett* til et helsemessig forsvarlig fysisk og psykososialt miljø.

Det er en stor utfordring for kommunene å få brakt dette i orden.

Ved nybygging og rehabilitering sliter de fleste kommuner også med mangelfull bestillerkompetanse:

Det er mangel på kunnskap om hvilke bygningssystemer som har betydning for et godt fysisk arbeidsmiljø/læringsmiljø, som for eks. nødvendig friskluftsfornyelse, renhold, materialbruk, temperaturkontroll og sanitære forhold.

Videre er det manglende innsikt i bruk av eksisterende regelverk som setter standarden på dette feltet. Dette er avgjørende for en god kravspesifikasjon i forbindelse med bestilling av rådgivertjenester ved bygging av f. eks et skolebygg.

Det samme gjelder ved anbud på rådgivertjenestene med eventuell prekvalifisering av rådgivere og ved sluttkontroll av leverte byggeprosjekt.

Har man fått det bygget med de kvalitetene man ønsket, og bestilte?

Helsemessige følger av dårlig innemiljø:

Svikt i prosjektering, byggeprosessen, drift og vedlikehold, fører til et innklima de ansatte har forskjellig grad av mistrivsel, helseplager og økt sykefravær. Alt dette fører også til nedsatt produktivitet.

Sammenhengene mellom "dårlig innklima" og symptomer på dårlig helse og nedsatt funksjon er vist ved mange undersøkelser av større grupper i samme innemiljø. De negative helseeffekter ("helseskade") som er rapportert, er mangfoldige og ulike.

Vitenskapelige dokumenterte helseeffekter:

En gruppe helseplager knyttet til innemiljøproblemer er astma, allergi og overfølsomhetsreaksjoner. Uheldig innklimakan føre til:

Mer og verre astma, allergi, eksem og neseplager.

En annen viktig symptomgruppe knyttes til reaksjoner i slimhinner i luftveier og øyne. Dette kommer til uttrykk som:

Nedsatt motstandskraft mot infeksjoner, flere og verre "forkjølelser med komplikasjoner, tørr hud, tørre slimhinner, tørste, hoste, heshet, irritasjon i øyne, nese og svelg.

Allmennsymptomer forårsaket av dårlig innklima kommer til uttrykk som bl.a.:

Hodepine / tung i hodet, ekstrem tretthet, ubehag, mistrivsel (OBS lukt), nedsatt konsentrasjon, dårligere hukommelse, flere feil og uhell, dårligere læring og funksjon.

Mange av de ovennevnte punktene faller inn under det såkalte "Sick building syndrome"

I tillegg til dette kommer lungekreft, ved langvarig eksponering for høye konsentrasjoner av radon, asbest og/eller tobakksrøyk.

De vanligste innemiljørelaterte årsakene til helse- og funksjonsproblemer er bl.a.:

Infeksjoner: Forurensninger spredt i ventilasjonssystemet, eller opphopning av innendørs forurensning pga. overbefolkning og dårlig ventilasjon gir økt luftforurensning, og økt mottakelighet og risiko for ulike luftveisinfeksjoner.

Et eksempel på mer alvorlige infeksjoner ved manglende FDV av bygningene er legionellainfeksjoner. Årsaken er vekst og spredning fra klimainstallasjoner eller vanddistribusjon (dusj).

Astma og allergi: Spredning av muggsoppspor i forbindelse med fuktskader kan være en årsak. En annen vanlig årsak er spredning av allergifremkallende stoffer (allergener) fra dårlig vedlikeholdte filtre eller ventilasjonskanaler, og evt. oppvirling fra dårlig vedlikeholdte teppegulv. Dette øker risikoen for allergisk reaksjon fra luftveiene i form av allergiske nesereaksjoner, evt. med etterfølgende bihulebetennelse, og astma. Det kan videre føre til både forverring av sykdom hos astmatikere og risiko for ny lungesykdom hos tidligere friske. (Sistnevnte kan medføre krav om yrkesskadeerstatning).

Produktivitetstap: Forverring av astma og annen overfølsomhet i luftveiene på grunn av andre uspesifikke irritanter i dårlig inneluft er relativt vanlig og fører til nedsatt produktivitet.

Opplevelser av "dårlig innemiljø" fører til langsommere arbeidstakt, dårligere nøyaktighet og flere feil. I skoler / læreinstitusjoner reduseres konsentrasjon og læreevne.

De bygnings- og installasjonsmessige årsakene til de vanligst innemiljøproblemene er velkjente, og de nevnte helsemessige konsekvenser er godt kjent og veldokumentert. De basale årsaksforhold, reaksjonsmekanismene og samspillet mellom disse (biokjemi, immunologi, psykologi m.m.) er lite og bare delvis kjent, selv om det fører til kjente helseproblemer. Dette er utfordringer for medi-

sinsk forskning, men det bør ikke være til hinder for å utbedre manglene så lenge man vet hva de fysiske problemene er, og hva som må til for å utbedre manglene.

Forebyggende tiltak:

Siden det er kjent hva årsakene til de fleste helseproblemene er, kan en på sikt spare store summer på tiltak som kan forebygge disse:

Primær forebygging: En må sørge for at nødvendig kompetanse er tilgjengelig for å nyttiggjøres i alle kommuner. Det er nødvendig med kvalitetssikring av byggeprosess og drift med henblikk på alle viktige sider av inneklime/innemiljø. Derved kan en forebygge de fleste uheldige helseeffekter og derved unngå produktivitetstap.

Sekundær forebygging: Hvis det likevel oppstår skader eller avvik som medfører helseplager / sykdom, må forholdene snarest repareres / legges til rette, slik at de personer det gjelder igjen kan komme tilbake til de aktuelle lokalene uten å bli syke/ få symptomer.

Tertiær forebygging: Her må en oppgradere forholdene i inneklime/innemiljø til en slik grad at vedkommende blir helt frisk. (Tilsvaret behandling med medikamenter som kurerer en sykdom.)

Økonomiske følger av dårlig innemiljø:

NFBIB er kjent med at det foreligger flere ulike undersøkelser og beregninger knyttet til økonomi og innemiljø. Det gjelder som regel delområder innenfor f.eks ENØK, bygg, installasjoner, arbeids effektivitet, og i noen grad helse. Slike undersøkelser er først og fremst nyttige for å belyse de aktuelle undersøkte delområdene. De er i liten grad dekkende for å vurdere de nasjonale, samfunnsøkonomiske konsekvensene av dårlig innemiljø.

I forbindelse med utarbeidelsen av en flerdepartemental handlingsplan, "Godt Inneklime i Norge" (GIN), ble imidlertid de økonomiske konsekvensene av de helsemessige problemene som var knyttet til offentlige og private næringsbygg (skoler, barnhager, kontor mv, ikke industri- og verkstedsbygg ol.) beregnet av ECON, i rapport nr 11/93.

De administrative myndighetene som stod bak handlingsplanen var:

- Sosial- og helsedepartementet/Statens helsetilsyn
- Kommunal- og arbeidsdepartementet/Arbeidstilsynet
- Miljøverndepartementet/SFT
- Barne- og familiedepartementet

- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- Nærings- og energidepartementet

ECON-rapporten slo fast at det var samfunnsmessig lønnsomt å utbedre dårlig inneklime.

En årlig investering på ca. 4 milliarder kroner til de viktigste utbedringstiltakene i handlingsplanen ville gi en samfunnsmessig besparelse på ca. 4, 4 milliarder kroner relatert til helseproblem (sykefravær, fravær pga. syke barn, legebekandling, medisiner osv.)

Da var økt trivsel, produktivitet og læring ikke medregnet, men ble omtalt som positive tilleggseffekter.

Rapporten oppsummerte videre når det gjelder skoler og barnehager:

- Det er betydelige inneklimeproblemer i store deler av de eksisterende skolene og barnehagene.
- De fysiske problemene er tilstrekkelig klarlagt og dokumentert til en planmessig og systematisk utbedring av inneklime i nasjonal skala.
- Det vil være kostnadseffektivt og riktig helsemessig å starte med de mest belastende inneklimeforholdene først.
- De helsemessige aspektene må undersøkes og dokumenteres bedre – fortrinnsvis i sammenheng med at utbedringstiltak settes inn.
- Det er nødvendig å se de økonomiske aspektene i en større nasjonal sammenheng, for å oppnå gode og helhetlige løsninger for målgruppen.

