

## Saksframlegg

---

KONSEKVENSER AV UTSATT VEDLIKEHOLD I KOMMUNALE SKOLER OG

BARNEHAGER

Arkivsaksnr.: 04/00308

---

**Forslag til vedtak/innstilling:**

Forslag til vedtak legges frem på møtet.

# Trondheim kommune

## Saksutredning:

### Bestilling

Våren 2003 bestilte Kontrollkomiteen en forvaltningsrevisjon av bygg- og eiendomsforvaltningen i Trondheim kommune. Det ble bedt om å undersøke to forhold:

1. Hvordan er driftsoppgavene ved kommunale skoler, barnehager og sykehjem blitt ivaretatt etter at bygg- og eiendomsvirksomheten i Trondheim kommune ble omorganisert i år 2000?
2. Konsekvenser av utsatt vedlikehold av skoler, barnehager og sykehjem.

I juni 2004 leverte Revisjonen rapport ”Organisering av driftsoppgavene ved skoler, barnehager og sykehjem i Trondheim kommune” (Trondheim kommune 2004) som omhandler driftsoppgavene ved kommunale skoler, barnehager og sykehjem. Rapporten danner grunnlag for en sak som ble behandlet i Kontrollkomiteen i juni og i Bystyret i august.

Revisjonen leverer nå rapporten ”Konsekvenser av utsatt vedlikehold i kommunale skoler og barnehager” (Trondheim kommune 2005). Med denne rapporten anses Kontrollkomiteens bestilling for å være utført.

### Definisjoner brukt i rapporten

#### *FDV-nøkkel/Holteprosjektet*

I rapporten brukes begrepene *FDV-nøkkel* og *Holteprosjektet* i vurderingskriteriene. Med *FDV-nøkkel* menes et standardisert tall for kostnaden ved *forvaltning, drift og vedlikehold* av bygg. *HolteProsjekt* har utarbeidet en *FDV-nøkkel* som blant annet angir både *FDV-kostnader* på et overordnet nivå for over 35 ulike byggtypen og detaljkostnader for drift- og vedlikeholdsaktiviteter med angivelse av materialkostnad og timeforbruk for ulike delytelser på NS 3420 nivå. *HolteProsjekt* deler *FDV-kostnadene* i 3 nivåer (lav, middels og høy) i forhold til standard på bygningsmassen. I sine beregninger av *FDV-kostnadene* har Te valgt å bruke middels standard. *FDV-nøkkelen* til *HolteProsjekt* blir benyttet av både offentlige og private instanser som grunnlag for blant annet utarbeidelse av detaljerte planer av ressursbehov for drift- og vedlikeholdsaktiviteter.

### Revisjonens sammendrag fra rapporten ”Konsekvenser av utsatt vedlikehold i kommunale skoler og barnehager” (Trondheim kommune 2005)

#### *Formål og problemstilling*

Formålet med denne undersøkelsen er todelt. For det første ønsker vi å undersøke hvilke økonomiske konsekvenser utsatt vedlikehold av kommunale skoler og barnehager har for Trondheim kommune. For det andre ønsker vi å undersøke hvilke konsekvenser utsatt vedlikehold har for brukerne av disse formålsbyggene. Selv om denne kostnaden kan være vanskelig å beregne, gir den seg ofte utslag i form av sykdom, dårlige prestasjoner, mistriivsel og mangel på motivasjon for de som har sitt daglige virke i bygg med store vedlikeholdsmessige mangler.

#### Undersøkelsen består av to problemstillinger:

1. Hva koster vedlikeholdsetterlepet i Trondheim kommune?
2. Hvilke konsekvenser har utsatt vedlikehold for brukerne?

Del en av undersøkelsen er basert på estimerte kostnader utført av Trondheim eiendom (Te) for å tilbakeføre bygningene til god stand. Beregningene er basert på funn gjort i Tilstandsanalysen 2003 og annet erfaringsmaterieil. Del to er basert på lover og forskrifter som regulerer det fysiske miljøet i skoler og barnehager. Hensikten med den kvalitative delen av undersøkelsen er å undersøke brukernes opplevelse av

## Trondheim kommune

den bygningsmassen de tilhører i forhold til kriterier gitt i lov og forskrift. Vi mener brukernes erfaringer med bygningsmassen kan være vel så viktig som fysisk målbare indikatorer.

