



# Ansvarsdelingen mellom Utdanningsetaten og Undervisningsbygg Oslo KF

Oppfølging av rapport 4/2004  
om vedlikehold av skolebygningene

2  
0  
0  
8

## **Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo**

- 1/2008 Bydelenes tilsyn, oppfølging og kontroll ved fosterhjems plasseringer. Oppfølging av rapportene 23/2004 og 29/2004 om barn i fosterhjem
- 2/2008 Internkontroll i og rundt Socio
- 3/2008 Anskaffelser i Kollektivtransportproduksjon AS
- 4/2008 Forvaltning av utplassert kunst
- 5/2008 Økonomisk styring og oppfølging av investeringsprosjekter i Omsorgsbygg Oslo KF
- 6/2008 Behandling av drosjeløyvesaker
- 7/2008 Kjøp av hjemmehjelpstjenester fra private leverandører - anskaffelse, kontroll og tilrettelegging
- 8/2008 Offentlige anskaffelser i Energigjenvinningsetaten
- 9/2008 Kvalitet i sykehjem - Nordseterhjemmet
- 10/2008 Intern kontroll i og rundt TiPS
- 11/2008 Sosialtjenestens forvaltning av klientmidler
- 12/2008 Kvalitet i skolen - Resultater, undervisning og ledelse ved Haugenstua skole
- 13/2008 Økonomisk sosialhjelp: Planer, klientarbeid og utvalgte resultatindikatorer
- 14/2008 Offentlige anskaffelser i Vann- og avløpsetaten
- 15/2008 Lønn: Godtgjørelser og naturalytelser
- 16/2008 Bydelenes forvaltning av midler fra Groruddalssatsingen

## Forord

Denne rapporten er et resultat av en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 4/2004 *Vedlikehold av skolebygningene. Erfaring med ansvarsdeling mellom skolene og Undervisningsbygg.*

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune etter lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

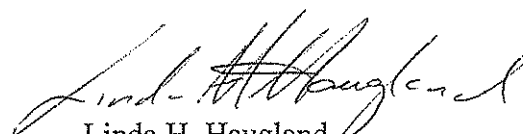
En av kontrollutvalgets oppgaver er oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporter (jf. forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 12). Kontrollutvalget vedtok i møte den 28.08.2007, sak 79, at Kommunerevisjonen skulle gjennomføre en oppfølging av rapport 4/2004. Undersøkelsen sorterer under fokusområde miljø og byutvikling i overordnet plan for forvaltningsrevisjon vedtatt av bystyret 18.06.2008, sak 259.

Oppfølgingsundersøkelsen er gjennomført av Cecilie Karlsen og Linda H. Haugland, med sistnevnte som prosjektleder.

Vi vil takke alle vi har vært i kontakt med for nødvendig bistand i løpet av undersøkelsen.

08.12.2008

  
Lars Normann Mikkelsen  
avdelingsdirektør

  
Linda H. Haugland  
revisjonsrådgiver



## Innhold

<b>Hovedbudskap</b> .....	<b>7</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>9</b>
1.1 Rapport 4/2004.....	9
1.2 Formål og problemstillinger.....	10
1.3 Metode .....	10
1.4 Aktørene og arbeidene på skolebyggene .....	11
1.5 Rapportens oppbygging .....	12
<b>2. Samarbeidet om planer og utveksling av informasjon</b> .....	<b>13</b>
2.1 Samarbeidet om planer.....	13
2.2 Prinsippavtalens punkt om full åpenhet .....	13
<b>3. Bestillerfunksjonen, konkurranseutsetting og kostnadseffektivitet</b> .....	<b>16</b>
3.1 Hvordan er bestillerfunksjonen endret? .....	16
3.2 Konkurranseutsetting av Undervisningsbyggs tjenester .....	17
3.3 Styrets tilsyn med kostnadseffektivitet .....	17
<b>4. Undervisningsbygg og skolenes delte vedlikeholdsansvar</b> .....	<b>19</b>
4.1 Erfaringer med ansvarsfordelingen.....	19
4.2 De nye husleieavtalene.....	19
4.3 Skolenes vedlikeholdsmidler .....	19
4.4 Følger Undervisningsbygg opp skolenes vedlikehold? .....	20
4.5 Ny organisering av vedlikeholdet på skolene?.....	20
<b>5. Oppsummering</b> .....	<b>22</b>
5.1 Samarbeidet om planer og utveksling av informasjon.....	22
5.2 Bestillerfunksjonen, konkurranseutsetting og kostnadseffektivitet .....	22
5.3 Det delte vedlikeholdsansvaret mellom Undervisningsbygg og skolene.....	23
<b>6. Høringsuttalelsene og Kommunerevisjonens kommentarer</b> .....	<b>24</b>
<b>Referanser</b> .....	<b>27</b>
<b>Vedlegg 1: Metode</b> .....	<b>29</b>
<b>Vedlegg 2: Kultur- og utdanningskomiteens merknader i forbindelse med behandlingen av rapport 4/2004</b> .....	<b>31</b>
<b>Vedlegg 3: Redegjørelse for kostnadseffektivitet og benchmarking fra styreleder og administrerende direktør for Undervisningsbygg Oslo KF</b> .....	<b>33</b>
<b>Vedlegg 4: Høringsuttalelse fra Undervisningsbygg Oslo KF</b> .....	<b>37</b>
<b>Vedlegg 5: Høringsuttalelse fra Utdanningsetaten</b> .....	<b>39</b>
<b>Vedlegg 6: Høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for byutvikling</b> .....	<b>45</b>
<b>Vedlegg 7: Høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for kultur og utdanning</b> .....	<b>47</b>



## Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har fulgt opp rapport 4/2004: *Vedlikehold av skolebygningene – Erfaringer med ansvarsdelingen mellom skolene og Undervisningsbygg*. Oppfølgingsundersøkelsen viser at det var iverksatt relevante tiltak som inngåelse av nye husleieavtaler med skolene, og at det ble arbeidet med ytterligere tiltak knyttet til investeringskontroll. Undersøkelsen viser samtidig det gjenstår arbeid med å synliggjøre Undervisningsbyggs kostnadseffektivitet og at det er grunn til å sette spørsmålsteget ved om skolene har ivaretatt sitt ansvar for det indre vedlikeholdet.

## Sammendrag

Kommunerevisjonen har gjennomført en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 4/2004: *Vedlikehold av skolebygningene – Erfaringer med ansvarsdelingen mellom skolene og Undervisningsbygg*. I oppfølgingsundersøkelsen har vi sett på grensesnittet mellom Utdanningsetaten og Undervisningsbygg Oslo KF både når det gjelder investeringer og vedlikehold. Datainnsamlingen ble påbegynt mot slutten av 2007 og fullført høsten 2008. Nedenfor sammenfatter vi de viktigste funnene.

### *Samarbeidet om planer og utveksling av informasjon*

Utdanningsetaten og Undervisningsbygg Oslo KF erfarte at de nå samarbeidet relativt godt om skolebehovsplanen og prioritering av akutt- og rehabiliteringstiltakene.

Utdanningsetaten og Undervisningsbygg opplevde etterlevelsen av prinsippavtalens punkt om åpenhet mellom partene svært forskjellig. Utdanningsetaten opplevde at Undervisningsbygg hadde vært motvillig til å sende fra seg den informasjonen Utdanningsetaten hadde bedt om. Undervisningsbygg mente at foretaket hadde gitt all informasjon som det ble bedt om.

Fordeling av risiko mellom Undervisningsbygg og Utdanningsetaten var en ufordring. Dette gjaldt spesielt i situasjoner hvor kostnadene økte

mer enn beregnet etter at budsjettet var godkjent.

### *Bestillerfunksjonen, konkurranseutsetting og kostnadseffektivitet*

Utdanningsetatens bestillerfunksjon var styrket med hensyn til kompetanse og antall ansatte siden 2004.

Utdanningsetaten hadde ikke konkurranseutsatt bygging og/eller drift av nye skoler. Men flere prosjekter var på planleggingsstadiet og i ett var man i sluttfasen av forhandlingene med en privat aktør.

Både Byrådsavdeling for kultur og utdanning og Utdanningsetaten har etterspurt bedre synliggjøring av Undervisningsbyggs kostnadseffektivitet. Styreleder i Undervisningsbygg bekreftet at dette er noe foretaket skal sørge for og at det ble arbeidet med å fremskaffe riktige nøkkeltall.

I forslag til budsjett for 2009 har byrådet foreslått en forbedret investeringskontroll, herunder kvalitetssikringsordning for større investeringsprosjekter. Det foreslås bl.a. at investeringsrammene til Undervisningsbygg baseres på de prosjektene som er kommet langt nok til å kunne fremmes til vedtak. Før et prosjekt blir vedtatt og det signeres en bindende husleieavtale mellom bestiller og utfører, skal både behovsanalyse og forprosjekt kvalitetssikres eksternt. Etter at avtale er inngått, vil ansvaret og risikoen i forhold til at prosjektet holder seg innenfor vedtatt ramme ligge hos utfører. Videre ønsker byrådet bl.a. å styrke bestillerfunksjonen og eieroppfølgingen og øke kravene til prosjektstandardisering.

### *Det delte vedlikeholdsansvaret mellom Undervisningsbygg og skolene*

Undervisningsbygg varslet i 2004 at foretaket var i ferd med å inngå nye husleieavtaler med skolene og at disse ville bli viktig for skolenes forståelse av sin vedlikeholdsplikt. Det har tatt lang tid å oppnå enighet mellom Utdanningsetaten og Undervisningsbygg om prinsippavtalen som har mal for husleieavtalen som vedlegg.

Prinsippavtalen ble undertegnet sommeren 2006. Først sommeren 2008 var Undervisningsbygg i ferd med å inngå de siste husleieavtalene.

Oppfølgingsundersøkelsen viser at både Utdanningsetaten og Undervisningsbygg erfarte at skolene og Undervisningsbygg hadde en bedre forståelse av ansvarsfordelingen og rollene enn det som var tilfellet for fire år siden.

Undervisningsbygg varslet etter 2004-rapporten at de ville gjennomføre årsbefaringer på alle skolene. Dette tiltaket har vært gjennomført i flere år.

Til tross for en tettere oppfølging av skolenes vedlikehold og en opplevd klarere ansvarsfordeling mellom Undervisningsbygg og Utdanningsetaten, er det grunn til å sette spørsmålsteget ved om skolene har ivaretatt sitt ansvar for det indre vedlikeholdet.

### **Tiltak**

Undervisningsbygg redegjør i sin høringsuttalelse for sitt pågående arbeid med flere benchmarkingsprosjekter. Foretaket regner med å kunne rapportere nøkkeltall for kostnader, både til investering og drift ved utgangen av 2009. Undervisningsbygg viser videre til det løpende samarbeidet med Utdanningsetaten, med særlig vekt på rolleavklaringer og formelt samarbeid. Det vises også til at det er inngått avtale om tilstandsvurdering av alle skolebyggene og denne skal forhåpentligvis være ferdig i 2010.

Utdanningsetaten presiserer i sin høringsuttalelse at fraværet av konkurranse forutsetter en styring gjennom eierfunksjonen. Etaten skriver videre at forsterket kvalitetssikring av bygging i kommunal regi er nødvendig og at kommunens eierside (foretak og byrådsavdeling) bør håndtere dette. Utdanningsetaten redegjør for sitt forbedringsarbeid som bestiller med oppdatert kravspesifikasjon og arbeid med standardisering. Etaten arbeider med å forbedre skolenes langsiktige planer for det indre vedlikeholdet.

Byrådsavdeling for kultur og utdanning skriver at det i byrådets forslag til budsjett 2009 er innarbeidet en styrkning av den bygningsmessige driften ved skolene med 20 mill. kroner årlig. Byrådsavdelingen vil følge opp rapporten gjennom løpende kontakt og faste kontaktmøter med Utdanningsetaten.

Byrådsavdeling for byutvikling vil følge opp denne rapportens momenter om informasjonsutveksling mellom Undervisningsbygg og Utdanningsetaten, foretakets arbeid med kostnadseffektivitet og at budsjettforslagene for nye investeringsprosjekter blir så riktige som mulige. De nevnte tiltakene vil bli tatt opp i foretaksmøter.

## 1. Innledning

Denne rapporten er et resultat av en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 4/2004 *Vedlikehold av skolebygningene - Erfaring med ansvarsdelingen mellom skolene og Undervisningsbygg*. Datainnsamlingen ble påbegynt mot slutten av 2007 og fullført høsten 2008.

Oslo kommune må de neste årene foreta en betydelig utbygging av elevplasser som følge av den betydelige veksten i elevtall. Bystyret bevilget 2,285 milliarder kroner til Undervisningsbyggs investeringer i skolebygg i 2008, medregnet 485 millioner til akuttiltak og generell rehabilitering. Dette utgjorde 69 % av bystyrets samlede bevilgninger til investeringer gjennom kommunale foretak i 2008. Samtidig ble det satt av 199 millioner til den delen av vedlikeholdet på skolene som Undervisningsbygg er ansvarlig for, og 43 millioner til den delen som skolene selv er ansvarlige for.

Oslo kommunes eiendomsforvaltning har gjennomgått en omfattende reform som ble vedtatt i 1998. Dagens forvaltning inkluderer en utfører- og bestillerrolle, samt krav til forretningsmessig drift og lønnsomhet for utføreren. Kommunens eiendommer var tidligere fordelt mellom en lang rekke virksomheter, men er nå i stor grad fordelt på tre foretak.

Foretaket Undervisningsbygg Oslo KF eier skolebyggene. Foretaket ble opprettet 01.01.2002 som en del av omorganiseringen av Skoleetaten som endret navn til Utdanningsetaten. Etableringen av Undervisningsbygg medførte at skolene ble leietakere, mens Undervisningsbygg ble eier og forvalter av skolebyggene.

Undervisningsbygg er Oslo kommunes største eiendomsforvalter med cirka 1,3 millioner kvadratmeter fordelt på 176 skoler og ca. 750 bygninger. Disse bygningene leies av Utdanningsetaten som huser 71 000 elever og læringer.

### 1.1 Rapport 4/2004

I rapport 4/2004 *Vedlikehold av skolebygningene – Erfaringer med ansvarsdelingen mellom skolene og Undervisningsbygg* presenterte Kommunerevisjonen et bilde av status for vedlikehold og ansvarsfordeling slik det den gang ble erfart og opplevd av skolene, Utdanningsetaten, Undervisningsbygg og Byrådsavdeling for kultur og utdanning.

I sin tilbakemelding til rapport 4/2004 skrev Byrådsavdeling for kultur og utdanning at den fant det ønskelig og hensiktsmessig å arbeide videre med temaområder og spørsmål som var angitt i Kommunerevisjonen avsluttende vurderinger. Disse var:

1. Arbeidet med å oppnå Undervisningsbyggs målsetting fra omorganiseringen om ”å ivareta kostnadseffektivt vedlikehold, drift og forvaltning”.
2. Hvordan bestiller- og utførerorganiseringen var tenkt ivaretatt og utviklet i tiden framover.
3. Vurderingen om Undervisningsbygg kunne overta skolenes ansvar for det indre vedlikeholdet.
4. Implikasjonene det hadde at skolene var i så dårlig stand med hensyn til helse, miljø og sikkerhet (HMS).
5. Om vaktmesterressursen – spørsmål knyttet til arbeidstid og til hvordan kommunen skulle sikre riktig vaktmesterkompetanse i tiden framover.

Undervisningsbygg varslet i sin tilbakemelding at foretaket ville gjennomføre årsbefaringer på hver skole for å kontrollere at skolene ivaretok sin vedlikeholdsplikt. I tillegg var Undervisningsbygg i ferd med å inngå nye leiekontrakter med hver enkelt skole. Utdanningsetaten varslet at den ville ha økt fokus på kunderollen og øke skoleledelsens kompetanse som bestiller. Utdanningsetaten ville også undersøke muligheten for

at Undervisningsbygg kunne overta alt ansvaret for det indre vedlikeholdet.