NFBIB er ikke kjent med noen nyere nasjonale handlingsplaner på inneklime som på tilsvarende måte har forsøkt å foreta nasjonaløkonomiske beregninger av systematiske utbedringer av uheldige innemiljøforhold.

Det er imidlertid synd at denne handlingsplanen i liten grad er blitt fulgt opp politisk.

Behov for kunnskap om årsaker og løsninger:

Hovedproblemet er ikke mangel på kunnskap på dette området. Problemet er først og fremst at en ikke nyttiggjør seg den fagkunnskapen som er allment kjent.

Det er heller ikke alltid penger som er begrensningen. Mange kommuner har mye tverrfaglig kompetanse om bygging og drift av bygninger, men uheldig organisering skaper ofte barrierer som hindrer samhandling/kommunikasjon når det gjelder denne kunnskapen. Om kommunene klarte å koble egen fagkompetanse bedre

sammen, ville planarbeidet og bestillerkompetansen bli forbedret.

Erfaring viser at positive resultater i form av bedre fysisk arbeidsmiljø og lavere energiforbruk oppnås i bygninger der drift og vedlikehold settes i system, og at driftspersonellet får innemiljøkompetanse. Denne kompetansen må også gi de ansatte bred forståelse av driftsforholdenes og innemiljøets betydning for brukernes helse og trivsel. Dette vil også bidra til at driftspersonellet blir bedre bestillere av ulike eksterne tjenester.

Det er nødvendig med betydelige økonomiske resurser for å få rettet på de bygnings- og installasjonsmessige forhold der forutsetningene i dag ikke er til stede for å kunne gi brukerne det miljøet de har en lovbestemt rett til.

Det er en stor utfordring å få kommunale beslutningstakere til å prioritere de mest nødvendige miljøutbedringer først. Det er lett å prioritere nye flotte nye bygg som lett går på bekostning av mindre prestisjefylte oppgraderinger.

Det er også slik at de eksterne, økonomiske drivkreftene (utenfor kommunene) har størst interesse av nybygg og større rehabiliteringsarbeider. Det gjelder arkitekter, andre rådgivere og entreprenører. En løsning på dette problemet kan være en bedre styring og samordning mellom tilsyns- og finansieringsmyndigheter og utbygger lokalt.

Staten bør også for sin del sørge for mer målrettede føringer på de statsmidler som er ment for denne type oppgradering.

Andre problemstillinger.

NFBIB ønsker sterkere fokus på at brukerne i kommunale og fylkeskommunale bygg i stor grad

består av barn, eldre og syke. Det er i denne sammenheng en svake grupper som vanskelig selv kan fremme sine miljørettigheter på samme måte som resten av befolkningen kan. Yrkesaktive velger langt på vei selv arbeidsplass, og kan styre temperatur, lys, lufting og andre forhold etter eget ønske. Barn, eldre og syke har ikke den samme muligheten.

For barna i barnehagene, elevene i skolene og de eldre og syke i sine ulike institusjoner, er situasjonen helt annerledes. Det er derfor et stort ansvar offentlige byggforvaltere har, med hensyn til å sørge for at disse brukergruppene får et innemiljø som ikke påfører dem unødige helse- og trivselproblemer. Det er et paradoks at det er offentlige bygg som synes å være mest utsatt for uheldig drift og vedlikehold.

NFBIB vil peke på den verdien de menneskene som disse bygningene er til for representerer. Drift og vedlikehold av bygg handler ikke bare om ivaretagelse av verdier i bygg og materialer – det handler også om ivaretagelse av menneskelige ressurser.

NFBIB mener at bedre kvalitetsikring av drift og vedlikehold i offentlige bygg er et meget viktig tiltak – først og fremst for å sikre brukerne tilfredsstillende innemiljø, helse og trivsel, men selvsagt også for å bevare de materielle verdiene.

For å få en bedre forståelse og en styrking av dette viktige innsatsområdet, må begge verdiaspektene legges til grunn i det videre arbeidet.

For NFBIB

Tore Andersen, leder

Vedlegg 3

Notat fra Steinar Johanson, Trondheim kommune: Skal kommunen rehabilitere skolen eller skal den rives og bygges opp på nytt?

Trondheim kommune gjennomfører et omfattende rehabiliteringsprogram for skolebygg. Investeringene innenfor skoleområdet har siden 2001 vært fokusert mot rehabilitering av skolebyggene og fornyelse av nedslitt inventar. Bakgrunnen for denne fokusering er at bystyret har lagt som premiss at rehabilitering skal prioriteres foran elevtallsvekst som krever nybygg. Elevtallsveksten skal dekkes gjennom etablering av midlertidige paviljonger inntil det er tilgjengelige investeringsmidler for tilbygg.

Rehabiliteringen har tre hovedformål

Miljøavdelingen har gjennomført nygodkjenning av alle skolebygg. Resultatet er at 23 av de 54 skoleanleggene har et eller flere bygg som ikke ble godkjent. For 13 skoler ble hele skoleanlegget ikke godkjent. Det er en målsetning at alle ikke godkjente anlegg skal være forskriftsmessig i orden før 1. januar 2008. Blussuvoll skole som er brukt som eksempel nedenfor er en av de 13 anleggene.

Funksjonaliteten i bygget skal ha et vesentlig forbedringspotensiale. I dag går det et skille mellom skoleanlegg bygd før og etter 1973. De som er bygd før 1973 er preget av en lukket romstruktur hvor klasseromstørrelsen varierer fra 48 til 60 kvadratmeter med lange trange korridorer som fører fram til rommene. Sentraltoalett av dårlig standard preger også denne bygningsmassen. Anleggene mangler muligheten for å etablere grupperom, og lagerkapasiteten for hjelpemidler og utstyr er nærmest fraværende. Byggene bærer også preg av dårlige forhold for personalet. Ved tilsyn får disse skolene ofte pålegg om utbedringer fra Arbeidstilsynet i tillegg til påleggene fra Miljøavdelingen.

De skoleanlegg som er bygd etter 1973 i Trondheim kommune, er alle anlegg med en mer fleksibel romstruktur. Uten vesentlige bygningsmessige endringer kan byggene romme en skole som organiseres ut fra organisasjonsmønster som bygger på varierte gruppestørrelser. Byggene bygd etter

1973 vil derfor åpne for de muligheter som ligger i den nye Opplæringsloven ved at klassedelingstallet ikke er så absolutt lengre.

Rehabiliteringen skal gi besparelser i forhold til drift av arealene.

Ved valget mellom rehabilitering og riving for så å bygge nytt har følgende problemstillinger blitt tydelig:

Kan vi spare areal ved å bygge nytt? Bli nybygget vesentlig mer arealeffektivt enn et rehabilitert areal når bygget skal gi plass for de samme funksjoner?

Kan personalressursen utnyttes bedre i et nytt bygg enn i et rehabilitert bygg?

Hvordan kan vi sammenlike et rehabilitert bygg og et nytt bygg som ressurs i forhold til de oppgaver som skal ivaretas av kommunen?

Trondheim kommune har nå gjennomført en vurdering av to store skoleanlegg, Byåsen skole og Blussuvoll skole. Rapporten for Blussuvoll skole er gjengitt nedenfor.

Blussuvoll skole ble bygd og tatt i bruk som framhaldsskole i 1958. Den ble senere utvidet i 1964 ved innføringen av 9-årig skole. Skolen er i dag ungdomsskole for ca 500 elever. I hovedsak er byggene preget av lange korridorer hvor det er klasserom bare på den ene siden.

På grunnlag av rapporten har formannskapet i Trondheim kommune vedtatt å rive Blussuvoll skole.

Rapport

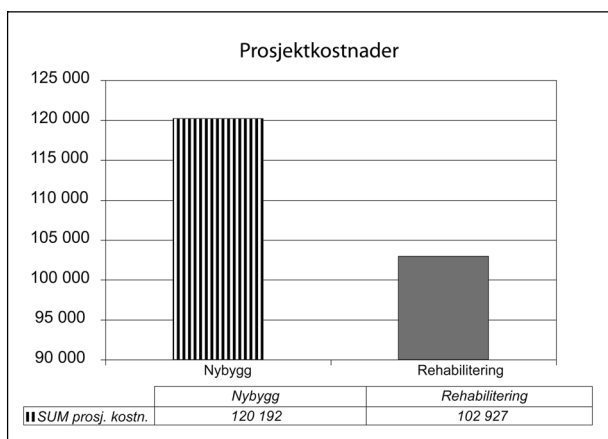
Blussuvoll Skole, Nybygg kontra Rehabilitering, Livssyklusbetragtninger

Konklusjon

Ved vurdering av Blussuvoll skole, er to alternativer blitt analysert:

Alternativ 1: rive eksisterende bygningsmasse og bygge nytt.