### *Vurderingskriterier*

For å belyse problemstilling 1 har vi benyttet nøkkeltall fra Holteprosjekt på anbefalt ressursinnsats pr. m<sup>2</sup> for skoler og barnehager. For å belyse problemstilling 2 har vi benyttet kriterier fra forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

### *Utvalg og metode*

Utvalget i undersøkelsen er skole- og barnehagebygg. Denne bygningsmassen er blitt valgt med bakgrunn i at det etter innføring av forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler i 1996 er blitt rettet spesielt oppmerksomhet mot denne bygningsmassen. Utvalget i den kvalitative delen av undersøkelsen er et tilfeldig utvalg av 5 barnehager og 6 grunnskoler på Byåsen. Byggene i utvalget er representative overfor de øvrige barnehagene og skolene i kommunen når det gjelder den bygningsmessige standarden. På hver av skolene ble det gjennomført to intervju. Et intervju med enhetsleder og eventuelt en byggansvarlig og et med ansatte (hovedsakelig tillitsvalgte) og elevene (hovedsakelig elevrådsrepresentanter). I barnehagene ble det gjennomført et felles intervju med enhetsleder, eventuelt byggansvarlig og ansattrepresentant(er). I tillegg til intervju ute på enhetene er det gjennomført dokumentgjennomgang og samtaler med representanter fra Trondheim eiendom, Miljøavdelingen og rådmannens fagstab.

### *Konklusjoner*

Kostnadene for lukking av bygningsmessige feil og mangler ved skoler, barnehager og sykehjem, det som betegnes som vedlikeholdsetterslepet, er beregnet til 346 millioner. 257 millioner kr av disse er knyttet til skolebygg, 58 millioner kr til barnehager og 31 millioner kr til sykehjem. Pr kvadratmeter utgjør vedlikeholdsetterslepet mellom 780 - 1700 kroner i barnehager og skoler. Lukking av bygningsmessige feil og mangler ved kommunale boliger, boligstiftelsen, administrative bygg, idrettsbygg/anlegg er beregnet til 337 millioner. Det totale vedlikeholdsetterslepet for den kommunale bygningsmassen er beregnet til 683 millioner kroner. Beregningene er basert på funn gjort i Tilstandsanalysen 2003 og annet erfaringsmaterieil.

Vedlikeholdsetterslepet synliggjør at vedlikeholdet av bygningsmassen over mange år har blitt gitt lav prioritet. Utsatt vedlikehold akkumuleres over tid. Dette fremtvinger enten større renoveringsprosjekter eller kondemnering av bygg. Te's vedlikeholdsplan 2004 – 2007 viser at nesten halvparten av vedlikeholdsetterslepet i kommunen har ført til større rehabiliteringsprosjekter eller nybygging for å erstatte gamle bygg.

Dagens vedlikeholdsinnssats i skole- og barnehagebygg *tilfredsstill*er ikke anbefalt vedlikeholdsnivå pr. m<sup>2</sup> for skoler og barnehager. Nøkkeltall fra Holteprosjekt på anbefalt ressursinnsats ligger i 2005 på kr 115,- pr m<sup>2</sup> for skolebygg og kr 146,- pr m<sup>2</sup> for barnehagebygg. For skolene er det i dag et avvik på kr 21,- pr m<sup>2</sup> og for barnehagene kr 59,- pr m<sup>2</sup>. I forhold til budsjettert vedlikehold i 2005, er avviket fra anbefalt vedlikeholdsnivå på 9 millioner kroner for skolebygg og 2,25 mill kr for barnehagebygg. For hele bygningsmassen har Te beregnet et avvik fra anbefalt vedlikeholdsnivå på 18 mill.kr (Trondheim eiendom). Vi ser det imidlertid som positivt at Te de siste to årene har gjort grep som har økt vedlikeholdsinnssatsen pr. m<sup>2</sup> for skoler og barnehager.

Dagens vedlikeholdsinnssats vil ikke bidra til å redusere det økonomiske vedlikeholdsetterslepet i kommunen. Te's mål om å redusere vedlikeholdsetterslepet blir derfor ikke ivaretatt. Det er behov for å styrke vedlikeholdet for å hindre ytterligere akkumulering av etterslepet.