I behandling av rapport 4/2004 den 16.02.2004 (sak 15) vedtok kontrollutvalget følgende:

Med utgangspunkt i erfaringene til aktørene som framkommer i revisjonens rapport 4/2004, har kontrollutvalget særlig merket seg uavklarte ansvarsforhold i praksis når det gjelder ivaretagelsen av vedlikehold av skolebygningene, og at enkelte sentrale aktører påpeker en utvikling i retning av økende vedlikeholdsetterslep.

Kontrollutvalget understreker derfor viktigheten av at Byrådsavdeling for kultur og utdanning følger opp spørsmålsstillinger og temaområder som påpekes i revisjonens rapport, og som byrådsavdelingen selv sier at det er hensiktsmessig å arbeide videre med.

Kultur- og utdanningskomiteen tok rapporten til orientering ved sin behandling 21.04.2004, sak 29. Se for øvrig komiteens merknader gjengitt i vedlegg 2.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med denne undersøkelsen er å gi informasjon om oppfølgingen av de tiltakene som ble varslet 2004 og av kontrollutvalgets vedtak gjengitt ovenfor.

Temaområdene 3 og 4 ovenfor om Undervisningsbygg kunne overta skolenes ansvar for det indre vedlikeholdet og implikasjonene av at skolene var i så dårlig stand med hensyn til helse, miljø og sikkerhet (HMS), ble behandlet av bystyret 15.12.2004, sak 540 *Vedlikeholdssituasjonen i Osloskolen*. Bystyret valgte da en prioritering av rehabilitering ut fra HMS-kriterier hvor følgeskader og alvorlige trusler skulle utbedres først. I tillegg ble det avgjort at skolenes ansvar for det indre vedlikeholdet ikke skulle overføres til Undervisningsbygg. Begrunnelsen var at skolene fortsatt skulle ha insentiver til å ta vare på skolebyggene. Oppfølgingsundersøkelsen berører derfor i liten grad disse områdene. Når det gjelder punkt 5 ovenfor om vaktmesterens tidsbruk og kompetanse, har Undervisningsbygg arbeidet med å forbedre vaktmesternes kompetanse og

innføre egen vaktmesteravtale. Vi har i denne undersøkelsen valgt å ikke se nærmere på det området.

Vi behandler disse problemstillingene i rapporten:

1. Hvordan fungerer samarbeidet mellom Undervisningsbygg og Utdanningsetaten i arbeidet med skolebyggene?
2. Hvordan fungerer bestillerfunksjonen?
3. Har Undervisningsbygg og Utdanningsetaten fulgt opp de tiltakene de sa de ville følge opp etter 2004 rapporten?

I denne oppfølgingsundersøkelsen har vi sett på grensesnittet mellom Utdanningsetaten og Undervisningsbygg Oslo KF både når det gjelder investeringer og vedlikehold. Det betyr at vi har endret perspektivet noe sammenlignet med rapport 4/2004 hvor fokus var på vedlikehold. Det skyldes dels at høringsuttalelsen fra Byrådsavdeling for kultur og utdanning den gang bl.a. fokuserte på bestillerfunksjonen og kostnads-effektivitet knyttet til levering av skolebygg, dels den betydelige opplevde og forventede veksten i elevtallene i Oslo som stiller kommunen overfor store utfordringer når det gjelder nybygg.

## 1.3 Metode

Datainnsamlingen ble påbegynt i november 2007 og fullført høsten 2008. Datainnsamlingen besto i en gjennomgang av dokumenter (planer, rapporter og avtaler) og intervjuer med aktørene:

- Utdanningsetaten
- Byrådsavdeling for kultur og utdanning
- Undervisningsbygg Oslo KF.
- Byrådsavdeling for byutvikling som Undervisningsbygg rapporterer til fom. 01.01.2005.

Hvis ikke annen kilde er nevnt, så er dataene hentet fra intervjuene. Intervjuene er verifiserte av informantene. I slutfasen av arbeidet med rapporten har vi også gjennomgått byrådets forslag til budsjett 2009 og Økonomiplan 2009-2012, samt konsekvensanalysene fra Undervisningsbygg og Utdanningsetaten.

Som rapporten fra 2004, er dette en beskrivende rapport som presenterte et bilde av status slik det ble erfart og opplevd våren 2008 av Undervisningsbygg og Utdanningsetaten.

#### 1.4 Aktørene og arbeidene på skolebyggene

Nedenfor presenteres kort Utdanningsetaten og Undervisningsbygg. Videre vil vi presentere hovedtypene av arbeid som gjøres på skolebyggene.

Utdanningsetaten ved Avdeling for skoleanlegg (ASA) har hovedansvaret for utredning av skolebehovet i Oslo (skolebehovsplanen) og er ansvarlig for å bestille større bygg- og rehabiliteringsprosjekter. Utdanningsetatens skoler leier 1,3 millioner m<sup>2</sup> av Undervisningsbygg. Utdanningsetaten rapporterer til Byrådsavdeling for kultur og utdanning.

Undervisningsbygg eier de aller fleste skolebyggene i Oslo.<sup>1</sup> Undervisningsbygg er ansvarlig for å bygge, drifte og vedlikeholde eiendomsmassen. Undervisningsbygg konkurransetsetter det meste av arbeidet med skolebyggene. Alle skolene betaler husleie til Undervisningsbygg som går til å dekke vedlikeholdet som Undervisningsbygg gjør på skolene og til tilbakebetaling av lån. Undervisningsbygg rapporterer til Byrådsavdeling for byutvikling.

Forholdet mellom Undervisningsbygg og Utdanningsetaten er regulert i prinsippavtalen som ble undertegnet sommeren 2006.

Nedenfor følger en forenklet fremstilling av hovedtyper av arbeid som gjøres med skolebyggene. Arbeidene varierer med hensyn til hvem som bestiller, hvem som utfører, om det er nybygg, rehabilitering eller vedlikehold og finansieringskilder<sup>2</sup>:

1 Bortsett fra tre OPS-skoler (offentlig privat samarbeid) og noen bygg som Undervisningsbygg leier inn for videre utleie, eksempelvis Oslo Katedralskole, Vestre Aker skole, Skullerud og Åsen voksenopplæring.

2 Inndelingen er forenklet og hentet fra byrådets notat

1. Kapasitetsutvidelse/rehabilitering/nybyggsprosjekter. Disse blir bestilt av Utdanningsetaten fra Undervisningsbygg. Dette skjer med grunnlag i bestillingsoversikten som vedtas av bystyret. Undervisningsbygg har byggherreansvaret og konkurransetsetter prosjektering og styring av prosjektene.
2. Akutttiltak og generell rehabilitering for å innhente vedlikeholdsetterslepet. Hvilke skoler som skal få hva prioriteres av Utdanningsetaten i samråd med Undervisningsbygg. Det er budsjettert 500 millioner kroner hvert år fra 2006 til 2007, 485 mill. kroner i 2008 og 300 mill. kroner årlig fra 2009-2012 til disse tiltakene. Undervisningsbygg konkurransetsetter planlegging og gjennomføring av tiltakene og styrer kostnadene i porteføljen.
3. FDV-oppgavene (forvaltning, drift og vedlikehold) ved skolebyggene. Undervisningsbygg har ansvar for forvaltningen av felleskostnader på skolebyggene (snømåking, skifte av filter for lufteanlegg, kontroll av lekeplasser etc.). Ansvar for drift og vedlikehold er delt mellom Undervisningsbygg og skolene. Ansvarsdelingen er regulert i leiekontrakten med skolene. Prinsippet er at Undervisningsbygg har ansvaret for bygningskropp, ytre vedlikehold og tekniske anlegg mens skolene har ansvaret for arbeidet og kostnadene som er knyttet til bruken av skolen (for eksempel overflater og tekniske anlegg på serverrom). Skolene mottar budsjettmidler for å kunne ivareta sine plikter i leieavtalen, men midlene er ikke øremerket og kan brukes til andre ting.

til kultur- og utdanningskomiteen, notat nr. U-78/2006, datert: 26.10.2006

## **1.5 Rapportens oppbygging**

Kapittel to beskriver forholdet mellom Utdanningsetaten og Undervisningsbygg når det gjelder planer og utveksling av informasjon. Kapittel tre omhandler bestillerfunksjonen, konkurranseutsetting og kostnadseffektivitet.

Kapittel fire beskriver tiltak knyttet til det delte vedlikeholdsansvaret mellom Undervisningsbygg og skolene. Kapittel fem er en oppsummering av vesentlige funn i oppfølgingsundersøkelsen. Kapittel seks presenterer en sammenfatning av høringsuttalelsene (som er vedlagt bakerst i rapporten) og kommentarer til disse.

## 2. Samarbeidet om planer og utveksling av informasjon

I dette kapitlet ser vi på Utdanningsetatens og Undervisningsbyggs oppfatning av samarbeidsforholdet med hensyn til utarbeiding av overordnede planer og utveksling av informasjon.

### 2.1 Samarbeidet om planer

Det er to planprosesser som ligger til grunn for arbeidet med skolebyggene. En fører fram til bystyrets vedtak om skolebehovsplan. Den andre gir en liste over prioriterte prosjekter for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet.

Skolebehovsplanen blir forberedt av Utdanningsetaten med innspill fra Undervisningsbygg og en rekke andre instanser. Byrådsavdeling for kultur og utdanning sluttbehandler planforslaget før det legges fram til behandling i byrådet og bystyret. Planen inneholder en vurdering av behovet for antall og typer elevplasser og nye skoler. I 2005 ble det utarbeidet en ny og helhetlig skolebehovsplan for Oslo kommune; Skolebehovsplan 2005 - 2015, vedtatt av bystyret 01/03/2006 sak 59 (byråds sak 279/05). Skolebehovsplanen ble tidligere rullert årlig, men blir nå rullert hvert annet år.

Prioriterte rehabiliteringstiltak og akutttiltak omfatter skolebygg som skal bli utbedret det påfølgende året. Det kan gjelde nytt ventilasjonsanlegg, reparasjon av tak, toalett eller gymsal, ny solavskjerming etc. Det er bevilget ca. 500 millioner kroner til disse tiltakene hvert år de siste årene, for 2009 er forslaget 300 millioner kroner. Hovedkildene til valgene av innsatsområder er prioriteringer lagt i bystyresak 540/04 *Vedlikeholdssituasjonen i Osloskolen* (byråds sak 237/04), utbyggers faglige vurderinger<sup>3</sup> og brukernes opplevelse av akutte behov for

<sup>3</sup> De faglige vurderingene er basert på tilstandsvurderingen (utført av Multiconsult på oppdrag fra Undervisningsbygg) av alle skolebygg i 2002. På basis av tilstandsvurderingen utarbeidet Undervisningsbygg en prioriteringsliste over vedlikeholdsbehov i skolene. Denne oppdateres jevnlig, før i it-systemet Tips og nå i Landlord.

rehabilitering<sup>4</sup>. Prioriteringene drøftes mellom Utdanningsetaten og Undervisningsbygg i møter på høsten.

### Aktørenes erfaringer

Både Utdanningsetaten og Undervisningsbygg uttrykte tilfredshet med prosessen med å lage skolebehovsplanen. Aktørene var også fornøyd med fremgangsmåten for å prioritere akutt- og rehabiliteringstiltakene. Utdanningsetaten fortalte at utarbeidelsen av planen var en grundig prosess. Utdanningsetaten fortalte at selv med ulike vurderinger av mangler så ble aktørene enige om prioriteringene basert på de politiske føringene. Undervisningsbygg sa at prosessen med Utdanningsetaten for å prioritere konkrete prosjekter foregikk på en ryddig og oversiktlig måte. Den eneste utfordringen som ledelsen i Undervisningsbygg så, var at prosessen tok lang tid og det var ønskelig at Utdanningsetaten kunne velge prosjekter raskere.

### 2.2 Prinsippavtalens punkt om full åpenhet

Prinsippavtalen som Utdanningsetaten og Undervisningsbygg inngikk i juni 2006 stadfester (s 5) at kontraktsaktørene skal ha:

- åpenhet i alle forhold som påvirker plan- og eller styringsprosessen
- åpenhet i alle forhold som påvirker enhetenes økonomi- og budsjettstyring

Det tok to år før Utdanningsetaten og Undervisningsbygg ble enige om prinsippavtalen. De fleste av informantene oppga at hovedgrunnen til at det tok så lang tid var uenighet om formuleringene om åpenhet.

<sup>4</sup> Skolene melder inn sine behov for akutte tiltak og avvik/mangler ved det fysiske arbeidsmiljøet, årlig eller oftere, inn til HMS-portalen på Utdanningsetatens hjemmesider.

### Utdanningsetatens erfaringer

Utdanningsetaten mente at punktet om åpenhet var viktig fordi det ga trygghet for at etaten fikk det den betalte for. Utdanningsetaten fortalte at den kunne kontrollere om den fikk det den hadde bestilt, men at etaten i praksis ikke kunne kontrollere om den ble fakturert for noe den ikke hadde bestilt. Utdanningsetaten ønsket å kunne spore fakturaer fra Undervisningsbygg og sammenholde fakturaene med den vedtatte prioriteringslisten. I tillegg ønsket Utdanningsetaten å kunne få en erklæring om at Undervisningsbygg ikke har fakturert noe som ikke har stått på prioriteringslisten. Utdanningsetaten fortalte at den gjennomførte stikkprøvekontroller og deltok på formelle overtagelsesbefaringer med Undervisningsbygg.

Utdanningsetaten oppga ett og ett halvt år etter at prinsippavtalen var undertegnet, at den ikke hadde merket noen endring av åpenheten hos Undervisningsbygg og at Undervisningsbygg fremdeles nølte med å utlevere dokumenter. Utdanningsetaten fortalte for eksempel at det hendte den slet med å få relevant informasjon om kostnader.

Byrådsavdeling for kultur og utdanning stilte seg bak Utdanningsetaten i denne saken og var enig i at Prinsippavtalen ikke fungerte tilfredsstillende i praksis.

### Undervisningsbyggs erfaringer

Ledelsen i Undervisningsbygg oppfattet at det var stor grad av åpenhet og innsyn i Undervisningsbyggs gjøren og laden. Den mente at det var nødvendig for Utdanningsetaten å ha innsyn og at etaten fikk den informasjonen den ba om. Ledelsen ga uttrykk for at den på oppfordring ga Utdanningsetaten innsyn i kostnader i prosjektene.

### Eksempler på punkter som aktørene var uenige om

Utdanningsetaten nevnte en rekke eksempler hvor etaten mente at Undervisningsbygg ikke

hadde kommet med tilstrekkelig informasjon, eller at det hadde tatt lang tid å få de etterspurte dokumentene. Noen av eksemplene var:

- Utdanningsetaten hadde i lengre tid etterspurt rapportering om bruken av rehabiliteringspotten på 500 mill kroner fra 2005 og 2006.<sup>5</sup> Undervisningsbygg svarte at rapportene var sendt til riktig tid.<sup>6</sup>
- Et brev fra Utdanningsetaten med spørsmål til Undervisningsbygg om kostnadsstyringen på tre skoler: Sollerudstranda, Holmliahallen og Hellerud videregående skoler, ble ifølge etaten besvart sent og mangelfullt.<sup>7</sup> Undervisningsbygg kommenterte: "Det er riktig at det tok uforholdsmessig lang tid før brevet ble besvart. Dette har vi beklaget og begrunnet. Det ble gitt en detaljert redegjørelse for de tre prosjektene i brev datert 20.09.07. Vi har ikke forsøkt å holde noe skjult i vedrørende prosjektene."
- Utdanningsetaten og Undervisningsbygg var uenige om hvorvidt Undervisningsbygg burde presentert foretakets årlige driftsplaner med kostnadsestimater for den enkelte skole. Utdanningsetaten ønsket dette. Undervisningsbygg leverte bare et regnskap i etterkant for driftskostnadene per skole. Generelle planer i forkant for alle skolene samlet ble oversendt Utdanningsetaten, men uten kostnadsestimater.