Alternativ 2: rehabilitere hele bygningsmassen

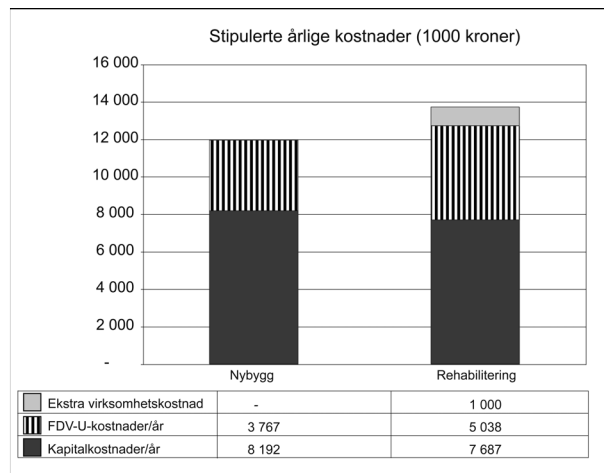


Figur 3.1 Prosjektkostnader

Det er ikke vurdert noen kombinasjonsløsning. Gjennomført LCC-analyse viser at det å rive skolen og bygge en ny, vil være det økonomisk mest riktige valget på sikt.

Prosjektkostnadene ved et nybygg er beregnet til totalt 120,2 millioner kroner. Tilsvarende tall hvis bygningsmassen rehabiliteres er beregnet til 102,9 millioner kroner. Forskjellen er på 17,3 millioner kroner, dvs. prosjektkostnaden er 17 prosent høyere ved nybygg i forhold til rehabilitering.

Investeringens gjennomsnittlige årlige kapitalkostnader vil være 8,2 millioner kroner for nybygg og 7,7 millioner kroner ved rehabilitering. Det forutsettes her at bygningsmessig levetid for



Figur 3.2 Stipulerte årlige kostnader

nybygget er 45 år, mens tilsvarende levetid for den rehabiliterede bygningsmassen er satt til 30 år. I tillegg forutsettes en levetid på 30 år for det tekniske anlegget i begge alternativene. Realrente som er lagt til grunn er 6,26 prosent.

Kostnader knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold og utvikling (FDV-U) er beregnet til 3,8 millioner kroner per år ved nybygg og 5,0 millioner kroner ved rehabilitering. Rehabiliteringsalternativet vil altså her utløse en FDV-U-kostnad som er 32 prosent høyere enn hvis eksisterende bygningsmasse rives og det bygges nytt.

Ved rehabilitering av eksisterende bygninger er det antatt en ekstra virksomhetskostnad på mellom 2-4 årsverk. I diagrammet er det lagt til grunn

Tabell 3.1 Nedenfor er det angitt de viktigste nøkkeltall fra beregningene

Økonomiske betraktninger	Nybygg	Rehab.
Levetid bygg	45	30
Levetid tekniske anlegg	30	30
Sum prosjektkostnader 0-9	120 192 038	102 927 386
Prosj. Kostnad/m ² BTA	18 200	12 362
Årlige kapitalkostnad	8 192 292	7 686 764
Kr/m ² BTA og år	570	923
SUM FDVU-kostnader	3 766 666	5 038 134
Kr/m ² BTA og år	1 811	605
Årlig kostn. ekskl. virks.kostn.	11 958 958	12 724 898
Kr/m ² BTA og år	1 811	1 528
Ekstra virksomhetskostnad	0	1 050 000
Kr/m ² BTA og år	0	126
Årlig kostnad inkl. virks.kostn.	11 958 958	13 774 898
Kr/m ² BTA og år	1 811	1 654
Funksjonalitetsfaktor (max 2,0)	0	2,94
Bruttoareal:	6604	8326

Tabell 3.2 Investerings - og rehabiliteringskostnader

Nybygg	Rehabilitering			
	Investering	Kr/m ² BTA	Investering	Kr/m ² BTA
Faggruppe				
Ledig (marginer og reserver)	9 800 000	1 484	16 154 205	1 940
Felleskostnader	5 117 945	775	1 894 165	228
Bygning	41 471 864	6 280	20 473 634	2 459
VVS	9 609 472	1 455	13 979 354	1 679
Elkraft	4 722 716	715	6 785 839	815
Tele og automatisering inkl. vvs	3 367 938	510	3 188 858	383
Andre installasjoner	1 023 589	155	1 648 548	198
Sum huskostnader (sum 1-6)	65 313 524	9 890	47 970 398	5 762
Utendørskostnader	3 566 052	540	961 653	116
Enterprisekostnader (sum 1-7)	68 879 576	10 430	48 932 051	5 877
Generelle kostnader, admin/prosjektering	7 825 503	1 185	7 826 440	940
Byggekostnader (sum 1-8)	76 705 079	11 615	56 758 491	6 817
Spesielle kostnader, moms, finans, etc.	33 686 959	5 101	30 014 690	3 605
Sum Prosjektkostnader (sum 1-9) NB	110 392 038	16 716	86 773 181	10 422
Sum Prosjektkostnader (sum 0-9)	120 192 038	18 200	102 927 386	12 362

en gjennomsnittsbetraktning på 3 ekstra årsverk, totalt en ekstra årskostnad på 1 millioner kroner.

Samlede årskostnader ved nybygg er beregnet til 12 millioner kroner. Tilsvarende tall ved rehabilitering er beregnet til 13,7 millioner kroner inkl. ekstra virksomhetskostnad, d.v.s. den årlige kostnaden stipuleres til å være 14 prosent høere enn ved nybygg.

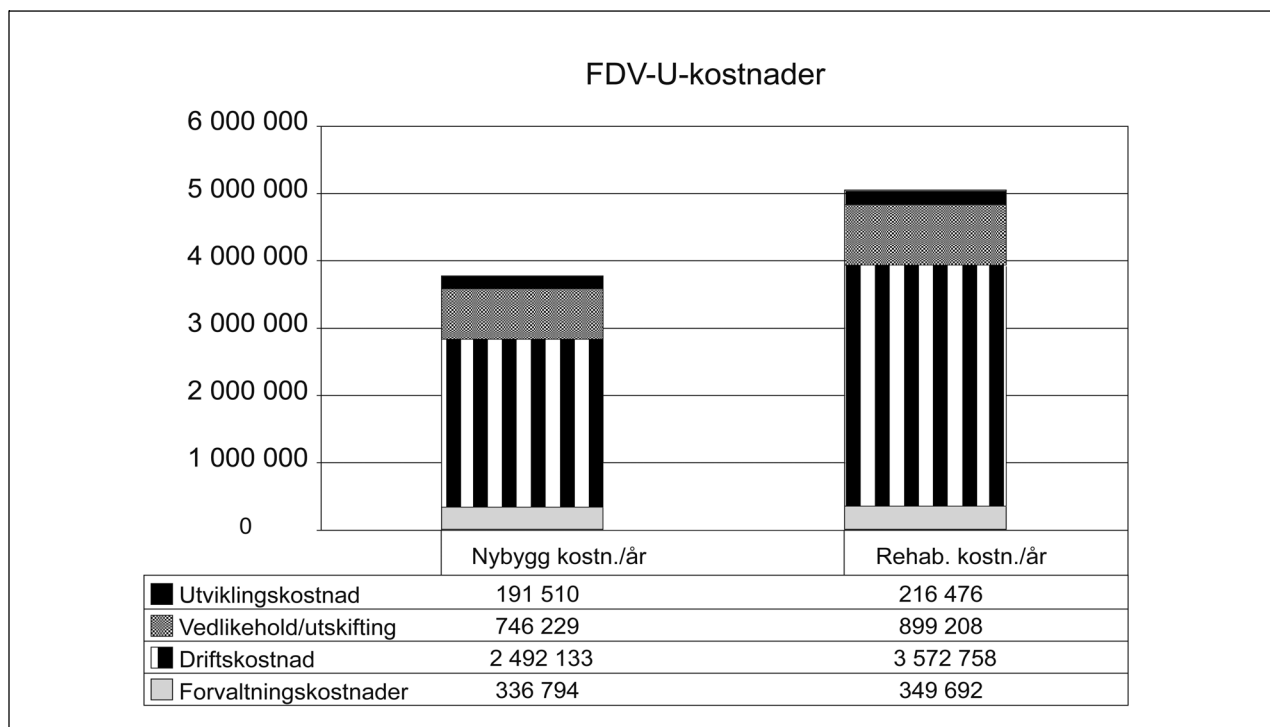
Avslutningsvis viser gjennomført funksjonalitetsvurdering at den rehabiliterte skolen ikke kan oppnå tilsvarende funksjonalitet som nybygg.