## Trondheim kommune

Vi vil påpeke at det i forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler er antatt at virksomhetens økonomi i forbindelse med et aktuelt pålegg bare er relevant i helt ekstreme tilfeller. Strengt fortolket betyr dette at kommunens økonomiske situasjon ikke skal ha betydning for vedlikeholdsinnsatsen på skoler som ikke er blitt godkjente. Vi mener at dette prinsippet ikke er fulgt opp. Det er fortsatt 22 av totalt 54 skoleanlegg som har et eller flere bygg som ikke er blitt godkjent og 13 skoleanlegg der hele skoleanlegget ikke er godkjent. Forskriften trådte i kraft 1. januar 1996.

Regnskapsmessig bidrar det lave vedlikeholdet til å skjule de reelle driftskostnadene. Som det ble poengtert i revisjonsrapporten *Klassifisering og bokføring av drifts- og investeringsutgifter* (2003) vil en feilklassifisering av driftsutgifter på investeringsregnskapet medføre at driftsregnskapet viser et bedre resultat enn det som faktisk er tilfellet (Trondheim kommune 2003). Det er et vilkår i standard for god kommunal regnskapsskikk at for å kunne betrakte en rehabilitering som investering, må det klart fremkomme at utgiften ikke gjelder utsatt vedlikehold. Lånefinansiering av driftsutgiftene strider mot standarden for god kommunal regnskapsskikk.

Vi betrakter dagens håndtering av vedlikeholdet av kommunale skoler og barnehager som ikke å være i overensstemmelse med prinsippene for god kommunal regnskapsskikk (GKRS). Vi mener avgrensningene mellom driftsrelaterte anskaffelser og investeringer ofte er uklare. Vi mener dagens vedlikeholdsinnsats i skoler og barnehager er et brudd på prinsippet om formuesbevaring i kommunal forvaltning. Prinsippet er nedfelt i både forskriftene til kommuneloven og i ny standard for god kommunal regnskapsskikk (GKRS – Foreløpig standard nr 4.).

*Kriterie 3: Er lokalene og uteområdet utformet og innredet slik at forskriftens formål ivaretas?*

Med utgangspunkt i utvalgets opplevelse av den bygningsmassen de til daglig benytter, mener vi at slik lokalene og uteområdet i dag er utformet og innredet ikke ivaretar forskriftens formål. Kriteriet er *ikke ivaretatt*. Vi begrunner det med at de fleste av barnehagene og skolene i utvalget for det første er lite fornøyde når det gjelder utforming og innredning av enhetene. Rådmannen har ikke sikret at arealnormen ivaretas på enhetene. Vi ser imidlertid positivt på at rådmannen nå er i ferd med å utarbeide en oversikt over kapasiteten til alle klasserom. For det andre mener mange av enhetene at dagens tilrettelegging for barn og elever i barnehager og skoler med funksjonshemninger er mangelfull. I tillegg til at dette bryter med forskriftens krav om ivaretagelse av funksjonshemmedes behov, stiller vi spørsmålsteget ved om de løsningene som er valgt på noen av enhetene er funksjonelle for brukerne. Manglende tilrettelegging vil også gå ut over ansatte, foreldre med funksjonshemninger og samtidig legge begrensninger på hvem som kan jobbe ved enhetene. For det tredje legger ikke dagens vedlikeholdsmessige standard til rette for et godt renhold (miljørenhold).

*Kriterie 4: Er det muligheter for aktivitet og hvile på virksomheten?*

Kravet om egnede rom for søvn og hvile er ikke tilfredsstillende ved alle enhetene. Det bryter med kravet om at det skal være muligheter for aktivitet og hvile samtidig på virksomheten. Kriteriet er *ikke ivaretatt*.

*Kriterie 5: Er inn klima, luftkvalitet, temperaturregulering og ventilasjon tilfredsstillende på virksomheten?*

Forskriftens krav om inn klima, herunder luftkvalitet, temperaturregulering og ventilasjon er *delvis ivaretatt* på enhetene i utvalget. Undersøkelsen viser at ventilasjon og luftkvalitet er god i barnehagene, men ikke tilfredsstillende i skolene. Flere enheter har ikke etablert egne ventilerte rom for særskilte forurensingskilder (kopimaskin, skriver, faks), rom for tørking av ytterklær og stellerom. Når det gjelder fukt situasjonen ute på enhetene vurderer vi den som god. Vi stiller spørsmålsteget ved om forskriftens krav om at temperaturregulering og ventilasjon skal være tilpasset bruksområdet og årstidsvariasjoner blir ivaretatt. Det gjelder spesielt på skolene.