<sup>5</sup> Bakgrunnen var en stikkprøvekontroll fra Utdanningsetaten. Etaten fikk svar først i august/september 2007. Utdanningsetaten oppgir at den etterspurte dokumentasjonen er mangelfull.

<sup>6</sup> Det er ifølge Undervisningsbygg sendt rapporter fra Undervisningsbyggs Eiendomsavdeling over gjennomførte investeringsprosjekter på rehabiliteringspotten både for 2005 og 2006. Disse inneholder både investeringsoversikt og husleieberegning. Det er både sendt rapporter for status midtveis i året og ved årsavslutning. Kopi av rapportene ble også fremlagt i møte med Utdanningsetaten høsten 2007 da de hevdet å ikke ha mottatt rapportering. Rapportene finnes i Undervisningsbyggs arkiv.

<sup>7</sup> 06.01.2006 sendte Utdanningsetaten brev til Undervisningsbygg og ba om nærmere informasjon om tre prosjekter fra 2005. Utdanningsetaten var usikker på om prosjektene var blitt dyrere enn det som var bestilt/avtalt.

## Undervisningsbyggs oppgave:

Det ville være et for omfattende arbeid å skulle budsjettere disse (drifts-) arbeidene i kroner på et så tidlig tidspunkt. (...) eksempelvis gjennomføres det service på ventilasjonsanlegg to ganger i året. Selve servicen er avtalefestet i kroner, men eventuelle behov for utskiftninger vil ikke bli avdekket før man gjennomfører kontrollen, og kan derfor vanskelig budsjetteres på forhånd.

(...) Mht. forvaltning, drift og vedlikehold mener vi at vi praktiserer full åpenhet i dag. Det er også viktig for Undervisningsbygg at denne åpenheten skal være gjensidig. I forkant av våre årlige møter med hver enkelt skole oppdaterer vi neste års vedlikeholdsplan, og disse meddeles hver enkelt skole. Den enkelte skole får oversendt planen sammen med referat fra møtet. Utdanningsetaten får hvert år et brev fra Undervisningsbygg som viser deres overordnede prioriteringer. Å gjøre prioriteringene på vedlikehold og gjennomføre disse er et ansvar som er gitt Undervisningsbygg i kraft at den ble etablert som et kommunalt foretak, i og med at profesjonell planlegging av verdibevarende vedlikehold var en av hovedintensjonene bak eiendomsreformen. Disse prioriteringene er det kun Undervisningsbygg som skal gjøre.

- Et annet og relatert punkt er at Undervisningsbygg oppgave at bare noen skoler oversendte sine planer for vedlikehold og at disse planene bar preg av at de ikke var langsiktige nok. Undervisningsbygg var bekymret for at det ikke ble satt av nok midler til å kunne gjennomføre et verdibevarende innvendig vedlikehold. Dette punktet kommer vi også tilbake til i avsnitt 4.4.

Kommunerevisjonen er kjent med at det har vært arbeidet med punktet i prinsippavtalen om åpenhet våren 2008 og at begge byrådsavdelingene har vært med på denne prosessen. I mai 2008 oppgave Utdanningsetaten at aktørene hadde blitt enige om de fleste punktene.

I faktaverifiseringen våren 2008 trakk Undervisningsbygg frem et annet viktig punkt; nødvendigheten av avklaringer av ansvar og risiko for tidlige budsjettall. Fra de folkevalgte vedtar prosjektet til byggingen kommer i gang, kan det ha gått flere år og kanskje har det vært en kostnadsøkning. Ifølge Undervisningsbygg, skal Utdanningsetaten ha ønsket at Undervisningsbygg skal være formelt bundet til budsjettinnspill før leieavtalen er inngått. Undervisningsbygg mener at foretaket og Utdanningsetaten har en intensjon om å samarbeide og samordne budsjettinnspill, men at risikofordelingen må følge formell avtaleinngåelse. Undervisningsbygg oppgave at denne problemstillingen er beskrevet og oversendt respektive byrådsavdelinger for vurdering av en endring i avtaleforholdet mellom aktørene.

I forslag til budsjett for 2009 har byrådet foreslått en forbedret investeringskontroll, herunder kvalitetssikringsordning for større investeringsprosjekter. Det foreslås bl.a. at investeringsrammene til Undervisningsbygg baseres på de prosjektene som er kommet langt nok til å kunne fremmes til vedtak. Før et prosjekt blir vedtatt og det signeres en bindende husleieavtale mellom bestiller og utfører, vil det bli utarbeidet både en behovsanalyse, og hvis denne er positiv, et forprosjekt som begge skal kvalitetssikres eksternt.<sup>8</sup> Etter at avtale er inngått, vil ansvaret og risikoen i forhold til at prosjektet holder seg innenfor vedtatt ramme ligge hos utfører.

I sin konsekvensanalyse skriver Utdanningsetaten at etaten ser at det er behov for oppfølging av investeringskontrollen tatt i betraktning den betydelige kostnadsusikkerheten og -utviklingen den har opplevd i forhold til skolebygg de siste årene. Utdanningsetaten er imidlertid usikker på effekten av de tiltakene som foreslås.

<sup>8</sup> Byrådets forslag til budsjett 2009, Økonomiplan 2009-2012, del 1, s.10

### 3. Bestillerfunksjonen, konkurranseutsetting og kostnadseffektivitet

I sin tilbakemelding på 2004-rapporten formulerte Byrådsavdeling for kultur og utdanning følgende problemstilling for bestillerfunksjonen:

Den kanskje største svakheten ved omorganisering av Skoleetaten og etableringen av Undervisningsbygg er bestillerfunksjonen, og spørsmålet om bestillerfunksjonen er tydelig og sterk nok. Dette må ses i sammenheng med at Undervisningsbygg de facto har en monopolrolle for levering av skolebygg i Oslo, og det er et behov for å vurdere både bestillerfunksjonen og styrets rolle som kontrollør av at foretaket driver kostnadseffektivt.

I dette kapittelet har vi sett nærmere på hvordan bestillerfunksjonen er endret siden 2004, i hvilken grad Utdanningsetaten har konkurranseutsatt tjenestene som ytes av Undervisningsbygg og om styret i Undervisningsbygg har ført tilsyn med at foretaket driver kostnadseffektivt.

Oslo kommunes eiendomsreform ble evaluert i 2006.<sup>9</sup> Evalueringen fant at en sterk bestillerkompetanse var en av fire viktig utfordringer i den videre utviklingen av eiendomsforvaltningen. Evalueringsteamet oppsummerte funnet om bestillerkompetanse med:

Kommunen må lykkes med å videreutvikle bruker/bestillerkompetansen. Dersom dette ikke oppnås, vil brukerne/bestillerne ikke evne å stille de nødvendige krav til foretakene og/eller effektivt nyttegjøre seg sin valgfrihet. Dette vil hemme målsettingen om å oppnå en bedret tjenesteproduksjon gjennom eiendomsreformen.<sup>10</sup>

I byrådets vurdering av evalueringen heter det bl.a.: ”Byrådet vil arbeide med å videreutvikle og styrke virksomhetenes bestillerkompetanse.”<sup>11</sup> Bystyret tok byrådssaken til orientering.<sup>12</sup>

#### 3.1 Hvordan er bestillerfunksjonen endret?

Før 2005 ble arbeidet med skolebyggene administrert i Planseksjonen som var en del av Utdanningsetatens Avdeling for elevforvaltning og planlegging. I 2004/2005 ble behovene for en effektiv bestillerfunksjon i Utdanningsetaten vurdert av Ernst & Young AS<sup>13</sup>. Rapporten kartla krav til kompetanse og rolleavklaring og dette ble fulgt opp ved opprettelsen av en ny Avdeling for skoleanlegg (ASA) i Utdanningsetaten i 2005.<sup>14</sup>

ASA er ansvarlig for skolebehovsplanlegging, rehabilitering og nybygg. ASA har i løpet av de siste årene fått flere ansatte og har styrket sin kompetanse. Til sammen talte avdelingen våren 2008 åtte personer med kompetanse på rektorstøtte, prosjektledelse, bestiller- og controllerfunksjon.

Utdanningsetaten og byrådsavdelingene oppga at de opplevde at rollen som bestiller var styrket fordi kompetansen var økt i Utdanningsetaten. Utdanningsetaten ga uttrykk for at den leverte mer presise kravspesifikasjoner enn tidligere.

Undervisningsbygg, på den andre siden, mente at Utdanningsetaten fortsatt kunne forbedre sin bestillerfunksjon. Undervisningsbygg underbygde dette med at Utdanningsetaten av og til ga for korte, urealistiske og noen ganger upresise tidsfrister.

Utdanningsetaten inngikk i 2007 avtale med konsulentfirmaet Agenda om evaluering av etatens bestillerfunksjon, men utsatte oppdraget for å unngå parallellarbeid med Kommunerevisjonen oppfølgingsundersøkelse.

I byrådets forslag til budsjett 2009 er det avsatt

9 Selmer Advokatfirma, Evaluering av Oslo kommunes eiendomsreform, 31.01.2006.

10 Ibid. s 59.

11 Byrådssak 66/06.

12 Bystyresak 434/06.

13 “Utvikling av Planseksjonen” ble avsluttet 01.05.2005. Dette var en oppfølger av forprosjektet “Klargjøring av kunde- og leverandørrollen knyttet til drift av- og vedlikehold av skolebygg”, datert 03. 12.2004.

14 Samtidig ble Utbyggingsseksjonen i Byrådsavdeling for kultur og utdanning nedlagt.

15,5 millioner kroner til å styrke bestillerfunksjonen på flere områder, herunder skole.

### 3.2 Konkurransetsetting av Undervisningsbyggs tjenester

Utdanningsetaten kan velge å styrke sin forhandlings situasjon ved å konkurransetsette og slik sammenligne tjenestene som tilbys av Undervisningsbygg med tilbud fra andre byggherrer/aktører. I intervjuene med Kommunerevisjonen var alle aktørene opptatt av at Utdanningsetaten kunne konkurransetsette tjenestene som Undervisningsbygg utførte. Byrådet har også signaliserte ønske om dette:

Byrådet ønsker å styrke Utdanningsetatens bestillerrolle, og legger vekt på etatens ansvar for å prioritere prosjekter innenfor tildelte rammer. (...) Der forholdene ligger til rette for det bør Undervisningsbyggs tjenester konkurransetsettes ved at etaten innhenter tilbud fra andre private og offentlige aktører. (...) <sup>15</sup>

#### Prosjekter for å konkurransetsette bygging av nye skoler

Utdanningsetaten har arbeidet i flere år for å konkurransetsette bygging av nye skoler. Utdanningsetaten var våren 2008 i sluttforhandlinger med en privat aktør om utbygging av Ullern videregående skole, og planla bygging av ny Gran skole og ny Veitvets-skole som OPS-prosjekter (offentlig-privat-samarbeid). Så langt var det ingen skoler som var oppført av en annen leverandør enn Undervisningsbygg. På spørsmål til Utdanningsetaten om hvorfor dette ikke var gjort ennå svarte etaten:

Det har imidlertid vært nødvendig å bygge opp Avdeling for skoleanlegg kapasitets- og kompetansemessig og få på plass nye kravspesifikasjoner før etaten kan gjennomføre prosjekter uten Undervisningsbygg.

Undervisningsbygg fortalte at den imøteså konkurranse fra andre byggherrer og pekte på at den

<sup>15</sup> Bystyresak 540/04 *Vedlikeholdssituasjonen i Oslo skolen* (Byråds sak 237/04, s 7-8 under Styring og effektivitet).

selv bare utførte en liten del av det arbeidet som gjøres på skolene. Arbeidet ble i stor grad satt ut til underleverandører.

Konkurransetsetting av skolenes indre vedlikehold hadde ikke vært gjennomført ennå. Men Utdanningsetaten har arbeidet for å få til dette. Dette punktet kommer vi tilbake til i kapittel 4.

### 3.3 Styrets tilsyn med kostnads effektivitet

Både Byrådsavdeling for kultur og utdanning og Utdanningsetaten har pekt på styrets ansvar for å synliggjøre Undervisningsbyggs kostnadseffektivitet. I eierstrategien for de kommunale eiendomsforetakene (byråds sak 123/05) står det at styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor foretakets ledelse på vegne av eier (s. 3). Senere i strategien står det at forvaltningens kostnadseffektivitet må dokumenteres med nøkkeltall og sammenligninger med andre tilsvarende eiendomsselskaper, både privat og offentlig (s. 9). Det står også mer detaljert at:

for å få et bilde av foretakenes virksomhet og effektivitet må foretaket foreta analyser av leieutvikling, kostnadsutvikling og produktivitet, herunder kostnadsindikatorer forvaltningskostnader pr. m<sup>2</sup>, driftskostnader pr. m<sup>2</sup> og vedlikeholdskostnader pr. m<sup>2</sup> (s. 6).

I byrådets forslag til budsjett 2008 står det at:

Undervisningsbygg Oslo KF skal styre kostnadene for prosjektporteføljen, og rapportere for gjennomføringen til Utdanningsetaten, herunder skal foretaket redegjøre for kostnadseffektivitet samt iverksettelse av politiske føringer. <sup>16</sup>

I byråds sak 237/04 *Vedlikeholdssituasjonen i Oslo skolen* står det under *Styring og effektivitet* (s.7):

Foretaket (Undervisningsbygg) er kun i begrenset grad konkurransetsett. Styret må ha et klart ansvar for å sikre effektivitet og kostnadskontroll, og forventes å godtgjøre fremgang i kostnadseffektivitet.

<sup>16</sup> Byrådets forslag til budsjett 2008, Byrådsavdelings for barn og utdanning, s 12, 3. avsnitt og i Byrådets forslag til budsjett 2007, samme byrådsavdeling s. 18.

ektivitet og kvalitativt tilbud gjennom økonomiplanperioden

Undervisningsbygg ved styreleder og direktør bekreftet i et notat av 20.02.2008 at det var en forutsetning for opprettelsen av Undervisningsbygg at foretaket skulle måles mot andre aktører i bransjen. Dette skulle skje gjennom nøkkeltallsvurderinger. Notatet er gjengitt i sin helhet i vedlegg tre.

### Aktørenes erfaringer

Utdanningsetaten og Byrådsavdeling for kultur og utdanning ga uttrykk for at de ikke hadde merket seg at styret hadde synliggjort at foretaket driver kostnadseffektivt og at de hadde etterspurt dette.

I nevnte notat fra styrelederen og direktøren i Undervisningsbygg forklarte de både hva de hadde gjort og hvorfor de ikke hadde kunnet prioritere dette arbeidet ordentlig. Her følger et utdrag:

I virksomhetens første driftsår ble det arbeidet en del med tilnærming til denne målsetting, uten at dette ble nedfelt i en gjennomgripende styringsmekanisme. Ved omleggingen av regnskapsprinsipp fra regnskapsloven til kommuneloven i 2006, ødela dette grunnlaget for nøkkeltallsvurderinger på virksomhetsnivå slik man tidligere hadde forutsatt. I og med at eiendomsvirksomheten på kommunenivå er veldig forskjellig, også der det er etablert kommunale foretak, er det vanskelig å basere seg på sammenligning med andre kommunale virksomheter. Det mest nærliggende er derfor en sammenligning med andre eiendomsforetak, men denne tilnærming har ikke hatt prioritet. Direkte sammenligning med private foretak fremstår uhenksom som følge av høyst forskjellige rammevilkår (kanskje særlig anskaffelsesreglene), men også fordi det er vanskelig å få tak i relevante nøkkeltall, i og med at slike tall er konkurransefølsomme.