Bakgrunn

Bystyret behandlet i 2003 saken: "Modell for vurdering av rehabilitering av bygg kontra nybygg". Ved behandling av saken ble det vedtatt at rådmannen vil benytte en mer systematisk modell for å sammenstille investerings- og FDVU-kostnader ved vurderinger kring å rive/bygge nytt eller å rehabilitere bygninger. Videre ble det vedtatt at disse vurderingene skal presenteres av rådmannen i alle saksfremlegg for politisk behandling.

Tabell 3.3 FDV-U kostnader

Årlige FDV-U-kostnader	Nybygg		Rehabilitering	
	Kr/m ² BTA	Nybygg kostn./år	Kr/m ² BTA	Rehab kostn./år
Forvaltningskostnader	51	336 794	42	349 692
Driftskostnad	377	2 492 133	429	3 572 758
Renholdskostnader	133	744 644	121	1 003 492
Energikostnader	142	938 532	215	1 786 600
Andre driftskostnader	122	808 956	94	782 666
Vedlikehold/utskifting	113	746 229	108	899 208
Utviklingskostnad	29	191 510	26	216 476
Totale FDV-U-kostnader/m ² BTA	570	3 766 666	605	5 038 134
Bruttoareal (BTA)	6 604		8 326	



Figur 3.3 Kostnader til nybygg og rehabilitering per år

Blussuvoll skole står i dag innfor to alternativer, å rehabilitere skolen, eller å rive eksisterende bygning og bygge nytt. Bygningen er per i dag registrert med verneklasse C (lokale verdi/historisk miljøverdi). Et alternativ er delvis rehabilitering med et større nybygg. Dette er ikke blitt vurdert på dette stadiet.

Prosjektvurdering/kostnader

Prosjektkostnadene for nybygget er basert på nøkkeltall fra Trondheim Eiendom og Holte Prosjektet og samlet arealkrav i henhold til arealnormen for ungdomsskoler. Rehabiliteringsprosjektet bygger på korrigert skisseprosjekt. Kalkulerte prosjektkostnader i følge nevnte forutsetninger.

Senere erfaringstall viser at faggruppen bygning for rehabilitering av et bygg fra slutten av 50-

tallet sannsynligvis ligger opp mot eller i overkant av 4000 kroner per kvadratmeter. Dette oppveies delvis ved at marginer reserver er satt til 16,1 mill kroner i forhold til nybyggets 9,8 millioner kroner.

FDV-U-kostnader

Kalkulerte kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling er basert på nøkkeltall fra Holte prosjekt samt nøkkeltall fra Trondheim Eienoms erfaringsbase. Spesifiserte kostnader/m² bruttoareal vises i tabellen nedenfor

Arealeffektivitet

Det er vanskelig å oppfylle arealnormen med Rehabiliteringsprosjektet. Prosjektet får et nettoareal

Tabell 3.4 Prosjektene har følgende arealoppsett:

Areal	Nybygg	Rehab.
Arealnorm	4 717	4 717
Netto areal	4 717	5 224
Brutto areal	6 604	8 326
Bruttoareal / elev	12,2	15,4
Klasseromsareal per elev		
Arealnorm 2,5 m ² / elev	2,5	2,1

Tabell 3.5 Bygningsdel

Bygningsdel	Merknad	Skala	Poeng Nybygg	Poeng Rehab.
Garderober				
10 prosent	Desentraliserte/sentraliserte innganger	0- 5		
	Egne garderober/garderober i korridor	0-10		
	Desentraliserte toalett/sentraltoalett	0-10		
Baser 40 prosent	Størrelse på klasserom	0-40		
	Inndeling i klassetrinn	0-10		
	Tilgang på grupperom	0-20		
	Fellesfunksjoner	0-20		
	Desentraliserte lager	0-10		
Spesialrom 20 prosent	Kroppsoving med garderober	0-10		
	Kunst og Håndverk	0-10		
	Bibliotek	0- 5		
	Natur- og miljøfag	0- 5		
	Fritidsklubb	0- 5		
	Musikk og drama, øvingsrom lydisolert	0- 5		
	Elevkantine m/kjøkken/salgsareal	0-10		
Adminstrasjon 5 prosent	Tilgjengelighet	0- 5		
	Inndeling av kontor, møterom mm	0- 7		
Lærernes arbeidsareal	Eget kontorareal, teamkontor	0-10		
	Lærebibliotek, kopirom, lager mm	0- 5		
	Egne7 tilgang til møterom	0-10		
Utleie 3 prosent	Tilrettelegging	0- 8		
HC-tilgjengelighet				
5 prosent	Heis, teleslynge, ramper mm	0-12		
Lagerkapasitet				
2 prosent	fjernlager	0- 5		
Inventar 5 prosent	Møbler, undervisningsmat, gardiner med mer	0-13		

som er 477m² større enn et nybyggeprosjekt samtidig som Rehabiliteringsprosjektets klasseromsareal ikke tilfredsstillers normen.

Virksomhet

For å vurdere virksomheten er det utarbeidet et vurderingsskjema og en vektlegging av de forskjellige funksjoner i prosent. I merknadsrubrikkene er det ført opp spesielle kjennetegn vi etterspør for å få en optimal funksjonalitet for brukerne.

Virksomhetsvurderingen viser at det *Rehabiliterede prosjektet* ikke kan innfri funksjonaliteten for garderober og baser. Spesielt gjelder dette størrelse for klasserom og dermed utnyttelse av personalressursen. I nybygget vil det bli en langt mer

effektiv utnyttelse av personalressursen. Et forsiktig anslag er satt til ca 7 prosent eller her 3 årsverk. Sannsynligvis er dette tallet langt større kanskje opp mot 15-20 prosent.

En desentralisering av garderober og toalettfunksjonen vil kreve et tilbygg midt i korridoren. Det er et mål å desentralisere disse funksjonene for å redusere konfliktområdene.

Avstander mellom spesialrom, samt lærernes arbeidsrom bidrar til en lite effektiv løsning i rehabiliteringsprosjektet.

Det rehabiliterede bygget er lite egnet for utleie, og tilgjengeligheten for funksjonshemmede blir ikke som ønsket selv om lovkravet oppfylles.

Adminstrasjon, lærerarbeidsplasser og utforming av spesialrom gir tilfredsstillende løsninger i rehabiliteringsprosjekt.

Funksjonalitetsfaktoren bygger en vektet vurdering av funksjonaliteten for ulike deler av prosjektet. 2,94 er en ikkeakseptabel verdi. Dette

betyr at det rehabiliterte bygget må få tilbygg og andre fordyrene løsninger for å oppfylle et minimumskrav

Vedlegg 4

Merverdiavgift - Konsekvenser for kommunal drift og/eller leie av bygninger

Lov om merverdiavgift

Etter Lov om merverdiavgift (lov av 19. juni 1969 nr. 66) skal det som hovedregel svares merverdiavgift ved omsetning av varer og tjenester (referanse). Kjøper vil faktureres for merverdiavgift som innkreves av selger på vegne av skattemyndighetene. Avgiftsplikt bestemmes av type tjeneste, ikke av subjektet som utfører tjenesten. Det innebærer at også det offentlige må fakturere merverdiavgift for visse varer og tjenester. Som eksempel må kommunene fakturere abonnentene for merverdiavgift ved levering av vann og innsamling av husholdningsavfall. Avgiften skal belastes sluttledet (forbrukeren). Når en virksomhet kjøper inn varer og tjenester for videre bearbeiding og salg, kan virksomheten trekke fra den avgiften virksomheten selv har betalt ved anskaffelser (inngående avgift) på den merverdiavgiften som virksomheten selv fakturerer sine kunder (utgående avgift).