## Trondheim kommune

### *Kriterie 6: Er belysningen av virksomhetens lokaler og uteområde tilfredstillende?*

Vår undersøkelse viser at belysningen i barnehagene og skolene stort sett oppfattes som gode av brukerne. Ut fra dette er *kriteriet ivaretatt*. Noen enheter har imidlertid svak belysning knyttet til korridorer og uteområder. Miljøavdelingen viser til slike mangler, spesielt etterlyser de bedre belysning for uteområdene som et sikkerhetstiltak. Det er viktig at de enhetene som i dag har dårlige lysforhold blir utbedret. Dårlige lysforhold går spesielt ut over barn, elev og/eller ansatte med nedsatt synsevne. Vi mener dette kravet må sees i sammenheng med forskriftens krav om ivaretagelse av funksjonshemmedes behov og Arbeidsmiljøloven § 13.

### *Kriterie 7: Blir sikkerhetsmessige forhold ivaretatt ved virksomheten?*

Vi ser at det ikke er mulig å gardere seg mot alle typer ulykker og skader. Det er en del av barnets utvikling å gjøre negative erfaringer som å falle, skli og få småkutt osv. Innen helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen ligger et såkalt føre-var-prinsipp som også gjelder for skolemiljøet. Det innebærer at man ikke skal vente til en eventuell ulykke eller en sykdom oppstår, men komme slike situasjoner i forkjøpet. Men de mangler ved det fysiske arbeidsmiljøet som enhetene beskriver vurderer vi som et brudd på forskriftens krav om sikkerhetsmessige forholdene. Dårlig vedlikehold skal ikke være en trussel for barnas sikkerhet. Kriteriet er *ikke ivaretatt*.

### *Kriterie 8: Er lydforholdene i virksomhetens lokaler og uteområde tilfredsstillende?*

Vi mener forskriftens krav om tilfredsstillende lydforhold *ikke er ivaretatt*. Det er ikke tilfredsstillende at noen av enhetene opplever at støy får direkte konsekvenser for læringssituasjonen. Aktiviteten på skoler og barnehager er ofte svært støyproduserende. Selv om det kan finnes organisatoriske løsninger på støyproblemet, bør lydgjennomgang i vegg og etasjeskillere samt lyddemping utbedres.

### *Kriterie 9: Er de sanitære forholdene i virksomheten tilstrekkelig?*

Vi mener forskriftens krav om de sanitære forholdene er *delvis ivaretatt*. Undersøkelsen viser at både ledelsen og brukergruppene på skolene er mer fornøyde med de sanitære forholdene enn ansatte i barnehagene. Det er ikke tilfredsstillende at flere av barnehagene opplever de sanitære forholdene som dårlige og at noen av brukergruppene i skolene opplever garderobeforholdene som dårlige.

### *Kriterie 10: Fremmer det fysiske arbeidsmiljøet ved virksomheten helse, trivsel og læring?*

Vi mener forskriftens krav om at det fysiske arbeidsmiljøet ved virksomheten skal ivareta helse, trivsel og læring er *delvis ivaretatt*. Det er ikke tilfredsstillende at det er skoler i utvalget som mener det fysiske arbeidsmiljøet, både ute og inne, ikke ivaretar elevenes fysiske helse eller gir gode læringsbetingelser. At ledelsen ved alle barnehagene mener det fysiske miljøet ivaretar barnas fysiske helse og gir gode læringsbetingelser vurderer vi som positivt. Når det gjelder trivsel og holdninger er det flere faktorer som gir høy trivsel i skoler og barnehager. Et bedre fysisk arbeidsmiljø på mange av enhetene vil øke trivselen ytterligere. Det ville også gjøre det holdningsskapende arbeidet lettere.

### *Kriterie 11: Har virksomhetens eier påsett at det er etablert et internkontrollsystem?*

Manglende kjennskap til innholdet og bruk av internkontrollsystemet er en svakhet ved dagens eiendomsforvaltning og et brudd på forskriften. Kriteriet er *ikke ivaretatt*. At kontroll- og tilsynsfunksjonen også er mangelfull svekker dette ytterligere.