Undervisningsbygg skrev videre i notatet at foretaket arbeidet systematisk med effektivitet

og sammenligning på flere nivåer. Blant annet ble det arbeidet med forberedelser til to benchmarkingsprosjekter og det ble høstet erfaringer med hvor utfordrende dette er. Undervisningsbyggs nye verktøy for FDV (forvaltning, drift og vedlikehold) ville gi gode muligheter for sammenligning av kostnader skole for skole. I regnskapssystemet Agresso hadde Undervisningsbygg lagt til rette for en sammenligning av forskjellige kostnadstyper. Utbyggingsavdelingen har hatt nøkkeltallsvurderinger på et lavere nivå som en naturlig del av avdelingens virksomhet. Et internt prosjekt var i gang for å kartlegge livsløpskostnader.

Undervisningsbygg pekte i notatet også på den krevende situasjonen som oppsto etter mislighets sakene<sup>17</sup> og økt fokus på internkontroll som grunner til at nøkkeltallsvurderingene ikke hadde vært prioritert aller høyest. Undervisningsbyggs hovedprioritet var å oppfylle behovet for elevplasser og forbedre sitt system for internkontroll.

I forslag til budsjett 2009 foreslår byrådet å forsterke kvalitetssikring av prosjektkostnader, øke kravene til prosjektstandardisering og styrke eieroppfølgingen i kommunens foretak<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Jf rapport 27/2006 *Granskningsrapport 2 Undervisningsbygg Oslo KF*, Rapport 16/2006 *Granskningsrapport Undervisningsbygg Oslo KF*, Rapport 16/2004 *Økonomisk styring av investeringsprosjekter i Undervisningsbygg KF*.

<sup>18</sup> *Byrådets forslag til budsjett 2009, Økonomiplan 2009-2012, del 1 s10*

## 4. Undervisningsbygg og skolenes delte vedlikeholdsansvar

I dette kapitlet har vi fulgt opp Undervisningsbyggs tilbakemeldinger til 2004-rapporten om å gjennomføre årsbefaringer på alle skolene og innføre nye leiekontrakter. Vi har også spurt Utdanningsetaten og Undervisningsbygg hvordan de oppfattet ansvarsfordelingen generelt og hvordan de så på ressursituasjonen på skolene. I dette kapitlet kommer vi tilbake til spørsmålet om Undervisningsbygg eller en ekstern utfører kan utføre alt vedlikeholdet på skolene.

### 4.1 Erfaringer med ansvarsfordelingen

Etter opprettelsen av Undervisningsbygg i 2002 fikk utleier og leietakerne et delt ansvar for vedlikeholdet av skolebyggene. Rapport 4/2004 hadde et særlig fokus på grunnskolenes ivaretagelse av sitt ansvar og påpekte følgende:

Selv om ansvarsfordelingen mellom skolene og Undervisningsbygg med hensyn til vedlikehold av skolebyggene er definert i leieavtalen mellom aktørene, erfarer aktørene at flere forhold vedrørende ansvarsfordelingen i praksis har vist seg å være uklare.

Kommunerevisjonen spurte Utdanningsetaten og Undervisningsbygg om ansvarsfordelingen mellom skolene og Undervisningsbygg var endret etter forvaltningsrevisjonsrapporten i 2004. Siden vi ikke har snakket med rektorene, er ikke denne informasjonen direkte sammenlignbar med den som ble gitt i 2004-rapporten som i stor grad var basert på intervjuer med rektorene.

Både Utdanningsetaten og Undervisningsbygg fortalte at de opplevde at ansvarsfordelingen var blitt klarere etter 2004. Utdanningsetaten sa blant annet at den i de siste årene ikke lenger hadde fått tilbakemeldinger om uklar ansvarsfordeling. Ledelsen i Undervisningsbygg forklarte dette med at Undervisningsbygg arbeidet mer planlagt og systematisk, mens det før var en større grad av adhocoppgaver. Begge aktører fremholdt at rektor brukte mindre tid på vedlikeholdsspørsmål og kommunikasjon med Undervisningsbygg enn før.

### 4.2 De nye husleieavtalene

Leieavtalen mellom hver enkelt skole og Undervisningsbygg avklarer rollene og ansvarsfordelingen mellom aktørene for drift og vedlikehold. Etter at Undervisningsbygg ble opprettet inngikk Utdanningsetaten på vegne av hver av skolene en standardisert leieavtale med Undervisningsbygg. Allerede i 2004-rapporten ble det oppgitt at Undervisningsbygg arbeidet med å lage nye avtaler og at disse skulle reforhandles med hver av skolene. Undervisningsbygg pekte i sine tilbakemeldinger til 2004-rapporten på at skolene gjennom en egen forhandlingsrunde og undertegning av leiekontrakten ville få bedre kjennskap til innholdet i kontrakten og ta et større ansvar for å følge opp leietakers plikter.

Som nevnt tidligere i rapporten ble en ny prinsippavtale for regulering av samhandlingsformen mellom Utdanningsetaten og Undervisningsbygg undertegnet 21.06.2006. Prinsippavtalen har husleieavtalen som vedlegg.<sup>19</sup> Fra prinsippavtalen ble signert til leieavtalene kunne undertegnes måtte aktørene bli enige om hvilke skoler som var rehabiliterte og hvilke som ikke var det. Deretter diskuterte man standarden som skolene og Undervisningsbygg skulle opprettholde. Enighet ble oppnådd våren 2007 og avtalene kunne signeres. De første fem avtalene mellom skolene og Undervisningsbygg ble signert i november i 2007. Sommeren 2008 gjenstod det å inngå 20 % av avtalene.

### 4.3 Skolenes vedlikeholdsmidler

I rapport 4/2004 fortalte rektorene som ble intervjuet at de opplevde at de sviktet sitt ansvar for det indre vedlikeholdet. Det var særlig de uforutsette og variable utgiftene som representerte en stor utfordring i forhold til skolenes muligheter til å ivareta sine vedlikeholdsplikter. Skolene har fått vedlikeholdsmidler gjennom den årlige budsjettildelingen. Dette var en sum i kroner og

<sup>19</sup> Det er to typer husleieavtaler. En er for 'gamle' eller ikkerekonstruerte bygg og en for nye og rehabiliterte bygg

øre per m<sup>2</sup>, men midlene var ikke øremerket. Det innebar at skoleledelsen har kunnet prioritere å bruke pengene til noe annet enn vedlikehold.

Utdanningsetatens tildeling til skolenes indre vedlikehold ble økt fra 15 til 22 kr/kvm for skoler i 2008-budsjettet, ved arealeffektivisering. Likevel oppga Undervisningsbyggs ledelse dette om skolenes ressursbruk:

De fleste skolene sier at de har for lite midler til å forvalte det som er skolenes ansvar. Vi er redde for at det vil bli et nytt etterslep på det indre vedlikeholdet.

Foretakets ledelse forklarte videre at noen skoler får mye ut av sine budsjetterte midler til vedlikehold, andre får mindre. Men den største forskjellen er at det er lettere å vedlikeholde et forholdsvis nytt bygg kontra et eldre bygg.

Ledelsen i Undervisningsbygg forklarte at:

Det settes ikke av nok midler til å kunne gjennomføre et verdibevarende innvendig vedlikehold (jf. anbefalt kostnadsramme i Holteprosjekts byggkalkulator, PEAB, Multiconsult og andre).

Utdanningsetaten oppga at den har utført stikkprøver som viste at flere skoler ikke brukte tilgjengelige ressurser på indre vedlikehold. Utdanningsetaten mente at det indre vedlikeholdet var mer avhengig av skoleledelsens holdinger enn av kvaliteten på skolebygget. Utdanningsetaten fortalte at mens noen skoler brukte mindre enn de budsjetterte midlene til vedlikehold, var det også flere skoler som benyttet mer.

I Undervisningsbyggs konsekvensanalyse av byrådet forslag til budsjett 2009 skriver foretaket (igjen) at det hadde vært ønskelig med økte ressurser til vedlikehold av bygningsmassen der behovene er større enn tilgjengelige midler.

#### **4.4 Følger Undervisningsbygg opp skolenes vedlikehold?**

Eiendomssjefen i Undervisningsbygg fortalte at foretaket har utført årlige befaringer i flere år. Befaringene i 2008 var mer systematisk og helhetlig utført enn i 2004. Sammen med skoleledelsen gikk Undervisningsbygg igjennom hva som er gjort og hva som er planen for neste år på den delen av vedlikeholdet som er Undervisningsbyggs ansvar. I tillegg etterspurte Undervisningsbygg skolenes egen vedlikeholdsplan og så på hva skolene hadde gjort året før. Undervisningsbygg fortalte at ikke alle skolene var like flinke til å utarbeide og levere planer for sitt vedlikehold.

I tillegg forklarte foretakets ledelse at:

Planene (som de mottok fra noen av skolene, vår anm.) bærer preg av at det ikke tenkes langsiktig i forhold til det innvendige vedlikeholdet.

Hvis skolene ikke har oppfylt sitt vedlikeholdsansvar, *kan* Undervisningsbygg i følge husleieavtalen, utføre vedlikeholdet på skolens regning. Denne retten til å gjøre utbedringer på skolens regning, hadde Undervisningsbygg ikke benyttet seg av ennå. Eiendomssjefen forklarte at Undervisningsbygg ikke hadde benyttet seg av dette fordi det på eldre skoler var vanskelig å bestemme om vedlikeholdsetterslep skyldtes etterslep fra før 2002 som skolene ikke var ansvarlige for, eller om det manglende vedlikeholdet kom senere. På nye skoler var det lett å benytte seg av utbedringsretten, men det hadde ikke vært nødvendig fordi vedlikeholdsbehovet ennå var lavt.

#### **4.5 Ny organisering av vedlikeholdet på skolene?**

I sin høringsuttalelse til rapport 4/2004, opplyste Utdanningsetaten at den hadde tatt opp med Byrådsavdeling for kultur og utdanning muligheten for å overføre ansvaret for alt det indre vedlikeholdet til Undervisningsbygg.

I bystyresak 540/04 *Vedlikeholdssituasjonen i Osloskolen* ble det fremholdt at skolene fortsatt skulle ha ansvar for indre vedlikehold. Det skulle gi skolene insentiver til å være kostnadseffektive på de områdene som de har påvirkning på som for eksempel tagging, hærverk og vindusknusing.

Selv om skolene har ansvaret for at det indre vedlikeholdet blir utført og betaler for dette, har det vært sett på løsninger hvor en større aktør for eksempel Undervisningsbygg kunne utføre disse oppgavene.

Etter initiativ fra Utdanningsetaten har det vært gjennomført et pilotprosjekt på noen skoler. I pilotprosjektet laget Undervisningsbygg planer for det indre vedlikeholdet og utførte utbedrings tiltak som skulle gjøre skolene bedre i stand til selv å følge vedlikeholdsplanen videre. Basert på erfaringene i pilotprosjektet tilbød Undervisningsbygg høsten 2006 å utføre alt det indre vedlikeholdet på skolene for skolenes regning. Kostnaden var kalkulert etter en offentlig standard og eksterne konsulenters vurderinger. Tilbudet ble mer enn doblet så dyrt som skolenes budsjettmidler til vedlikehold og ble derfor avslått. Utdanningsetaten arbeidet våren 2008 videre med dette og vurderte også løsninger hvor en eller flere private aktører kunne komme inn og utføre det indre vedlikeholdet som skolene hadde ansvaret for.

Undervisningsbygg var ikke fornøyd med arbeidsdelingen slik den var våren 2008. Ledelsen i Undervisningsbygg viste i mai 2008 til at det var Undervisningsbygg som hadde ansvaret for oppfølging og planlegging av det totale vedlikeholdet på den enkelte skole. Undervisningsbygg hadde derfor fremmet forslag til Utdanningsetaten om at Undervisningsbygg burde overta ansvaret for alt innvendig vedlikehold. Undervisningsbygg ville altså løfte problemstillingen fra 2004 (og 2006) opp på nytt.

En ny vurdering av tilstanden på skolebyggene er underveis. Den vil forhåpentligvis vise hvorvidt skolene oppfyller leieavtalen.

## 5. Oppsummering

### 5.1 Samarbeidet om planer og utveksling av informasjon

Oppfølgingsundersøkelsen etter rapport 4/2004 *Vedlikehold av skolebygningene. Erfaring med ansvarsdelingen mellom skolene og Undervisningsbygg* viser at Utdanningsetatens og Undervisningsbygg erfarte at de nå samarbeidet relativt godt om skolebehovsplanen og prioritering av akutt- og rehabiliteringstiltakene.

Med hensyn til åpenhet og tilgang til relevant informasjon, opplevde Utdanningsetaten og Undervisningsbygg etterlevelsen av prinsippavtalen svært forskjellig. Utdanningsetaten opplevde at Undervisningsbygg har vært motvillig til å sende fra seg den informasjonen Utdanningsetaten har bedt om. Undervisningsbygg mente at foretaket hadde gitt all informasjon som det ble bedt om. Både før og etter denne oppfølgingsundersøkelsen har aktørene arbeidet med å bli enige om detaljeringsnivå og organisering av innsynet. I mai 2008 oppga Utdanningsetaten at aktørene hadde blitt enige om de fleste punktene.

Undersøkelsen viser at fordeling av risiko var en stor utfordring. Dette gjaldt spesielt i situasjoner hvor kostnadene økte mer enn beregnet etter at et budsjett var godkjent og frem til formell avtaleinngåelse. Aktørene oppga at de arbeidet videre med disse problemstillingene. I byråds forslag til budsjett 2009, fremmes det nye forslag på dette området: Før et prosjekt blir vedtatt og det signeres en bindende husleieavtale mellom bestiller og utfører, skal det utarbeides både en behovsanalyse, og hvis denne er positiv, et forprosjekt som begge skal kvalitetssikres eksternt. Etter at avtale er inngått, vil ansvaret og risikoen i forhold til at prosjektet holder seg innenfor vedtatt ramme ligge hos utfører.

### 5.2 Bestillerfunksjonen, konkurranseutsetting og kostnadseffektivitet

Kommunerevisjonen har kartlagt om bestillerfunksjonen er styrket, jf at Byrådsavdeling for

kultur og utdanning i kommentaren til forvaltningsrevisjonsrapporten i 2004 skrev at det var behov for vurdere dette. Med en sterk og kompetent bestillerfunksjon vil Utdanningsetaten være bedre rustet til å utarbeide gode kravspesifikasjoner og følge opp leveransene. Utdanningsetatens bestillerfunksjon var styrket med hensyn til kompetanse og antall ansatte siden 2004. Byrådet foreslo høsten 2008 å forsterke bestillerrollen i alle kommunens investeringer<sup>20</sup>.

Kommunerevisjonen har undersøkt om Utdanningsetaten har konkurranseutsatt Undervisningsbyggs tjenester slik bystyret åpnet for i 2004. Konkurranseutsetting kan gi grunnlag for å kunne velge de beste løsningene både på kvalitet og kostnadseffektivitet. Bestilleren kan også styrke sin forhandlingsposisjon ved å sammenligne ulike aktører. I perioden fra forvaltningsrevisjonsrapporten i 2004 og fram til oppfølgingsundersøkelsen hadde ikke Utdanningsetaten konkurranseutsatt bygging og/eller drift av nye skoler. Men flere prosjekter var på planleggingsstadiet og i et var man i sluttfasen av forhandlingene med en privat aktør. Utdanningsetaten har også arbeidet med å konkurranseutsette deler av sitt vedlikeholdsansvar på skolene. Mangel på konkurranse gjorde at Undervisningsbygg fremdeles var i en tilnærmet monopolstilling som byggherre og utleier av skolebyggene.