Flere tjenester er unntatt eller fritatt for avgiftsplikt. Dette gjelder flere av de sentrale kommunale og fylkeskommunale tjenestene som helse-, sosial og undervisningstjenester. Også andre tjenester, som ikke er utpregede offentlige tjenester, er unntatt avgiftsplikt.

Det skal ikke beregnes merverdiavgift ved utleie av fast eiendom, dersom ikke særskilte unntak kommer til anvendelse. Dette følger av merverdiavgiftsloven § 5a. Når kommuner eller fylkeskommuner leier arealer til bruk for administrasjonen eller deler av de tjenesteytende grener faktureres derfor de ikke for merverdiavgift. For den som leier ut arealer til kommunen/fylkeskommunen, men også til andre, innebærer det at virksomheten ikke er merverdiavgiftspliktig at den heller ikke får trukket fra inngående merverdiavgift (merverdiavgift som er fakturert virksomheten ved anskaffelser av varer og tjenester til bruk i virksomheten). For å dekke opp denne skattekostnaden, må utleier derfor belaste leietaker for merverdiavgiften som er belastet utleievirksomheten. Kommunen/fylkeskommunen vil dermed, i likhet med øvrige leietakere, belastets

med såkalt "skjult" merverdiavgift (avgift som inngår som skjult del av vederlaget for varen/tjenesten).

Lov om kompensasjon for merverdiavgift for kommuner og fylkeskommuner

Etter lov om kompensasjon for merverdiavgift for kommuner og fylkeskommuner (Lov av 12 desember 2003), kan kommuner og fylkeskommuner kreve kompensert all merverdiavgift som de blir fakturert, dersom ikke leveransen av varen/tjenesten skjer til kommunal virksomhet som er avgiftspliktig (og som derfor har fradragsrett for inngående avgift etter de alminnelige bestemmelsene), eller noen av de spesifiserte unntak i kompensasjonsloven kommer til anvendelse. Dette følger av loven § 3 om "kompensasjon".

Formålet med ordningen med kompensasjon for merverdiavgift for kommuner og fylkeskommuner, er å nøytralisere mulige konkurransevriddinger i kommuner og fylkeskommuner som følge av merverdiavgiften. Når kommunen anskaffer varer og tjenester fra registrerte næringsdrivende blir den fakturert for merverdiavgift. Avgiften beregnes på grunnlag av hele vederlaget for varen/tjenesten. Utfører kommunen den avgiftspliktige tjenesten selv ved egne ansatte, skal det ikke beregnes merverdiavgift for den del av tjenesten som gjelder bruk av egen arbeidskraft. Kjøp av varer til bruk i den kommunalt utførte tjenesten vil imidlertid bli fakturert med merverdiavgift. Konkurransevriddingen gjelder slik sett den kommunale bearbeidelsen (bruk av den kommunale arbeidskraften). Mulig konkurransevridding som følge av egenregiutførelse av tjenester som er merverdiavgiftspliktige kan gjelde også private virksomheter, for eksempel banker med egne juridiske avdelinger og/eller regnskapsavdelinger. Det er imidlertid antatt at konkurransevriddingen er et særlig problem i kommunene, dels i kraft av at hoveddelen av virksomheten ikke er avgiftspliktig, dels i kraft av størrelsen og dermed muligheten for egenregivirksomhet. Også private virk-

somheter som utfører lovpålagte helse-, sosial og undervisningstjenester, samt barnehager og kirkelig fellesråd, kommer inn under kompensasjonsordningen.

Frivillige registreringsordning etter forskrift 6. juni 2001 om frivillig registrering av utleier av bygg eller anlegg

Fordi omsetning og utleie av fast eiendom ikke er merverdiavgiftspliktig, kan en generell kompensasjonsordning gi kommunene en oppfordring til å føre opp bygg selv fremfor å kjøpe eller leie disse av andre. Hvis kommunen selv fører opp bygget, vil merverdiavgiften på byggekostnadene være kompensasjonsberettiget. En privat byggherre som leier ut et bygg til en kommune vil derimot ikke være kompensasjonsberettiget. For å motvirke disse konkurransevridningene, er den frivillige registreringsordning etter forskrift 6. juni 2001 om frivillig registrering av utleier av bygg eller anlegg til bruk i virksomhet som er registrert etter merverdiavgiftsloven (forskrift nr. 117), utvidet til å omfatte også utleie til kommunale virksomheter. Private utleiere får dermed fradragrett for inngående merverdiavgift og unngår konkurranseulempen ved å legge merverdiavgiftskostnaden på leievederlaget.

Kommunen eier selv alle bygninger – ingen utleie fra kommunen

Når kommunen fører opp nye bygg, eller får utført arbeid på eksisterende bygninger, får den kompensert all merverdiavgift som er fakturert i forbindelse med arbeidet. Det samme gjelder ved anskaffelser av alle varer til bygningsdriften.

Kommunenes kostnad (den kostnad kommunen reelt sett belastes med) vil være leveransen eksklusive merverdiavgiften. Dette som følge av kompensasjonsordningen.

Kommunen leier bygninger av registrerte næringsdrivende

Utleie av bygninger er etter mva-loven en ikke-avgiftspliktig tjeneste. For kommunen vil den reelle kostnad som kommunen belastes med avhenge av hvorvidt utleier har registrert seg i den frivillige registreringsordning eller ikke.

Når utleier har registrert seg, vil kommunen som leietaker bli fakturert for merverdiavgift på grunnlag av avtalt leiesum, i tillegg til husleien. Utleier vil, når registrert, få fradrag for inngående avgift og vil ikke måtte dekke opp for denne skatte-

kostnaden gjennom husleien. Merverdiavgiften som er fakturert kommunen på grunnlag av avtalt leie, kan kommunen kreve kompensert gjennom kompensasjonsordningen, jf. loven § 3.

Kommunenes kostnad (den kostnad kommunen reelt sett belastes med) vil være leveransen eksklusive merverdiavgiften når utleier har frivillig registrert seg. Dette som følge av registrerings- og kompensasjonsordningen.

Når utleier ikke har registrert seg, vil kommunen som leietaker bli fakturert for husleie og den relative andel av inngående merverdiavgift for utleier vil være innbakt i husleien (skjult avgift) slik at utleier får dekket skattekostnaden. Som følge av at avgiften er "skjult" og ikke blir fakturert, kan kommunen ikke kreve kompensert den avgift som ligger innbakt i husleien.

Kommunenes kostnad (den kostnad kommunen reelt sett belastes med) vil være leveransen inklusive merverdiavgift på anskaffelser utleier har foretatt i forbindelse med utleievirksomheten. Dette som følge av de alminnelige merverdiavgiftsbestemmelser.

Kommunen har organisert sin eiendomsforvaltning gjennom et kommunalt foretak

Når kommuner har organisert eiendomsforvaltningen gjennom et kommunalt foretak, er en vanlig modell å leie ut arealene til de ulike kommunale brukerrettede virksomhetene. Det kan være avtalt en leiepris eller ikke mellom foretaket og de kommunale virksomhetene. Dette blir likevel uten betydning i forhold til spørsmålet om den økonomiske belastning av merverdiavgift.

Etter merverdiavgiftskompensasjonsloven § 2, 1. ledd bokstav a) er anskaffelser til kommunalt foretak helt sidestilt, og følger fullt ut de samme regler, som anskaffelser til kommunen. Når kommunalt foretak får oppført bygg og/eller foretatt anskaffelser til bygg, kan foretaket (kommunen) kreve avgiften kompensert på lik linje med hva kommunen kan. Som følge av at det reelt sett ikke er foretaket, men kommunen, som blir fakturert for avgift, er det også kommunen som formelt sett krever avgiften kompensert.

Kommunenes kostnad (den kostnad kommunen reelt sett belastes med) vil være leveransen eksklusive merverdiavgiften også når kommunen benytter seg av foretaksmodellen. Dette som følge av registrerings- og kompensasjonsordningen.