### *Kriterie 12: Er det en tydelig husleiekontrakt som tilfredstiller leietakers behov?*

Det er en svakhet med eiendomsforvaltningen at flere av lederne på barnehager og skoler ikke er fornøyde med avtalene som i dag er benyttet. For det første er det relativt liten kjennskap til innholdet i avtalen. For det andre er husleieavtalen uklar både når det gjelder hvilke oppgaver

## Trondheim kommune

som skal utføres og hvem som har ansvar for disse. De fleste enhetene mener avtalene i alt for stor grad er til gjenstand for fortolkninger og derfor har ført til hyppige diskusjoner enten mellom enheten og Te eller enheten og Tb. Slik husleieavtalen i dag foreligger blir den i liten grad brukt som styringsverktøy.

### Sekretariatets vurdering

Kontrollkomiteens sekretariat slutter seg i hovedsak til de vurderingene som gjøres av Revisjonen i rapporten "Konsekvenser av utsatt vedlikehold i kommunale skoler og barnehager" (Trondheim kommune 2005). Vi anser det som et stort problem at kommunens bygningsmasse ikke vedlikeholdes i den grad at det overholder minimumsstandard og at Trondheim kommune på den måten har et opparbeidet vedlikeholdsetterslep for alle kommunale bygg på kr. 683.000.000. Det vil kreves en betydelig innsats for å få redusert vedlikeholdsetterslepet og oppgradert bygningsmassens standard, slik at denne er i tråd med de målsetninger og behov som finnes. Vi i denne sammenheng rette søkelys på Revisjonens betraktning hva angår føring av vedlikeholdsutgifter (s. 27):

Regnskapsmessig bidrar det lave vedlikeholdet til å skjule de reelle driftskostnadene. Som det ble poengtert i revisjonsrapporten *Klassifisering og bokføring av drifts- og investeringsutgifter* (2003) vil en feilklassifisering av driftsutgifter på investeringsregnskapet medføre at driftsregnskapet viser et bedre resultat enn det som faktisk er tilfellet (Trondheim kommune 2003). Det er et vilkår i standard for god kommunal regnskapsskikk at for å kunne betrakte en rehabilitering som investering, må det klart fremkomme at utgiften ikke gjelder utsatt vedlikehold. Lånefinansiering av driftsutgiftene strider mot standarden for god kommunal regnskapsskikk.

Vi betrakter dagens håndtering av vedlikeholdet av kommunale skoler og barnehager som ikke å være i overensstemmelse med prinsippene for god kommunal regnskapsskikk (GKRS). Vi mener avgrensningene mellom driftsrelaterte anskaffelser og investeringer ofte er uklare. Vi mener at dagens vedlikeholdsinnsats i skoler og barnehager er et brudd på prinsippet om formuesbevaring i kommunal forvaltning. Prinsippet er nedfelt i både forskriftene til kommuneloven og i ny standard for god kommunal regnskapsskikk (GKRS – Foreløpig standard nr 4.).

Gitt Revisjonens betraktninger om god kommunal regnskapsskikk vil dette innebære at vedlikehold ikke kan føres som investering, men må føres som en driftskostnad. For å imøtekomme etterslepet Trondheim kommune har på vedlikeholdssiden vil dette innebære en betydelig prioritering av dette på driftsbudsjettet i årene som kommer.

Vi ønsker samtidig å påpeke at vedlikeholdsetterslepet i denne undersøkelsen er beregnet ut fra en minimumsstandard av fysisk målbarde indikatorer. I rapporten er det tatt inn et kapittel som undersøker hvordan brukerne *opplever* de fysiske rammene bygningene gir, og Revisjonen mener "(...) brukernes erfaringer i skolene og barnehagene *kan være vel så viktig* som fysiske målbare indikatorer" (s. 27, vår kursivering). Det er ikke nødvendigvis slik at man med å heve standarden i forhold til fysiske målbare indikatorer, vil imøtekomme alle forventinger brukerne har til byggene når det gjelder funksjonalitet, fleksibilitet etc.. I realiteten vil man derfor kunne forvente at den reelle kostnaden for å imøtekomme vedlikeholdsbehovene i de kommunale byggene er større enn den beregningen som fremkommer i Revisjonens rapport. Dette understreker behovet for en prioritering av vedlikehold av den kommunale bygningsmassen.

Vi viser for øvrig til rapporten.

Kontrollkomiteens sekretariat, 2. mars 2005

## **Trondheim kommune**

Monica Grøtte Lundgren  
leder

Torbjørn Rasmus Søltnæs  
rådgiver

Vedlegg

Revisjonsrapport ”Konsekvenser av utsatt vedlikehold i skoler og barnehager”