Både Byrådsavdeling for kultur og utdanning og Utdanningsetaten har etterspurt bedre synliggjøring av Undervisningsbyggs kostnadseffektivitet. Styreleder i Undervisningsbygg bekreftet at dette er noe foretaket skal sørge for og at det ble arbeidet med å fremskaffe riktige nøkkeltall. I forslag til budsjett 2009 foreslår byrådet å forsterke kvalitetssikring av prosjektkostnader, øke kravene til prosjektstandardisering og styrke eieroppfølgingen i kommunens foretak<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Byråds forslag til budsjett 2009, Økonomiplan 2009-2012, del 1 s10

<sup>21</sup> Byråds forslag til budsjett 2009, Økonomiplan 2009-2012, del 1 s10

### **5.3 Det delte vedlikeholdsansvaret mellom Undervisningsbygg og skolene**

Oppfølgingsundersøkelsen viser at både Utdanningsetaten og Undervisningsbygg oppga at de erfarte at skolene og Undervisningsbygg hadde en bedre forståelse av ansvarsfordelingen og rollene enn det som var tilfellet for fire år siden.

Undervisningsbygg varslet i 2004 at foretaket var i ferd med å inngå nye avtaler med skolene og at dette ville bli viktig for skolenes forståelse av sin vedlikeholdsplikt. Det har tatt lang tid å oppnå enighet mellom Utdanningsetaten og Undervisningsbygg om prinsippavtalen som har mal for husleieavtalen som vedlegg. Denne ble undertegnet sommeren 2006. Først sommeren 2008 var Undervisningsbygg i ferd med å inngå de siste husleieavtalene.

Undervisningsbygg varslet etter 2004-rapporten at de ville gjennomføre årsbefaringer på alle skolene. Dette tiltaket har vært gjennomført i flere år.

Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse viser også at Undervisningsbygg oppga at de fleste skolene mente at de fikk for lite midler til det indre vedlikeholdet som skolene hadde ansvar for. Dette underbygges av at Utdanningsetaten våren 2008 ennå ikke hadde funnet en løsning hvor skolene hadde råd til å betale for at Undervisningsbygg eller en annen ekstern leverandør utførte det vedlikeholdet som følger av skolenes vedlikeholdsansvar.

Oppfølgingsundersøkelsen har også avdekket en bekymring om skolenes ledelse brukte midlene slik de burde. Utdanningsetaten har utført stikkprøver som viste at noen skoler brukte mindre enn det de hadde fått av budsjettmidler. I tillegg oppga Undervisningsbygg at de ikke mottok vedlikeholdsplaner fra alle skolene og at de planene de fikk bar preg av å ikke være langsiktige nok.

Kommunerevisjonen registrerer at Utdanningsetaten var usikker på om skolene ivaretok sitt vedlikeholdsansvar. I tillegg oppfattet Undervisningsbygg at skolene bare delvis ivaretok sitt ansvar til tross for en tettere oppfølging av skolenes vedlikehold og en opplevd klarere ansvarsfordeling mellom Undervisningsbygg og Utdanningsetaten.

Vi noterer også at Undervisningsbygg som eier av skolebyggene var bekymret for etterslep knyttet til skolens ansvar for indre vedlikehold, og nok en gang tok opp spørsmålet om ikke foretaket kunne overta ansvaret for alt vedlikeholdet.

## 6. Høringsuttalelsene og Kommunerevisjonens kommentarer

### *Høringsuttalelsene*

Undervisningsbygg, Utdanningsetaten, Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for kultur og utdanning har kommentert den foreløpige rapporten.

Undervisningsbygg kommenterer noen formuleringer i rapporten for å sikre at disse skal forstås riktig. Undervisningsbygg er ikke usikker på om skolene ivaretar sitt vedlikeholdsansvar, Undervisningsbygg oppfatter at dette ansvaret bare er delvis ivare tatt, men at forholdet er under bedring (Dette har vi korrigert i rapporten). Undervisningsbygg antar at hovedproblemet er mangel på nødvendige midler til indre vedlikehold.

Undervisningsbyggs presiserer også at deres egenproduksjon består av prosjektledelse, forvaltning, drift og vedlikehold. Dette er en liten andel av alt arbeidet som utføres på skolebyggene. Resten av arbeidet blir utført av underleverandører på kontrakter med Undervisningsbygg. En annen presisering er at internprosjektet for livsløpskostnader skal brukes som beslutningsgrunnlaget i sammenligning mellom ulike prosjekter.

Undervisningsbygg redegjør for sitt arbeid med flere benchmarkingsprosjekter. Foretaket regner med å kunne rapportere nøkkeltall og synliggjøre kostnadseffektivitet både på investering og drift ved utgangen av 2009.

Undervisningsbygg skriver også at Utdanningsetatens rett til informasjon er innskjerpet slik at Utdanningsetaten skal etterspørre konkret informasjon eller selv bekoste fremhenting av mer generell informasjon. Undervisningsbygg viser videre til det løpende samarbeidet med Utdanningsetaten med særlig vekt på rolleavklaringer og formelt samarbeid.

Undervisningsbygg informerer også om at foretaket har inngått en avtale om tilstandsvurdering

av alle skolebyggene. Dette er en omfattende kartlegging som skal være ferdig foreløpig i 2009 og forhåpentlig endelig for hele bygningsmassen i 2010.

Utdanningsetaten presiserer i sin høringsuttalelse at fraværet av konkurranse forutsetter en styring gjennom eierfunksjonen. Etaten skriver videre at forsterket kvalitetssikring av bygging i kommunal regi er nødvendig og at kommunens eierside (foretak og byrådsavdeling) bør håndtere dette.

Utdanningsetaten refererer hvordan den har forbedret sin bestillerpraksis ved å innarbeide erfaringene i en ny utgave av sin kravspesifikasjon "Krav og forventninger til skoleanlegg i Oslo kommune". Utdanningsetaten er sammen med Undervisningsbygg i ferd med å utarbeide en eksempelsamling som skal vise standardiserte løsninger og synliggjøre "beste praksis". Utdanningsetaten og Undervisningsbygg er også i ferd med å utarbeide standard byggeprogram for fremtidige skoler. Ett program for barneskoler er under planlegging og ett for ungdomsskoler er ferdig.

Utdanningsetaten ønsker å lyse ut OPS-konkurranse om å eie, bygge, drifte/vedlikeholde ny Gran og ny Veitvet skole som også Undervisningsbygg kan delta i. Utbygging av Ullern videregående skole er avtalt med en privat innovasjonspark som heter Oslo Cancer Cluster Innovasjonspark (OCCI), med forbehold om politisk godkjenning. Tanken er at OCCI fester tomten av Undervisningsbygg og leier ut skolelokaler til Utdanningsetaten. OCCI skal også tilby et skolefaglig tilbud innenfor kontrakten.

Når det gjelder skolenes ansvar for indre vedlikehold, skriver Utdanningsetaten bl.a. at etaten arbeider med å få langsiktige gode forpliktende planer for periodisk vedlikehold. Dette arbeidet vil koordineres med Undervisningsbyggs nye tilstandsvurdering av bygningsmassen.

Byrådsavdeling for kultur og utdanning peker i sin høringsuttalelse på at budsjettall på side 9 i høringsrapporten var feil (Disse er nå rettet opp). Byrådsavdelingen skriver at det i byrådets forslag til budsjett 2009 er innarbeidet en styrkning av den bygningsmessige driften ved skolene med 20 mill. Byrådsavdelingen vil støtte Utdanningsetaten i deres videre arbeid med standardisering av byggeprogrammer. Byrådsavdelingen legger vekt på at forsterket kvalitetssikring av investeringsprosjekter er nødvendig og den som eier skolebyggene, altså Undervisningsbygg, bør ha ansvaret for kvalitetssikringen. Byrådsavdelingen vil følge opp rapporten både gjennom løpende kontakt og i de faste kontaktmøtene med Utdanningsetaten.

utdanning for relevante tiltak. I skrivende stund er dessuten deler av sakskomplekset til behandling i bystyret; det gjelder forslag om styrking av bestillerollen, forsterket kvalitetssikring og økt bevilgning til den bygningsmessige driften av skolebyggene.

Byrådsavdeling for byutvikling peker på at den fikk ansvaret for Undervisningsbygg først 01.01.2005. Dette er nevnt i avsnittet om metode på side 9 i rapporten. Byrådsavdeling for byutvikling tok da over oppfølgingsansvaret fra daværende Byrådsavdeling for barn og utdanning. Byrådsavdelingen vil følge opp denne rapportens momenter om informasjonsutveksling mellom Undervisningsbygg og Utdanningsetaten, foretakets arbeid med kostnadseffektivitet og at budsjettforslagene for nye investeringsprosjekter blir så riktige som mulige. De nevnte tiltakene vil bli tatt opp i foretaksmøter. Byrådsavdelingen noterer seg også usikkerheten knyttet til det verdigbevarende indre vedlikeholdet som skolene har ansvaret for og vil ta dette opp med Byrådsavdeling for kultur og utdanning.

Byrådsavdeling for byutvikling skriver for øvrig at den i 2007 tok initiativ til Skoleforum som er faste månedlige møter med deltagelse fra begge byrådsavdelingene, Utdanningsetaten, Undervisningsbygg, Plan- og bygningsetaten og Byantikvaren. Formålet er å sikre en godt samarbeid og fremdrift i arbeidet med skolebyggene.

#### ***Kommunerevisjonens kommentarer til høringsuttalelsene***

I høringsuttalelsene redegjør både Undervisningsbygg, Utdanningsetaten, Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for kultur og



## Referanser

### a) *Referanser fra Oslo kommune*

Brev fra Kommunerevisjonen til Utdanningsetaten 25.09.2006 og brev fra Utdanningsetaten til Kommunerevisjonen datert 02.10.2006. Dette omhandler bestillingsrutiner i Utdanningsetaten og bestillingen ved rehabilitering på Stovner skole spesielt.

*Byrådets forslag til budsjett 2007, Økonomiplan 2007-2010,*

*Byrådets forslag til budsjett 2008, Økonomiplan 2008-2011,*

*Byrådets forslag til budsjett 2009, Økonomiplan 2009-2012,*

Bystyresak 434/06 *Evaluering av eiendomsreformen*, byrådssak 66/06

Bystyresak 540/04 *Vedlikeholdssituasjonen i Osloskolen*, byrådssak 237/04

Bystyresak 59/06 *Skolebehovsplan 2005 - 2015*, byrådssak 279/2005

Kommunerevisjonens rapport 16/2004 *Økonomisk styring av investeringsprosjekter i Undervisningsbygg KF.*

Kommunerevisjonens rapport 16/2006 *Granskningsrapport Undervisningsbygg Oslo KF*

Kommunerevisjonens rapport 27/2006 *Granskningsrapport 2 Undervisningsbygg Oslo KF*

Kommunerevisjonens rapport 4/2004 *Vedlikehold av skolebygningene.*

Prinsippavtalen for regulering av samhandlingsformen mellom Utdanningsetaten og Undervisningsbygg Oslo KF med husleiekontraktene vedlegg datert 21.06.2006 (fra nettet).

Selmer Advokatfirma 2006: *Evaluering av Oslo kommunes eiendomsreform*, 31.01.2006

Undervisningsbygg, 2008: *Budsjett 2009 - Konsekvensanalyse, kultur- og utdanningskomiteens behandling*, brev av 24.10.2008

Undervisningsbyggs Oslo KFs *Årsberetning for 2006*

Utdanningsetaten, 2008: *Budsjett 2009 - Utdanningsetatens konsekvensanalyse*, brev av 20.10.2008



## Vedlegg 1: Metode

Kartleggingen ble formelt startet opp med oppstartsbrev til Utdanningsetaten, Undervisningsbygg Oslo KF, Byrådsavdeling for kultur og utdanning og Byrådsavdeling for byutvikling av 26.10.2007.

Kommunerevisjonen har brukt dokumentanalyse og intervjuer som metode for å samle inn data for å beskrive aktørenes erfaringer med arbeidet med skolebyggene.

Dokumentgjennomgangen omfatter bl.a. prinsippavtalen, husleieavtalene, politiske saker, aktørenes planer og prosedyrer og Evalueringen av eiendomsreformen.

Intervjuene ble utført i november og desember 2007 i tillegg til ett i februar 2008.

Det ble gjennomført intervju med:

- Utdanningsetaten ved assisterende direktør og avdelingsdirektør for Avdeling for skolebygg 16.11.2007
- Undervisningsbygg Oslo KF ved:
  - eiendomssjef 13.11.2007
  - utviklingssjef og strategi- og plansjef 03.12.2007
  - utbyggingssjef 04.02.2008
- Byrådsavdeling for kultur og utdanning ved to spesialrådgivere 13.11.2007
- Byrådsavdeling for byutvikling ved kommunaldirektør, en seksjonsleder og en spesialrådgiver 04.12.2007

Faktaverifikasjonen skjedde i mai-juni 2008 og noen nye fakta derfra er inkludert i rapporten. Faktaverifikasjonsrunden sikret at uttalelser fra lederne i Undervisningsbygg kan gjengis som standpunkter fra hele organisasjonen. Når ikke annet er nevnt er informasjonen hentet fra intervjuene.

Alle referatene er verifisert. Det betyr at personene som ble intervjuet har lest igjennom og evt. rettet referatene. I tillegg er rapportens faktadel oversendt Utdanningsetaten og Undervisningsbygg for verifisering.

I vedlegg 3 er det en kopi av brev datert 20.02.2005 *Redegjørelse for kostnadseffektivitet og benchmarkig* fra styrelederen og fra direktøren i Undervisningsbygg hvor de beskriver Undervisningsbyggs arbeid med nøkkeltall.

I slutfasen av arbeidet med rapporten har vi også gjennomgått byrådets forslag til budsjett 2009 og Økonomiplan 2009-2012, samt konsekvensanalysene fra Undervisningsbygg og Utdanningsetaten.



## Vedlegg 2: Kultur- og utdanningskomiteens merknader i forbindelse med behandlingen av rapport 4/2004

Komiteen behandlet i møte 21.04.2004, Sak 29 Kommunerevisjonens rapport 4/2004 - Vedlikehold av skolebygningene - Erfaringer med ansvarsdelingen mellom skolene og Undervisningsbygg Oslo KF - Kontrollutvalgets sak 15 av 16.02.2004. Komiteen hadde følgende merknader:

*Komiteen* mener det er positivt at det utarbeides rapporter som vil bidra til å styrke den nye ansvarsfordelingen mellom skolene og Undervisningsbygg, og finner denne revisjonsrapporten både interessant og svært nyttig. Komiteen merker seg at alle de tre sentrale aktørene finner dette positivt og at rapporten for dem kan fungere som en evaluering på et tidlig tidspunkt etter omorganiseringen. Komiteen er fornøyd med at Kommunerevisjonen allerede har foretatt en vurdering av erfaringer på skolesektoren med at ansvaret for ytre og indre vedlikehold er lagt til henholdsvis Undervisningsbygg Oslo KF og til den enkelte skole.

Komiteens vil bemerke at det i rapporten ikke gjøres rede for når selve undersøkelsen ble foretatt. Etter forespørsel er vi gjort kjent med at intervjuene av skolene skjedde på forsommeren 2003. Det blir i Kommunerevisjonens rapport vektlagt at leieavtalen er vanskelig å forstå for skolene. Skoleetaten opplyser i sitt tilsvaret at for å bøte på denne usikkerheten holdt etaten kurs for alle skolene i november og desember 2003. Dette forholdet fremkommer ikke i rapporten.