Det skal her sies et men – foretaksmodellen er i stor grad opp til den enkelte kommune å utforme og operere. Grad av selvstendighet vil kunne variere fra kommune til kommune. Om, og eventuelt i

hvilken grad, foretaket alene og isolert kan se bort fra merverdiavgiften, avhenger av valg den enkelte kommune må ta. Om kjent er kompensasjonsordningen finansiert av kommunesektoren selv. Om og eventuelt hvordan foretaket berøres av finansieringss spørsmålet, avhenger av valg i den enkelte kommune.

Kommunen har organisert sin eiendomsforvaltning gjennom et aksjeselskap

Når kommuner har organisert sin eiendomsforvaltning gjennom et kommunalt aksjeselskap, er forvaltningen løftet ut av kommunen og tatt bort fra kommunestyrets ansvar. Et kommunalt aksjeselskap er i forhold til kommunelovgivningen og merverdiavgiftslovgivningen å anse som ethvert annet aksjeselskap med eller uten private eiere.

Når kommune leier arealer av det kommunale aksjeselskapet vil kommunenes kostnad (den kostnad kommunen reelt sett belastes med) være leveransen eksklusive merverdiavgiften når det kommunale aksjeselskapet har frivillig registrert seg. Dette som følge av registrerings- og kompensasjonsordningen. Har derimot aksjeselskapet ikke registrert seg etter den frivillige ordningen, vil kommunen som ved leie fra annet selskap som ikke har frivillig registrert seg, bli belastet med den "skjulte" avgiften (andel av inngående avgift for aksjeselskapet/utleier)

Kommunen kjøper tjenester fra registrerte næringsdrivende

Når kommuner kjøper ikke-avgiftspliktige tjenester blir kommunen gjennom vederlaget belastet med selgers/utleiers inngående avgift. I forhold til merverdiavgiftssystemet og nøytralitet i kommunens beslutninger og organisering, er et spesialtilfelle der

Kommunal utleie av bygninger

Kommunene vil også kunne få en betydelig konkurransefordel i forhold til private ved salg og utleie av fast eiendom til private ikke-avgiftspliktige virksomheter. Departementet foreslår derfor at kompensasjonsordningen ikke skal omfatte tilfeller hvor kommunen eller private virksomheter leier ut eller selger fast eiendom. Når det gjelder utleie av fast eiendom til helseformål og sosiale formål, eksempelvis omsorgsboliger og tilrettelagte boliger for personer med funksjonsnedsettelser, foreslår departementet at dette likevel omfattes av kompensasjonsordningen. Det

samme gjelder fellesanlegg i tilknytning til boligen.

Lov om kompensasjon for merverdiavgift sikrer i utgangspunktet kommuner og fylkeskommuner full kompensasjon for merverdiavgift de blir fakturert for. I forhold til problemstillingen å eie eller leie arealer, sikrer ordningen dermed tilsynelatende kommuner og fylkeskommuner en konkurransefordel i forhold til private eiendomsselskaper. Kommuner som eiendomsforvaltere vil kunne se bort fra avgiften, mens private selskaper vil måtte dekke opp for denne skattekostnaden gjennom husleien de krever fra leietakere. Det er et formål å søke å redusere og minimere mulige konkurransevridninger. Dette er løst gjennom to tilpasninger i regelverket.

Når kommuner fører opp bygninger, eller foretar anskaffelser til bygninger, får de kun kompensasjon om bygningen nyttes til kommunens egen virksomhet, jf. kompensasjonsloven § 4, 1. ledd. Det er også presisert i § 4, 2. ledd, at det ikke gis kompensasjon ved oppføring av bygninger for salg eller utleie. Dersom deler av bygningen skal selges eller leies ut, ytes det ikke kompensasjon for merverdiavgift knyttet til salgs- eller utleiedelen. Som følge av at kommunene ikke gis kompensasjon for denne delen av avgiften, blir kommunene dermed stilt likt økonomisk sett med private eiendomsselskaper, som normalt på gjøre et påslag i husleien for å dekke opp for inngående merverdiavgift.

I tillegg sikrer ordningen med frivillig registrering at private eiendomsselskaper ikke blir påført en økonomisk ulempe ved at kommuner og fylkeskommuner kan kreve kompensert fullt ut merverdiavgiften ved oppføring av/anskaffelser til bygninger.

Konklusjon

Gjennomgangen viser at merverdiavgiftssystemet inklusive ordningen med frivillig registrering, samt ordningen med kompensasjon for merverdiavgift for kommuner og fylkeskommuner sikrer nøytralitet i kommunale beslutninger om organisering av eiendomsdrift med hensyn til merverdiavgiftssystemet.

Gjennom kompensasjonsordningen får kommuner og kommunale foretak kompensert all merverdiavgift (enkelte unntak) og den økonomiske belastning blir netto (eksklusive avgift).

Velger kommunen å organisere eiendomsforvaltningen gjennom et aksjeselskap blir belastningen fortsatt netto (eksklusive avgift) forutsatt at aksjeselskapet har registrert seg i den frivillige ordningen. Tilsvarende gjelder dersom kommu-

nen ikke selv eier bygninger, men leier slike av private eiendomsselskaper. Aksjeselskapet/eiendomsbedriften fakturerer da merverdiavgift på

husleien som kommunen i sin tur får kompensert. Kommunens økonomiske belastning blir fortsatt netto (eksklusive avgift).

Vedlegg 5**Artskontoplanen i KOSTRA**

Tabell 5.1 Artskontoplanen i KOSTRA

Artsserie	Artsnavn	Artsnr	Tekst
0	Lønn	010	Fast lønn
		020	Lønn til vikarer
		030	Lønn til ekstrahjelp
		040	Overtidslønn
		050	Annen lønn og trekkpliktige godtgjørelser
		070	Lønn vedlikehold
		080	Godtgjørelse folkevalgte
		089	Trekkpliktig/oppgavepliktig, ikke arbeidsgiver-avgiftspliktig lønn
	Sosiale utgifter	090	Pensjonsinnskudd og trekkpliktige forsikringsordninger
		099	Arbeidsgiveravgift
1/2	Kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal egenproduksjon	100	Kontormateriell
		105	Undervisningsmaterieill
		110	Medisinsk forbruksmaterieill
		114	Medikamenter
		115	Matvarer
		120	Annet forbruksmaterieill/råvarer og tjenester
		130	Post, banktjenester, telefon
		140	Annonse, reklame og informasjon
		150	Opplæring og kurs
		160	Utgifter og godtgjørelser for reiser, diett, bil o.l. som er oppgavepliktige
		165	Andre oppgavepliktige godtgjørelser
		170	Transportutgifter og drift av egne transportmidler
		180	Energi
		185	Forsikringer og utgifter til vakthold og sikring
		190	Leie av lokaler og grunn
		195	Avgifter, gebyrer, lisenser o.l.
		200	Inventar og utstyr
		209	Medisinsk utstyr
		210	Kjøp, leie og leasing av transportmidler
		220	Kjøp, leie og leasing av maskiner
		230	Vedlikehold og byggetjenester

Tabell 5.1 Artskontoplanen i KOSTRA

Artsserie	Artsnavn	Artsnr	Tekst
		240	Serviceavtaler og reparasjoner
		250	Materialer til vedlikehold
		260	Renhold, vaskeri- og vaktmestertjenester
		270	Konsulenttjenester
		280	Grunnerverv
		285	Kjøp av eksisterende
		290	Internkjøp
3	Kjøp av varer og tjenester som erstatter kommunal egenproduksjon	300	Fra staten
		330	Fra fylkeskommuner
		350	Fra kommuner
		370	Fra andre (private)
		375	Kjøp fra IKS der kommunen/fylkeskommunen selv er deltager
		380	Fra egne særbedrifter
4	Overføringer uten krav om motytelse	400	Til staten
		429	Moms generell momskompensasjonsordning
		430	Til fylkeskommuner
		450	Til kommuner
		470	Til andre (private)
		475	Overføring til IKS der kommunen/fylkeskommunen selv er deltager
		480	Til egne særbedrifter
		(490)	Reserverte bevilgninger/avsetning)
5	Finansutgifter	500	Renteutgifter, provisjoner og andre finansutgifter
		510	Avdragsutgifter
		520	Utlån
		529	Kjøp av aksjer og andeler
		530	Dekning av tidligere års regnskapsmessige merforbruk
		540	Avsetninger til disposisjonsfond
		548	Avsetninger til ubundne investeringsfond
		550	Avsetninger til bundne fond
		560	Avsetninger til likviditetsreserven
		570	Overføring til investeringsregnskapet
		580	Ikke disponert regnskapsmessig mindreforbruk
		590	Avskrivninger
6	Salgsinntekter	600	Brukerbetaling for kommunale tjenester
		620	Annet salg av varer og tjenester, gebyrer o.l. utenfor avgiftsområdet
		629	Billettinntekter
		630	Husleieinntekter, festeavgifter, utleie av lokaler
		640	Avgiftspliktige gebyrer
		650	Annet avgiftspliktig salg av varer og tjenester
		660	Salg av driftsmidler