*Komiteens flertall, medlemmene fra H, F, V og KrF* antar at skolene derfor etter all sannsynlighet har en annen oppfatning av ansvarsfordelingen knyttet til leiekontrakter i dag. Disse medlemmer forutsetter at skolenes oppfatning av leiekontrakten vil bli ytterligere forbedret når de selv skal inngå kontrakter med Undervisningsbygg i 2005.

*Komiteen* merker seg at aktørene ønsker at Undervisningsbygg Oslo KF skal inkludere alt planlagt vedlikehold, dvs. også indre vedlikehold, i vedlikeholdsplanene som utarbeides. Dette spørsmålet er allerede under utredning. Komiteen vil samtidig understreke at det er viktig at skolene blir gitt incitament til å ta best mulig vare på inventaret.

Komiteen vil understreke uttalelsen fra Byrådsavdeling for kultur og utdanning om at den tiden som har gått frem til evalueringen ble foretatt har vært preget av at "veien blir til mens man går". Komiteen mener det foreligger mange utfordringer knyttet til en ny modell, og de ulike aktørene uttaler i intervjuene at de er oppmerksomme på de fleste og at det arbeides med tiltak. Komiteen finner det meget positivt at skolene uttrykker tilfredshet med servicen fra Undervisningsbygg.

Komiteen registrerer med interesse at det er stort samsvar i erfaringer blant aktuelle aktører som skolene, Skoleetaten, og byrådsavdelingen for kultur- og utdanning når det gjelder dagens ansvarsdeling.

Komiteen registrerer følgende resultater i rapporten:

- I praksis viser det seg at det ofte er vanskelig å sondre mellom skolenes og Undervisningsbyggs ansvar for vedlikehold. Undervisningsbygg finner skillet mellom indre og ytre vedlikehold som et kunstig skille. Det som på papiret kan virke ryddig oppleves i praksis som uklart. Skolene opplever usikkerhet når det gjelder ansvarsforhold og hvem som skal bære utgiftene. Hvem skal for eksempel ha ansvaret når vinduer skal settes inn igjen etter knusing? Er det ytre eller indre vedlikehold?
- Skolene opplever at de svikter sin vedlikeholdsplikt.
- Det er store variasjoner mellom skolene med hensyn til hva de gjør av indre vedlikehold.
- Skolene opplever også at diskusjonen om ansvarsdeling mellom den enkelte skole og Undervisningsbygg KF krever, til tross for at skolene generelt er fornøyd med servicen i Undervisningsbygg når de henvender seg med et spørsmål eller problem.

Komiteen har merket seg at byrådsavdelingen for kultur- og utdanning viser til at det i notat til forretningsutvalget av 22/1-04 fra byrådslederen står at det skal komme en sak til bystyret i 1. halvår 2004 med tittel: "Vedlikeholdssituasjonen i Osloskolen - rullering av handlingsplanen, siste milepæl." Komiteen ser fram til

behandlingen av denne saken og ber byrådet i den saken eller seinest i budsjettframlegget for 2005 klargjøre hvor ansvaret for ytre og indre vedlikehold i osloskolen skal ligge framover.

Komiteen vil peke på at flere tiår med fraværende eller mangelfullt fokus på vedlikehold av skoler, har forårsaket et bygningsmessig forfall som det vil ta mange år å hente inn.

*Komiteens flertall, medlemmene fra H, F, SV, V og KrF* vil minne om at det har funnet sted en sterk satsing når det gjelder vedlikehold og rehabilitering av skolebygg i Oslo, spesielt de siste åtte årene, hvor det hvert eneste budsjettår i denne perioden er blitt bevilget omlag 1 milliard kroner til dette formålet. Samtidig har eiendomsreformen, herunder etableringen av Undervisningsbygg Oslo KF, bidratt til økt profesjonalisering knyttet til vedlikeholdsoppgaver i Osloskolene.

*Komiteens flertall, medlemmene fra H, F, V og KrF* mener det er en forutsetning for at modellen med ansvarsfordeling skal fungere at det eksisterer et klart skille mellom bestiller og utfører. Disse medlemmer finner det positivt at Undervisningsbygg allerede har planlagt tiltak som vil imøtekomme problemene rapporten kartlegger i denne sammenheng, og vil henstille Undervisningsbygg til å vektlegge dette sterkt i deres videre arbeid.

Disse medlemmer merker seg Kommunerevisjonens bemerkninger bl.a om at det har vært vanskelig for skolene og Undervisningsbygg å avgrense sitt ansvar. Disse medlemmer mener at manglende utforming av kontrakter, samt manglende planlegging i oppstartsfasen kan være årsaker til dette problemet. Disse medlemmer vil presisere at dagens modell med KF fungerer bedre enn forrige modell på dette området.

*Komiteens mindretall, medlemmene fra A, SV og RV* synes det er bra at Kommunerevisjonen har hatt et utstrakt samarbeid med alle de relevante aktører i utarbeidelsen av denne rapporten. Disse medlemmer mener at de mange entydige erfaringer som slås fast i rapporten bør føre til at byrådet arbeider videre for å finne bedre systemer for å tydeliggjøre ansvarslinjene mellom skolene, Utdanningsetaten og Undervisningsbygg Oslo KF når det gjelder ytre og indre vedlikehold i Osloskolen.

*Komiteens mindretall, medlemmene fra F* ønsker at skolene i all hovedsak skal konsentrere seg om sin kjerneoppgave, nemlig undervisning. Det hadde etter disse medlemmers oppfatning vært hensiktsmessig at Undervisningsbygg Oslo KF tok på seg ansvar for det totale vedlikehold.

## Vedlegg 3: Redegjørelse for kostnadseffektivitet og benchmarking fra styreleder og administrerende direktør for Undervisningsbygg Oslo KF



UNDERSVINGSBYGG

Notat

Til Kommunerevisjonen v/Linda Haugland  
 Fra Steinar Manengen/ Knut Jonny Johansen  
 Saksbeh  
 Telefon 91164549/90022733  
 Dato 20.02.2008  
 Vårt saksnr.  
 Arkivkode

### Redegjørelse for kostnadseffektivitet og benchmarking.

#### Historikk og status på virksomhetsnivå.

Ved opprettelsen av Undervisningsbygg (UBF) ble det spesielt påpekt at virksomheten skulle være en profesjonalisering av utbygging, forvaltning og drift av skoleeiendommene i Oslo. En av forutsetningene var derfor at UBF skulle måles mot andre aktører i bransjen, og at dette typisk skulle skje gjennom nøkkeltallsvurderinger. Dette ble også gjentatt i eierstyringsstrategien.

I virksomhetens første driftsår ble det arbeidet en del med tilnærming til denne målsetting, uten at dette ble nedfelt i gjennomgripende styringsmekanismer. Ved omleggingen av regnskapsprinsipp fra regnskapsloven til kommuneloven i 2006, ødela dette grunnlaget for nøkkeltallsvurderinger på virksomhetsnivå slik man tidligere hadde forutsatt. I og med at eiendomsvirksomheten på kommunenivå er veldig forskjellig, også der det er etablert kommunale foretak, er det vanskelig å basere seg bare på sammenligning med andre kommunale virksomheter. Det mest nærliggende er derfor en sammenligning med statlige eiendomsforetak, men denne tilnærming har ikke hatt prioritet. Direkte sammenligning med private foretak fremstår uhensiktsmessig som følge av høyst forskjellige rammevilkår (kanskje særlig anskaffelsesreglene), men også fordi det er vanskelig å få tak i relevante nøkkeltall, i og med at slike tall er konkurransesensitive.

Fra høsten 2006 har UBF vært i en unntakstilstand etter mislighetssakene. I hele 2007 har derfor oppfølging av mislighetssakene og etablering av tilfredsstillende internkontroll vært prioritert, og denne prioritering vil vedvare ut 2008. Denne prioriteringen er forankret i styret, og verifisert gjennom diskusjoner mellom Byråden og styret.

I dag er hovedprioriteten et høyt investeringsbehov som ikke kan skyves ut i tid, men må betjenes i et overopphetet marked. Styret har i styringsdokumenter for enkeltprosjekter sett nøkkeltall for investeringer som er urovekkende høye, og har både internt og overfor eier stilt spørsmål ved kostnadseffektiviteten på virksomhets- og prosjektnivå når UBF ikke har muligheter for å utsette eller omprioritere prosjekter. Svaret er gitt gjennom vedtak av skolebehovsplanene, samtidig som det gjennom foretaksmøtene er gitt klare føringer for at UBF skal prioritere internkontroll og oppfylging av skolebehovet, men sørge for at konsekvensene av denne prioritering kommer frem i rapportering og styring. For prosjektgjennomføringen er det i dag en hovedutfordring at UBF har for liten egen kapasitet i

Undervisningsbygg Oslo KF  
 - et foretak i Oslo kommune  
 www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no  
 epost : postmottak@ufb.oslo.kommune.no

Postadresse:  
 Pb 6473 Etterstad  
 0605 Oslo

Besøksadresse:  
 Fredrik Selmersvei 2  
 0663 Oslo

Tlf: 23 06 09 70  
 Faks: 23 06 09 98  
 Org.nr.: 984 070 859  
 Bank: 6004.06.67027

forhold til volumet, og at vi ved en enkel sammeligning med andre offentlige virksomheter med samme aktivitet ser at vi opererer med betydelig færre ansatte. Utbyggingsavdelingen har for eksempel en "omsetning" på over 30 MNOK pr ansatt i 2007, hvilket er usedvanlig høyt. Dette tallet vil etter alt å dømme øke i 2008. På denne bakgrunn er ikke et systematisert arbeid med benchmarking prioritert.

Dette betyr selvsagt ikke at UBF arbeider uten en systematisk tilnærming av effektivitet på flere nivåer:

### Utbyggingsprosjekter.

Det ble tidlig etablert nøkkeltallsvurderinger på lavere nivå som en naturlig del av avdelingens virksomhet. Utviklingsavdelingen arbeider med kalkylemetodikk og usikkerhetsanalyser knyttet opp mot valgte løsninger og eksterne nøkkeltall fra for eksempel Prognosesenteret, Holte og Bygganalyse. Utbyggingsavdelingen følger opp tilsvarende i gjennomføringsfasen. Eiendomsavdelingen arbeider med nøkkeltallsvurderinger av for eksempel ledighetsgrad og FDV-kostnader, der det finnes eksterne nøkkeltall å forholde seg til. I dette bildet mangler i dag en systematisk vurdering av livsløpskostnader, men det pågår et eget internt prosjekt i dag for å fange også disse tallstørrelsene i kravspesifikasjon og styringsdokumenter.

Alle prosjekter over 5 MNOK forankres i et styringsdokument 2 som godkjennes av styret. Styringsdokumentet omfatter i stor grad vurderinger av investeringskostnader, husleie og fremdrift, herunder usikkerhetsanalyse etter finansdepartementets veiledning for alle større prosjekter. Styret er også gitt en sammensetning som tilsier at det i styret finnes kompetanse til å gjøre en vurdering av de nøkkeltall som fremmes.

For å møte spørsmålet om gjennomføringseffektivitet på prosjektnivå, er det i 2007 iverksatt en første benchmarking av 2 veldig forskjellige prosjekter internt; Søndre Nordstrand videregående skole (delt entrepris i egen regning) mot Persbråten videregående (OPS-prosjekt). Denne analysen er straks avsluttet, og viser i utgangspunktet at det er tilnærmet umulig å gjøre en enkel sammenligning av såvidt forskjellige gjennomføringsmodeller selv om prosjektene har mange likhetstrekk. Dette forsterkes ytterligere av at vi søker å bruke prosjektene livsløpskostnader som sammenligningsgrunnlag. På mange måter beskriver dette kompleksiteten i virksomheten. Som en neste oppfølging vil det bli iverksatt en benchmarking av 2 like prosjekter. I kjølvannet av disse analysene er målsettingen å finne egnede nøkkeltall som kan benyttes til en løpende prosjektsammenligning.

### Nøkkeltall i forbindelse med Forvaltning, drift og vedlikehold:

#### Forvaltning:

Undervisningsbygg holder i disse dager på med å implementere ett nytt FDV-verktøy, Landlord, dette vil når det er på plass gi oss de nøkkeltall vi ønsker. Det første tallet som vil være klart fra Landlord er ledighetsgrad, i tillegg vil vi kunne ta ut rapporter på type leieavtaler, gjenværende leietid på avtalen etc. Vi har hatt litt problemer i

Notat

Side 3 av 3

implementeringsfasen på grunn av sykdom både hos oss og hos leverandøren vår, men vi regner med at vi vil kunne ha de første tallene klare før sommeren.

Ett annet viktig og nyttig aspekt er forsikringsaker, her har vi som rutine å etablere et prosjektnummer i Agresso, vi kan dermed både finne ut antall og kostnad på forsikringssakene.

Drift og vedlikehold:

Fra 2006 etablerte vi egne prosjektnummer i Agresso for å skille mellom drift og vedlikehold. Fra dette tidspunkt kan vi ta ut rapporter på forvaltningsenhetsnivå på følgende forhold:

- Driftskostnader
- Vedlikeholdskostnader
- Energikostnader

Fra 2008 har vi overtatt ansvar for kommunale avgifter (vann, renovasjon og feiing) vi vil dermed også få nøkkeltall for dette i løpet av året.

Vi har det siste året arbeidet med at hver driftsingeniør/forvalter og andre "prosjektledere" i eiendomsavdelingen skal få ut månedsrapporter med tall ned på prosjektnivå (på den enkelte skole). Dette har vi nå etablert, og alle bruker dette til å styre gjennomføring av vedlikeholdsprosjekter og oppfølging av driftskostnader i forhold til leietaker.

Vi har som mål at vi i løpet av 2008 skal begynne benchmarking mot andre tilsvarende aktører. Vi er medlem i NBEF (Norges bygg- og eiendomsforening). Vi har som mål å legge inn nøkkeltall i deres system for dermed også å få tilgang til andres nøkkeltall. Det som imidlertid er en utfordring i bransjen er at det ikke benyttes samme definisjoner på hva som er forvaltning, drift og vedlikehold slik at det er vanskelig å sammenligne seg direkte med andre i bransjen.

Etter at vi har fått implementert Landlord fullt ut, vil vi se nærmere på hvilke andre nøkkeltall som kan være nyttig for oss

Med vennlig hilsen



Steinar Manengen  
Styreleder

Knut Jonny Johansen  
Administrerende direktør



## Vedlegg 4: Høringsuttalelse fra Undervisningsbygg Oslo KF



Oslo Kommune  
Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 2  
0663 Oslo

Innkomet post Oslo kommune Kommunerevisjonen
26 NOV. 2008
Saksansvarlig: AFR/LINDAH
Saksnr. 200700699-9
Arkivnr. 126.2.2

Deres ref:	Vår ref (saksnr):	Saksbeh:	Arkivkode:	Dato:
200700699-4	03/786-8	KJJ	126.2	25.11.08

#### Rapport til høring. Oppfølging av rapport 4/2004 Vedlikehold av skolebygningene.

Vi viser til høringsbrev med rapportutkast av 05.11.2008. Med unntak av mindre kommentarer til enkelte utsagn, som er referert til slutt i brevet, har vi ingen spesielle innvendinger til rapporten.