Tabell 5.1 Artskontoplanen i KOSTRA

Artsserie	Artsnavn	Artsnr	Tekst
		670	Salg av fast eiendom
		690	Fordelte utgifter
7	Overføringer med krav til motytelse	700	Fra staten
		710	Sykelønnsrefusjon
		728	Refusjon moms påløpt i investeringsregnskapet
		729	Refusjon moms påløpt i driftsregnskapet
		730	Fra fylkeskommuner
		750	Fra kommuner
		770	Fra andre (private)
		775	Refusjon fra IKS der kommunen/fylkeskommunen selv er deltager
		790	Internsalg
8	Overføringer uten krav til motytelse	810	Andre statlige overføringer
		830	Fra fylkeskommuner
		850	Fra kommuner
		880	Overføringer fra særbedrifter
		890	Overføringer fra andre (private)
		895	Overføringer fra IKS der kommunen/fylkeskommunen selv er deltager
9	Finansinntekter	900	Renteinntekter
		905	Utbytte og eieruttak
	Finansieringstransaksjoner	910	Bruk av lån
		920	Mottatte avdrag på lån
		929	Salg av aksjer og andeler
		930	Bruk av tidligere års regnskapsmessige mindreforbruk
		940	Bruk av disposisjonsfond
		948	Bruk av ubundne investeringsfond
		950	Bruk av bundne fond
		960	Bruk av likviditetsreserve
		970	Overføringer fra driftsregnskapet
		980	Regnskapsmessig merforbruk
		990	Motpost avskrivninger

Vedlegg 6**Omtale av rentekompensasjonsordningen for skoleanlegg og handlingsplan for eldreomsorgen***Rentekompensasjonsordningen for skoleanlegg*

I statsbudsjettet for 2002 foreslo regjeringen at staten skal medvirke til en ekstra satsing for å ruste opp skoleanleggene, gjennom en statlig finansieringsordning. Ordningen trådte i kraft 1. januar 2002 og forvaltes av Husbanken. Rentekompensasjonsordningen for skoleanlegg, som er den formelle betegnelsen på ordningen i statsbudsjettet, skal sette kommunesektoren i stand til å ta opp lån på til sammen 15 milliarder kroner over en periode på 8 år, der staten dekker renteutgiftene.

Ordningen består av to komponenter: Investeringsramme, som totalt er på 15 milliarder kroner, og rentekompensasjon, som er basert på den til enhver tid gjeldende flytende renten. Investeringsrammen er fordelt på hver enkelt kommune og fylkeskommune etter elevtall og kostnadsnøkkelen for kommunene. I de tre første årene ordningen har eksistert (2002-2004) er investeringsrammen kommet opp i til sammen 8 milliarder kroner, og det er bevilget rentekompensasjon for om lag 0,5 milliarder kroner.

Beregningsgrunnlaget for rentekompensasjonen er de investeringsprosjektene som etter søknad til Husbanken er godkjent. Rentekompensasjonen er begrenset oppad til investeringsrammen til kommunen eller fylkeskommunen. Rentekompensasjonen, som er det kommunene faktisk får overført fra staten via Husbanken, utgjør renten beregnet på grunnlag av et serielån i Husbanken med 20 års løpetid inklusive en 5 års avdragsfri periode og med den til enhver tid gjeldende flytende rente. Etter utløpet av den avdragsfrie perioden reduseres beregningsgrunnlaget etterskuddsvis med 1/15 per år.

Målet med ordningen er å stimulere kommunene og fylkeskommunene til å rehabilitere, oppruste og tilrettelegge eksisterende skoleanlegg, og til å oppføre nye skolebygg der det er behov for det, for å bidra til å sikre at alle elever i grunnskolen og i den videregående opplæringen får gode læringsforhold. Fra 1. januar 2003 er det tatt inn i forskriften at funksjonshemmedes behov skal ivaretas.

Med denne ordninga vil Regjeringa legge til rette for at kommunesektoren kan oppfylle Forskrift om miljøretta helsevern i skoler og barnehager mv., og dermed medvirke til å sikre alle elever i grunnskolen og den videregående opplæringen et godt arbeidsmiljø og gode læringsvilkår, jf. St.prp. nr. 1 (2001-2002) Utdannings- og forskningsdepartementet.

Konkret gis det rentekompensasjon for utbedring av eksisterende bygg og nybygg, herunder undervisningsrom, personalrom, idrettshall/svømmehall, andre bygg, ventilasjon, uteanlegg, utvendige vedlikehold og bredbåndstilknytning når dette inngår i et aktuelt byggeprosjekt.

Det ble understreket da ordningen ble innført at kommunesektoren fremdeles skal ha det fulle ansvaret for både vedlikehold, opprusting og utbygging av skoleanlegg, jf. St.prp. nr. 1 (2001-2002) Kommunal- og regionaldepartementet. Rentekompensasjonsordningen ses altså som en ekstra satsing, med begrenset omfang og varighet.

Handlingsplan for eldreomsorgen

Handlingsplan for eldreomsorgen har i perioden 1998–2003 hatt som hovedmål å sette kommunenes helse- og sosialtjeneste bedre i stand til å møte veksten i behovet for pleie- og omsorgstjenester som en følge av at det er blitt flere eldre. Dette har krevd en kraftig utbygging av kapasiteten både når det gjelder personell og bygninger og en opprustning og kvalitetsforbedring av eksisterende bygningsmasse.

Samlet vil statens utgifter knyttet til investeringer i handlingsplanen beløpe seg til om lag 48 milliarder kroner, inkludert renteutgifter over 30 år. Kommunenes utgifter beløper seg til om lag 35 milliarder kroner. Samlet sett vil investeringskostnadene i handlingsplanen medregnet rentekostnadene bli på om lag 83 milliarder kroner. Det er gitt tilsagn til bygging av om lag 40 000 boenheter, hvorav noe over halvparten er omsorgsboliger og noe under halvparten er sykehjemsplasser. Sommeren 2004 er om lag 2/3 ferdigstilt. Resten vil ferdigstilles innen utgangen av 2005. Det er åpnet opp

for at kommuner som av kommunaløkonomiske eller byggetekniske årsaker ikke klarer å bli ferdig innen den fastsatte fristen, kan få dispensasjon til ut 2007.

Regjeringens mål for avslutningen av handlingsplanen har vært:

- at alle kommuner som har søkt om det, gjennom handlingsplanen skal få mulighet til å bygge opp et tilbud om heldøgns pleie og omsorg svarende til 25 prosent av befolkningen over 80 år, enten dette gis i sykehjem, aldershjem eller omsorgsbolig
- at kommunene, innenfor rammen av 25 prosent samlet dekning, også skal gis mulighet til å sikre en tilfredsstillende eneromsdekning og helt nødvendig opprustning/utskifting av gamle institusjonsbygg
- at eneromsdekningen ved alders- og sykehjemmene skal være godt over 90 prosent for landet sett under ett før utbyggingen er slutført i 2005.

I handlingsplanperioden har det vært en betydelig styrking av driftstilskuddet fra staten. Tilskuddet ble i 2002 lagt inn i rammetilskuddet til kommunene. De økonomiske virkemidlene på investeringssiden i handlingsplanen har vært to tilskudd: oppstartingsstilskudd (engangstilskudd) og kompensasjonstilskudd (årlig). Det har blitt gitt oppstartingsstilskudd i forbindelse med oppføring, kjøp og utbedring/ombygging av sykehjemsplasser og omsorgsboliger, og det har blitt gitt tilskudd til kompensasjon for renter og avdrag på lån (kompensasjonstilskudd) til prosjekter som har fått oppstartingsstilskudd. Alle prosjekter der oppstartingsstilskuddet blir utbetalt, får automatisk kompensasjonstilskudd. Tilskuddene forvaltes av Husbanken.