#### Sammendrag i henhold til revisjonens veileder for tilbakemelding.

1. Informasjonen om prosjektets hensikt som kartlegging av status har vært tilstrekkelig klar.
2. Vi har ingen kommentarer til metode, anvendte kilder eller data. I og med at arbeidet med rapporten har pågått over lengre tid, er det imidlertid en utfordring at forhold som er kartlagt i starten av arbeidet, har hatt en progresjon når rapporten ferdigstilles.
3. Vi tar til etterretning rapportens konklusjoner slik den fremkommer under "Hovedbudskap" og "Sammendrag", i og med at dette i det vesentlige er uttrykk for en opplevd status fra de involverte parter.
4. Vi vil ikke iverksette særskilte tiltak som følge av rapporten, men har en rekke tiltak i gang som berører forhold som inngår i rapporten, for eksempel.
  - o Benchmarking av Bjørnholt (egen regi) og Persbråten (OPS) skoler gjennomført av Reinertsen.
  - o Etablert rammeavtale for benchmarking (Multiconsult), som arbeider med et større prosjekt vedrørende kostnadseffektivitet og -nivå i nær dialog med styret, og som skal ivareta planlagt benchmarking i kommende periode.
  - o Benchmarking av 3 OPS-prosjekter gjennomført av SINTEF (ferdig i disse dager).
  - o Utdanningsetatens rett til informasjon om økonomiske forhold i Undervisningsbygg er innskjerpet, og skal i dag praktiseres åpent etter "pull"-funksjon (Utdanningsetaten må etterspørre konkret informasjon, eller selv bekoste ressurser til å finne frem mer generell informasjon).
  - o I forretningsplanen for 2009 er kostnadseffektivitet løftet inn som en hovedutfordring. I dette ligger også større grad av arbeid med erfaringstall og dokumentasjon av kostnadsutviklingen.
  - o Løpende samarbeid med Utdanningsetaten, med særlig vekt på rolleavklaringer og formelt samarbeid.
5. Det er ikke angitt særskilt tidsperspektiv for tiltakene nevnt under forrige punkt. Det er imidlertid forutsatt at foretaket ved utgangen av 2009 kan rapportere resultater av de pågående tiltak, ikke minst hva angår sammenlignbare størrelser for kostnader, både til investeringer og drift.

Undervisningsbygg Oslo KF  
23 Fredrik Selmers vei, 0663 Oslo  
www.undervisningsbygg.no  
E-post: ja@undervisningsbygg.no

Tlf: 22 43 20 00  
Tlf: 22 43 20 00  
22 43 20 00

Besøksadresse  
Fredrik Selmers vei 23  
0663 Oslo

Tlf: 22 43 20 00  
Faks: 22 43 09 92  
Org.no: 984 070 659  
Bank: 6304 08 67027

Side 2/2

6. Rapporten anses nyttig i den forstand at den objektivt beskriver en opplevd status, sammenstilt av en part som i hovedsak er uavhengig i forhold til rapportens innhold.
7. Vi har ingen kommentarer til oppbygging eller språkbruk.

#### **Kommentarer til enkeltpunkter.**

I siste avsnitt under sammendraget er det anført at partene er usikre på om skolene ivaretar sitt vedlikeholdsansvar.

Kommentar: Undervisningsbyggs oppfatning er at dette bare delvis ivaretas, at praksis er høyst forskjellig, og at bare enkelte skoler følger opp sitt ansvar fullt ut. Forholdet er imidlertid under bedring, og løpende befaringer og møter med skolene ser ut til å ha virkning. Vi antar at hovedproblemet er tilgang på nødvendige midler til indre vedlikehold, ikke nødvendigvis manglende vilje hos skoleledelsen.

I pkt 2.1 under Aktørens erfaring står det at Undervisningsbygg ønsker at Utdanningsetaten kan velge prosjekter raskere.

Kommentar: Bakgrunnen er at vi blant annet på grunn av anskaffelsesregelverket, må ha en bestilling i god tid før det faktiske arbeid skal gjennomføres. Mange rehabiliteringstiltak må også gjennomføres i ferier for å bli ferdig til skolestart. Sene bestillinger gir tidsnød og representerer fra tid til annen også en umulighet i forhold til ferdigstillelsesønsker.

I pkt 3.2 nest siste avsnitt står det at Undervisningsbygg imøteser konkurranse fra andre Byggherrer, at vi selv bare utførte en liten del av det arbeid som gjøres på skolene og at arbeidet i stor grad er satt ut til underleverandører.

Kommentar: Årsaken til at vi etterspør konkurranse, er at vi da har større muligheter for å få målt kostnadsnivå og -effektivitet, selv om dagens organisering vanskeliggjør konkurranse på like vilkår med private aktører.


At arbeidet i stor grad blir satt ut til underleverandører kan også misforstås, i og med at Undervisningsbygg inngår ulike typer avtaler med arkitekter, konsulenter og entreprenører som utfører tilnærmet *alt* arbeid for Undervisningsbygg. Vår eneste egenproduksjon er *ledelse* av prosjekter, forvaltning, drift og vedlikehold.

Det er ellers å bemerke at avtale om tilstandsvurdering av våre er bygg er inngått. Rapport fra tilstandsvurderingen vil gi en oppgradert status på vedlikeholdssituasjonen, først foreløpig i 2009, og forhåpentlig endelig for hele bygningsmassen i 2010.

I pkt. 3.3 tredje siste avsnitt er det kommentert at foretaket arbeider med et prosjekt for å kartlegge livsløpskostnader.

Kommentar: Dette *kan* misforstås. Det pågår et internt prosjekt for å fange også disse tallstørrelsene i kravspesifikasjon og styringsdokumenter, d.v.s. å gjøre livsløpsbetraktninger til en mer systematisk del av beslutningsgrunnlaget for de prosjekter der dette er egnet. Dette er nå synliggjort i styringsdokumenter for større prosjekter, men det gjenstår et arbeid med å gjøre dette til et grunnlag som systematisk kan benyttes til sammenligning mellom ulike prosjekter.

Med vennlig hilsen  
Undervisningsbygg



Knut Jonny Johansen  
adm. direktør

## Vedlegg 5: Høringsuttalelse fra Utdanningsetaten



Oslo kommune  
Utdanningsetaten

Kommunerevisjonen

Dato: 27.11.2008

Deres ref:

Vår ref (saksnr):  
200810609-3

Saksbeh:

Harald Øvland, 2346 7110

Arkivkode:

### FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT "ANSVARSDELING MELLOM UTDANNINGSETATEN OG UNDERVISNINGSBYGG OSLO KF" – KOMMENTARER FRA UTDANNINGSETATEN

Vi viser til mottatt foreløpig rapport. Utdanningsetaten vil innledningsvis gi uttrykk for at rapporten har en riktig virkelighetsbeskrivelse, og vi er enige i rapportens hovedkonklusjoner.

Noen problemstillinger er imidlertid så viktige at vi ser behov for en mer inngående drøfting enn det som har vært rammene for denne rapporten, som er en oppfølgingsundersøkelse. Dette utdypes i det følgende.

#### Hensikten med eiendomsreformen i Oslo kommune

Hovedprinsippene som lå til grunn for eiendomsreformen i Oslo kommune forutsatte et tydelig skille mellom kommunal kjernevirksomhet og eiendomsforvaltning, jf bystyresak 840/98 *Oslo kommunes eiendomsforvaltning - Prinsippak, mål og strategier*, bystyresak 591/01 *Omorganisering av Skoleetaten og opprettelse av Undervisningsbygg KF* og bystyresak 434/06 *Evaluering av eiendomsreformen*.

- Kommunens eiendomsforvaltning skal være en effektiv innsatsfaktor i kommunens tjenesteyting, eiendomsforvaltningen skal være kostnadseffektiv og realverdiene av kommunens eiendommer skal ivaretas.
- Kommunens eiendomsforvaltning profesjonaliseres ved opprettelse av få, spesialiserte kommunale foretak.
- Et tydelig organisatorisk og økonomisk skille mellom tjenesteproduksjon og eiendomsforvaltning.

En grunnleggende forutsetning ved eiendomsreformen har altså vært profesjonalisering gjennom få, spesialiserte formålsforetak, ikke konkurranse mellom flere aktører i et marked. Foretakene skulle være eiere, ikke bare leverandører. Som følge av denne strukturen ble det besluttet at prinsippet om kostnadsdekking skulle legges til grunn for betalingen mellom foretakene og brukerne av eiendom. Eier/leverandør skulle håndtere markedet for å sikre mest mulig rasjonell drift/vedlikehold og profesjonell gjennomføring av investeringsprosjekter.

For å sikre fokus på kostnader i et leverandør-brukerforhold uten konkurranse og basert på kostnadsdekking er det viktig at



Utdanningsetaten

Besøksadresse:  
Strømsveien 102  
0663 OSLO  
Postadresse:  
Pb 6127 Etterstad, 0602 OSLO

Telefon: 02 180  
Telefaks: 22 65 79 71

Org.nr.: 976820037

postmottak@ude.oslo.kommune.no  
www.ude.oslo.kommune.no

- Kostnadsdekking må innebære dekking av et påregnelig, forhåndsakseptert kostnadsnivå, ikke dekking av alle faktiske kostnader som i ettertid har vist seg å påløpe.
- Kostnadsnivået hos leverandør må styres gjennom eierstyring.

#### Kommunens planprosess for investeringer i skolebygg

Planlegging av skolekapasitet og -struktur skjer gjennom den byomfattende skolebehovsplanen som sendes på høring til alle skoler, bydeler og en rekke organisasjoner, og deretter behandles av byrådet og bystyret. Fremlegg av planen for politisk behandling koordineres med budsjettprosessen.

Den politiske behandlingen av planen bør skje på grunnlag av realistiske anslag for kostnader og fremdrift for tiltakene som foreslås, og for å sikre ansvarliggjøring og god styring bør de kostnadsrammer bystyret vedtar være bindende for den videre planleggingen.

Ved gjennomføring av større investeringsprosjekter vil det alltid være en rekke risikoforhold som kan slå ut i endrede kostnader for det enkelte prosjekt, så som risiko for uforutsette forhold i grunnen, risiko i forbindelse med anbudsinnhenting m.v. Ved gjennomføringen av eiendomsreformen ble det derfor lagt til grunn at bystyret vedtar bindende kostnadsrammer for det enkelte prosjekt i form av en ramme for total driftsfølgevirkning for bestiller (bruker), mens investeringsrammen ble vedtatt på porteføljenivå. Dette skulle sikre operativt handlingsrom for foretakets styre, som kunne omdisponere midler mellom investeringsprosjektene.

#### Behov for bedre kvalitetssikring

De siste årene har det vært problemer knyttet til kostnader og fremdrift ved skoleprosjektene. Dette skyldes i stor grad utviklingen i entreprenørmarkedet, hvor det har vært en kapasitetsknapphet og prisstigning langt utover det som var forventet av de fleste aktører og utredningsmiljøer. Det har imidlertid også vært betydelige forsinkelser i planleggingsarbeidet for flere prosjekter, for eksempel Risløkka vgs, Nydalen vgs, Munkerud gs. Det har også vært betydelige ikke-omforente kostnadsøkninger som ikke har grunnlag i endrede bestillinger.

For mange risikoforhold er blitt avdekket sent i prosessene. Dette har gitt negative konsekvenser for skoledriften, og det har vært vanskelig for kommunen å gjøre annet enn å gjennomføre prosjektene uavhengig av de nye forholdene som er blitt avklart.

Tre eksempler kan belyse ovennevnte problematikk:

- Undervisningsbygg måtte gjennom ny anskaffelsesrunde for ny videregående skole i Nydalen, med ny utlysning i markedet og nye forhandlinger mellom Undervisningsbygg og Avantor, etter innsigelser til anskaffelsesprosessen fra Kommuneadvokaten.
- Ny, større Munkerud skole er betydelig forsinket pga innsigelser fra Byantikvaren og derved mer omfattende reguleringsbehandling enn forutsatt.
- Beslutning av løsning for utvidelse av Kjelsås skole gjennom skolebehovsplan/budsjett ble basert på kostnadsoverslag fra Undervisningsbygg som angitt i foretakets budsjettforslag for 2008, våren 2007. Høsten 2007 reviderte foretaket kostnadene betydelig, og revidert anslag ble innarbeidet i byrådets budsjettforslag/bystyrets budsjettvedtak. I foretakets budsjettforslag for 2009 ble anslaget øket ytterligere, til et nivå langt over det dobbelte av opprinnelig anslag. Økningen har sammenheng med betydelig større avsetninger til usikkerhet/prisstigning.

Grunnleggende spørsmål for å bedre kvalitetssikringen må være

- Hvem er nærmest til å ha informasjon om og til å påvirke aktuelle risikoforhold?
- Hvem bør da bære risikoen?

Undervisningsbygg har uttalt at Utdanningsetaten forventer og krever at Undervisningsbygg skal være bundet av husleieavtalen før den er inngått. Det Utdanningsetaten har forutsatt er at Undervisningsbygg skal være bundet av foretakets budsjettforslag og bystyrets budsjettvedtak. Utdanningsetatens erfaring er at de forslag Undervisningsbygg har fremsatt bl.a. gjennom foretakets årlige budsjettforslag altfor ofte senere er blitt endret i så stor grad at grunnlaget for skolebehovsplanleggingen har vært misvisende. Utdanningsetatens vurdering – basert på denne erfaringen – er at det ikke kan forventes at foretaket leverer gode nok budsjettforslag hvis foretakets styre ikke skal ha noe ansvar for eget budsjettforslag eller for å overholde investeringsrammene fastsatt av bystyret.

Det er ikke en løsning å vente med skolebehovsplanlegging i flere år før foretaket er rede til å tilby en husleieavtale basert på fullt forprosjekt; dette vil forsinke prosjektene betydelig, og vil gjøre det svært vanskelig å sikre tilstrekkelig skolekapasitet. Det er heller ikke en løsning å legge på svært store usikkerhetsavsetninger i en tidlig fase slik foretaket nå gjør, og slik eksterne kvalitetssikrere vil måtte gjøre dersom viktige risikoelementer ikke er avdekket tidlig nok. Dette synliggjør risikoelementer, men avklarer og håndterer dem ikke slik at det foreligger godt grunnlag for beslutninger gjennom skolebehovsplanen.

Dersom Utdanningsetaten som bestiller skulle overta den operative styringen av planlegging/prosjektering for å sikre at alle relevante (bygningmessige) risikoelementer avklares, ville Utdanningsetaten etter etatens vurdering overta oppgavene til linjeledelsen og styret i Undervisningsbygg på en måte som er i strid med eiendomsreformen.

Utdanningsetaten har derfor i dialog med byrådsavdelingene spilt inn at den modellen for bedret kvalitetssikring som er beskrevet i byrådets tilleggsinnstilling til budsjett 2009 kan være et godt grunnlag for å bedre risikostyringen, men det er svært viktig at

- kvalitetssikringen skjer tidlig i planprosessen, innen den politiske behandlingen av skolebehovsplanen
- for bygging i kommunal regi er det – grunnet eiendomsreformens struktur med profesjonalisering, ikke konkurranse – eiersiden som bør ha ansvar for kvalitetssikringen.

#### Krav til rapportering og sporbarhet ved internfakturering i kommunen

Rapporten nevner et eksempel hvor Utdanningsetaten mener ikke å ha mottatt tilfredsstillende rapportering, mens Undervisningsbygg angir at dette er sendt.

Det har vært mye uenighet mellom virksomhetene når det gjelder rapportering og sporbarhet.

En sentral problemstilling har vært omfanget av rapportering. I en evalueringsrapport utarbeidet for Utdanningsetaten har flere i Undervisningsbygg gitt uttrykk for at Utdanningsetaten i for stor grad inntar rollen som kontrollorgan: ”Man må huske på at UBF også kontrollerer seg selv. Det er misforstått dersom de oppfatter seg som et kontrollorgan,” er det bl.a. uttalt.