Satsene for oppstartingsstilskuddet har blitt oppjustert i løpet av handlingsplanperioden. I 2003 var tilskuddssatsene ved nybygging kroner 188 000 per ny omsorgsbolig og kroner 403 000 per ny sykehjemsplass. Ved utbedring eller kjøp har tilskuddsutmålingen vært avhengig av kostnadene. Kompensasjonstilskuddets størrelse beregnes ut fra godkjente kostnader begrenset opp til kroner 858 000 for en sykehjemsenhet og kroner 753 000 for en omsorgsbolig, minus oppstartingsstilskuddet. Kostnader utover dette blir ikke kompensert.

I beregningen av kompensasjonstilskuddet er det sjablonmessig lagt til grunn utgifter knyttet til et serielån i Husbanken med 30 års løpetid, ingen

avdragsfri periode og med den til enhver tid flytende husbankrenten. Lånsøker har kunnet velge andre betingelser på lånet uten at dette påvirker beregningen av tilskuddet. I utbedringsprosjekter vil godkjente kostnader være de samme som ligger til grunn for fastsettelse av størrelsen på oppstartingsstilskuddet.

Alle prosjekter som får utbetalt oppstartingsstilskudd, vil automatisk få kompensasjonstilskudd, uavhengig av om det faktisk er tatt opp lån til prosjektet, hvor det eventuelt er lånefinansiert og til hvilke betingelser.

Oppstartingsstilskuddet brukes til å dekke investeringskostnader i det aktuelle prosjektet, eventuelt til andre investeringsformål i helse- og sosialsektoren. Oppstartingsstilskuddet inntektsføres i kommunens kapitalregnskap. Kompensasjonstilskuddet brukes både til investeringer og drift i kommunens helse- og sosialsektor. Dette inntektsføres i kommunens driftsregnskap.

Forutsetningene om bruk, disponering og tildeling av boligene har blitt tatt inn i en egen tilskuddsavtale mellom Husbanken og den enkelte kommune som oppretter omsorgsboliger/sykehjemsplasser. Hvis boligene/sykehjemsplassene i løpet av de første 20 årene etter utbetaling brukes til andre formål enn det som er forutsatt ved tilskuddstildelingen, kan Husbanken kreve at kommunen tilbakebetaler den delen av oppstartingsstilskuddet som ikke er avskrevet. Tilskuddet blir avskrevet med 5 prosent av opprinnelig tilskuddsbeløp hvert år etter utbetaling. Kompensasjonstilskuddet vil ved en slik endring opphøre.

I de siste årene av handlingsplanen ble følgende prioriteringer lagt til grunn for Husbankens søknadsbehandling:

- sykehjem og omsorgsboliger som areal - og driftsmessig er tilrettelagt for heldøgns tjenestetilbud til personer med omfattende behov for pleie- og omsorgstjenester
- eneromsutbygging
- utbedring og utskifting av umoderne bygningsmasse. Dette gjaldt både boliger og institusjonsplasser som ikke lengre kunne godkjennes til formålet på grunn av dårlig bomiljø, arbeidsmiljø, brannsikkerhet, eller som fungerte driftsmessig ineffektivt.

Det ble lagt vekt på både den enkelte kommunes behov og likebehandling mellom kommunene, slik at fordelingen av tilskuddene fikk en utjevne effekt med hensyn til kommunale variasjoner.

Litteraturliste

- Arbeidsgrupperapport (1996): *Evaluering av innføringen av husleieordningen i staten og omleggingen av Statsbygg til forvaltningsbedrift*. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Administrasjonsdepartementet, Oslo
- Arge, Kirsten og Kikkan Landstad (2002): *Generalitet, fleksibilitet og elastisitet i bygninger*, Prosjektrapport 336. Byggforsk, Oslo.
- Bergseng og Håkonsen (2001): *Forvaltning, drift og vedlikehold av eiendom i offentlig og privat sektor*. Arbeidsrapport nr. 7/2001. Telemarksforskning - Bø.
- Cold, Birgit (2003): *Skoleanlegget som lesebok*. NFR sluttkonferanse Program for evaluering av Reform 97. Norges forskningsråd, Oslo
- Dokka, Tor Helge og Tor Arvid Vik (2001): *Hybrid ventilasjon. Muligheter og barrierer – Eksempler – Kontrollstrategier – Prosjekteringsverktøy*. Rapport nr STF A01015, SINTEF, Trondheim (se <http://www.sintef.no>)
- ECON og Multiconsult (2002): *Organisering av kommunal eiendomsforvaltning*. Rapport 18/02, Econ, Oslo
- ECON og Multiconsult (2001): *Vedlikehold av kommunale bygninger*. Rapport 3/01, Econ, Oslo
- FOBE (2000): *Nøkkeltall for kommunale bygninger*. Temahefte. Norsk Kommunalteknisk Forening, Oslo.
- FOBE (2004): *Beregning av etterslep i vedlikehold av fylkeskommunale og kommunale bygninger, kirker og veger i Nord-Trøndelag*. Forum for offentlige Bygg og Eiendommer (FOBE), Norsk Kommunalteknisk Forening, Oslo
- Gallup (2003): *Gallups nasjonale undersøkelse 2003*. Norsk Gallup Institutt AS, Oslo. (se http://www.tns-gallup.no/arch/_img/189702.pdf)
- GRIP (1997): *GRIP bygg-fdvu. Miljøeffektiv forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kontorbygninger for: - lavere årskostnader, - redusert miljørisiko, - fornøyde brukere og leietakere*. GRIP senter, Oslo
- Haugen, Tore (2003): *Norway: Contracting out Property and Facility Services in Norwegian Municipalities*, in Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research - Special Series, Vol 1/2003, Helsinki.
- Hind (2003): *Noen hovedfunn fra TNS Gallups nasjonale undersøkelse i 2003*. Norsk Gallup Institutt AS, Oslo (se http://www.tns-gallup.no/arch/_img/189689.doc)
- Hind, Først og Høverstad (2001): *Styringsinformasjon i kommunene. Kobling av informasjon om brukertilfredshet og KOSTRA-nøkkeltall*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- Hoel, L.E. og F. Horjen (1997): *Nøkkeltall for kommunal eiendomsdrift og modell for effektivisering av eiendomsvirksomheten*. Komtek-rapport. Norsk Kommunalteknisk Forening, Oslo.
- Ingvaldsen, Thorbjørn (1994): *Byggskadeomfanget i Norge*. Prosjektrapport nr. 163, 1994. Byggforsk, Oslo
- Jensen, Per Anker (2001): *Håndbog i Facilities Management*. Dansk Facilities Management – netværk, Taastrup.
- Menneskerettighetserklæringen, se <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/nrr.htm>
- Multiconsult (2003): *Norges offentlige bygningsmasse, med hovedvekt på undervisningsbygg. Arealmengde, verdi og oppgraderingsbehov*. Notat av 26. august 2003, Multiconsult, Oslo.
- Mørk (2003): *Før tårnene faller. Om forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) av kirker, med spesiell vekt på kirkene i Møre bispedømme*. Dr.ing. avhandling, NTNU, Trondheim.
- NOU 2004: 17. *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Statens forvaltningstjeneste, Oslo.
- NOU 2003: 24. *Mer effektiv bygningslovgivning*. Statens forvaltningstjeneste, Oslo.
- NOU 1990: 5. *Modernisering av den statlige eiendomsforvaltning*. Statens forvaltningstjeneste, Oslo.
- NS 3454 (2000) *Livssyklus-kostnader for byggverk, prinsipper og struktur*. Standard Norge, Oslo
- Riksantikvaren (2003): <http://www.riksantikvaren.no/riksantikvaren/behovsanalyse/>
- St.prp. nr. 77 (2000-2001): *Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning*. Statens forvaltningstjeneste, Oslo.
- St.prp. nr. 84 (1998-99): *Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS*. Statens forvaltningstjeneste, Oslo.

St.prp. nr. 63 (1990-91): *Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning*. Statens forvaltningstjeneste, Oslo.

Thorsnes, Torgeir og Nils Arne Gundersen (2004): *Livssyklus kostnader*. Rapport. Statsbygg, Oslo. (se <http://www.statsbygg.no>)