En annen hovedproblemstilling er at det har vært vanskelig å spore sammenhengen mellom bestillinger/prioriteringslister og mottatte rapporter. Manglende sporbarhet og tall som endres ved at det stadig sendes nye rapporter/oppsett, har vært et gjentakende problem - særlig knyttet til disponering av bystyrets avsetning til akuttiltak/rehabilitering for å innhente

vedlikeholdsetterslepet og energibudsjett/-regnskap. Det er imidlertid oppnådd enighet mellom partene om omfang av og krav til rapportering. Det er også enighet om at Undervisningsbygg i 2009 skal fakturere skolene direkte for husleie og energi, noe som forutsettes å bidra til bedre kontroll ved at skolene selv har førstehåndskjennskap til forholdene.

Utdanningsetaten vil imidlertid anbefale at krav til sporbarhet og dokumentasjon i internhandel i Oslo kommune generelt drøftes i en kommende utredning/rapport.

#### Forbedringer på bestillersiden

Utdanningsetaten ønsker å være en god bestiller ved å ha en standard, overordnet kravspesifikasjon som fokuserer på funksjonskrav - og overlater til leverandør å velge hensiktsmessige/effektive tekniske løsninger. Basert på erfaringer med bruken av Utdanningsetatens kravspesifikasjon "Krav og forventninger til skoleanlegg i Oslo kommune" fra februar 2007 er hoveddokumentet og vedlegg revidert 2009. Revisjonen er koordinert med Undervisningsbyggs revisjon av foretakets bygningstekniske Kravspesifikasjon.

Krav og forventninger er å anse som krav ved nybygg og totalrehabiliteringsprosjekter; ved mindre rehabiliteringer og vedlikehold skal dokumentet være retningsgivende. Ved rehabilitering/ombygging av eksisterende bygninger må kravene vurderes med grunnlag i bestående bygningsmasses beskaffenhet, for å unngå særlig kostnadsdrivende ombygginger.

Undervisningsbyggs kravspesifikasjon er preakseptert av Utdanningsetaten, men foretaket og private utleiere av skolelokaler kan også velge andre løsninger som tilfredsstillende Utdanningsetatens funksjonskrav/andre krav angitt i Krav og forventninger. Det forutsettes imidlertid at fravik fra Undervisningsbyggs kravspesifikasjon skal angis tydelig som fravik i tilbuds-/kontraktsdokument. I samarbeid mellom Undervisningsbygg og Utdanningsetaten utarbeides forøvrig et nytt dokument/eksempelsamling som skal vise standardiserte og eksemplifiserte løsninger, for å synliggjøre "best practice".

Utdanningsetaten ser et potensial i å arbeide videre med standardisering der dette er hensiktsmessig. Undervisningsbygg har etter bestilling fra Utdanningsetaten utarbeidet et standard byggeprogram for nye ungdomsskoler; for barneskoler er det under planlegging. En større grad av standardisering forventes å forenkle planprosessen betydelig.

Utdanningsetaten vil parallelt lyse ut OPS-konkurranse om bygging av ny Gran skole og ny Veitvet skole. Samtidig oppføring av to nybygg med geografisk nærhet gir stordriftsfordeler å bygge, og vil være mer attraktivt for private å eie og drifte/vedlikeholde. Samtidig vil Undervisningsbygg ved å delta i en slik åpen konkurranse kunne vise foretakets konkurransedyktighet, evt. også synliggjøre i hvilken grad foretakets rammebetingelser bør tilpasses. Gjennomføring av en åpen konkurranse i regi av Utdanningsetaten er her mulig fordi Eiendoms- og byfornyelsesetaten eier aktuelle tomter som kan benyttes til nybygg, og det ikke er hensyn å ta i form av eksisterende skolebygg som det er økonomisk eller praktisk nødvendig å ta vare på.

Som lagt til grunn i eiendomsreformen fokuserer Utdanningsetaten på levetidskostnader for skoleanleggene, ettersom det er summen av investeringskostnader og kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold som utgjør de samlede, reelle kostnadene for kommunen ved bruk av eiendom.

Utdanningsetaten legger videre vekt på oppfølging av at Undervisningsbygg/andre leverandører følger opp feil og mangler ved byggene, for derigjennom å bidra til fokus på færre byggfeil, jf statens byggekostnadsprogram.

#### Andre leverandører av skolebygg – eksempelet Oslo Cancer Cluster Innovasjonspark/Ullern vgs

I revisjonsrapporten er det vist til at Utdanningsetaten våren 2008 var i sluttforhandlinger med en privat aktør om utbygging av Ullern videregående skole. Siden dette ble skrevet har Utdanningsetaten inngått attraktive kontrakter med Oslo Cancer Cluster Innovasjonspark, med forbehold om politisk godkjenning.

I vedtatt skolebehovsplan er Ullern videregående skole forutsatt utvidet med utdanningsprogrammene helse- og sosialfag og elektrofag. Undervisningsbygg har tidligere utarbeidet byggeprogram for ny skole. Som alternativ til tradisjonell gjennomføring i kommunal regi har Utdanningsetaten forhandlet med Oslo Cancer Cluster Innovasjonspark (OCCI) om leie av nye skolelokaler integrert i ny innovasjonspark med tilknytning til Radiumhospitalet. Kommunen har hatt en god forhandlingsposisjon fordi Ullern vgs-tomten var eneste aktuelle tomt for innovasjonsparken med nærhet til Radiumhospitalet. OCCI fester tomten av Undervisningsbygg til markedspris.

Kontrakten som er inngått mellom Utdanningsetaten og OCCI gir kostnader for kommunen på under to tredjedeler av kostnadene ved gjennomføring i kommunal regi, jf Undervisningsbyggs budsjettforslag. Kontrakten er inngått før uttegning av bygningsmassen, med grunnlag i standard kravspesifikasjon og byggeprogram, og setter med dette klare rammer for fremdrift og kostnader før for- og detaljprosjektering gjennomføres. Kontrakten sikrer også et svært attraktivt skolefaglig samarbeid med OCCI og Radiumhospitalet.

#### Skolenes ansvar for indre vedlikehold

Utdanningsetaten har innhentet ekstern vurdering av drift og vedlikehold av skolebyggene. Konklusjonen i denne vurderingen var at det ble anbefalt en styrking av driften, ledsaget av en mer detaljert rapportering fra Undervisningsbygg. Byrådet har i sitt budsjettforslag for 2009 innarbeidet en betydelig styrking av den bygningsmessige driften med 20 mill. årlig, tilsvarende en økning fra 25 kr/kvm til ca 40 kr/kvm.

Når det gjelder indre vedlikehold har Utdanningsetaten lagt vekt på å få utarbeidet gode, langsiktige planer for indre vedlikehold som tar utgangspunkt i behovet for periodisk vedlikehold for å opprettholde den bygningsmessige standard/funksjon, og ikke bare mer ad-hocmessig utarbeidede tiltakslistene.

For å få erfaringer med hensiktsmessig form er det besluttet først å utarbeide planer for enkelte pilotskoler (jf omtale i revisjonsrapporten), for deretter å få utarbeidet vedlikeholdsplaner for alle skolene. I Utdanningsetatens strategiske plan er det et mål om at alle skolene skal ha forpliktende langsiktige planer for indre vedlikehold innen 2011. Utarbeidelse av de nye vedlikeholdsplanene koordineres med Undervisningsbyggs nye tilstandsvurdering av bygningsmassen.

I vedtatt budsjett for 2007 ble Utdanningsetaten oppfordret til å fokusere på arealeffektivisering, og benytte effekten av dette til mer hensiktsmessige skoleanlegg, med fokus på vedlikehold. Dette har Utdanningsetaten gjort, og som følge av dette er tildelinger til skolene til indre

vedlikehold øket fra 11/15 kr/kvm/år til 22 kr kvm/år i 2008. Behovet vil bli nærmere vurdert med grunnlag i de nye vedlikeholdsplanene.

### Oppsummering

En hovedpremiss for eiendomsreformen har vært profesjonalisering, ikke konkurranseutsetting. Fravær av styring gjennom konkurranse forutsetter styring gjennom eierfunksjonen.

Utgangspunktet for den uenighet som har vært vedr. ansvarsdeling mellom Undervisningsbygg og Utdanningsetaten synes å være at Undervisningsbygg har forutsatt en rolledeling mellom bestiller og utfører slik den naturlig ville være i et forretningsforhold der priser og øvrige vilkår fastsettes gjennom konkurranse mellom flere potensielle leverandører.

Utdanningsetatens vurdering er at følgende bør legges til grunn for å sikre god samhandling og styring av kostnader og fremdrift:

- Bestillinger av skoleanlegg bør være basert på kjente kravspesifikasjoner jf Utdanningsetatens Krav og forventninger til skoleanlegg og Undervisningsbyggs tekniske Kravspesifikasjon. Utdanningsetaten vektlegger arbeidet med funksjonsbasert planlegging, og mener valg av konkrete detaljløsninger i størst mulig grad bør overlates til utfører.
- Ansvar for ulike risikoforhold bør tilligge den part som er nærmest til å ha informasjon om og til å påvirke risikoforholdene. Dette prinsippet ble også påpekt i høringsuttalelsen fra byrådsavdeling for kultur og utdanning til revisjonsrapport 4/2004.
- Ansvarsfordelingen mellom bestiller og utfører må være klar, og vedtatte rammer må være forpliktende.
- Det er eierstyringen, ikke styrking av bestillerrollen som er nøkkelen til bedre kvalitetssikring av kostnader og framdrift når det ikke er konkurranse mellom flere leverandører.
- Eierstyringen bør fokusere på å overvåke kvadratmeterpris, arealeffektivitet (brutto/nettofaktor) og gjennomføringstid fra tilbud til ferdigstilling, og dermed også håndtering av budsjettprosessen.
- Det bør derfor være kommunens eierside (foretak og byrådsavdeling) som bør ha hånd om kvalitetssikringsrutinene for bygging i kommunal regi.
- Det bør utarbeides forpliktende langsiktige planer for indre vedlikehold for alle skolene. Dette arbeidet pågår, og koordineres med Undervisningsbyggs nye tilstandsvurdering av bygningsmassen.
- Krav til sporbarhet og dokumentasjon i internhandel i Oslo kommune bør drøftes i en kommende utredning/revisjonsrapport.

Med hilsen

Astrid Søgner  
direktør

Harald Øvland  
avdelingsdirektør

**Godkjent og ekspedert elektronisk.**

## Vedlegg 6: Høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for byutvikling



Oslo kommune  
**Byrådsavdeling for byutvikling**

Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 2  
0663

Dato: 02.12.2008

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

200704933-4

Steinar Hagen, 23 46 12 80

126

### **RAPPORT TIL HØRING - OPPFØLGING AV RAPPORT 4/2004 OM VEDLIKEHOLD AV SKOLEBYGNINGER**

Det vises til høringsbrev med utkast til rapport av 05.11.2008.

Byrådsavdelingens svar gis i samsvar med kommunerevisjonens veileder for tilbakemelding på foreløpig rapport, supplert med noen merknader.

1. Informasjonen om prosjektets hensikt vedrørende kartlegging av status er tilstrekkelig klar.
2. Vi har ingen kommentarer til metode, anvendte kilder eller data. Det pekes imidlertid på at det har gått lang tid siden den første rapporten forelå. Undervisningsbygg ble overført fra daværende Byrådsavdeling for barn og utdanning til daværende Byrådsavdeling for næring og byutvikling i 2005. Kontrollutvalgets pålegg om å følge opp temaområdene ble gitt til daværende Byrådsavdeling for barn og utdanning 16.02.2004. Rapporten er fulgt opp, men de organisatoriske endringer bør omtales i saken.
3. Byrådsavdelingen tar til etterretning rapportens konklusjoner slik de fremkommer under "Hovedbudskap" og "Sammendrag", jfr. for øvrig pkt. 4.
4. Byrådsavdelingen vil følge opp rapporten både gjennom løpende kontakt med administrasjonen og i formelle foretaksmøter med Undervisningsbygg. Dette gjelder bl.a. følgende momenter omtalt i utkastet til rapport:
  - Status for informasjonsutveksling mellom Undervisningsbygg og Utdanningsetaten, både når det gjelder økonomiske forhold og fremdrift i prosjektene
  - Følge opp foretakets arbeid med kostnadseffektivitet, som omfatter benchmarking mot OPS-prosjekter og andres byggeprosjekter, samt analyser knyttet til kostnadsutvikling og driftsfølggevirkninger av investeringer
  - Bidra til å sikre at husleievirkningen som innarbeides i budsjettforslagene er basert på riktige kostnadsoverslag for bestilt prosjekt.

Byrådsavdeling for byutvikling

Postadresse:  
Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no

Byrådsavdeling for byutvikling noterer også at det er usikkerhet knyttet til verdivarende indre vedlikehold som skolene selv har ansvar for, og vil ta dette opp med Byrådsavdeling for kultur og utdanning.

5. Tiltakene nevnt under forrige punkt vil bli tatt opp på ordinært foretaksmøte som avholdes i april og på foretaksmøte som avholdes i oktober/november, hvor bl.a. resultater fra forrige år og status for inneværende år er temaer.
6. Rapporten anses nyttig fordi den angir problemstillinger knyttet til utfører/bestillermodellen som både de berørte byrådsavdelingene og foretaket/etaten må jobbe videre med.
7. Vi har ingen kommentarer til oppbygging eller språkbruk.

Andre kommentarer:

- Byrådsavdelingen tok initiativ til opprettelse av Skoleforum i 2007. Dette er faste månedlige møter med deltakelse fra begge byrådsavdelingene, Utdanningsetaten, Undervisningsbygg, Plan- og bygningsetaten og Byantikvaren. Hensikten er å skape et godt samarbeid og å sikre fremdrift i vedlikehold/rehabilitering og nybygg.
- Det er gjennomført investeringer for ca. 6,2 mrd. kroner i perioden 2002-2007, hvorav ca. 1,9 mrd. kroner er knyttet til generell rehabilitering/akuttiltak. Øvrige investeringer har i betydelig grad vært knyttet til ombygginger og rehabilitering av eksisterende skoler. I tillegg er det utført ordinært vedlikehold finansiert over driftsbudsjettet. Undervisningsbygg skal nå gjennomføre en tilstandsvurdering av skolebyggene som vil gi en oppdatert status på vedlikeholdssituasjonen, men det er rimelig å anta at bygningsmassen er i langt bedre forfatning nå enn for 5 år siden, da forrige rapport ble utarbeidet.

Med hilsen

Elisabeth Eidså Dale  
kst. kommunaldirektør

Terje Ness  
bolig- og  
eiendomsutviklingssjef

Godkjent og ekspedert elektronisk

Kopi: Byrådsavdeling for kultur og utdanning  
Undervisningsbygg Oslo KF

## Vedlegg 7: Høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for kultur og utdanning



### Oslo kommune Byrådsavdeling for kultur og utdanning

Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 2  
0663 OSLO

Dato: 05.12.2008

Deres ref:  
200700699-4

Vår ref (saksnr):  
200704933-6

Saksbeh:  
Steinar Seim, 61599

Arkivkode:  
126

#### **RAPPORT TIL HØRING, OPPFØLGING AV RAPPORT 4/2004 VEDLIKEHOLD AV SKOLEBYGNINGER**

Det vises til høringsbrev med utkast til rapport av 05.11.2008.

Byrådsavdelingens tilbakemelding følger kommunerevisjonens opplegg med nærmere drøfting av enkelte problemstillinger som er berørt i høringsrapporten og oppdaterte opplysninger som foreligger etter at rapporten ble skrevet. I tillegg har vi påpekt behovet for bedre kvalitetssikring av prosjektene.

1. Informasjonen om prosjektets hensikt vedrørende kartlegging av status er tilstrekkelig klar.
2. Vi har ingen merknader til metode eller anvendte kilder. Det gjøres imidlertid oppmerksom på at enkelte data i rapporten ikke lenger er oppdaterte. Det fremgår på side 9 i rapporten at det er budsjettert med 500 mill. hvert år fra 2006 til 2011 til akutttiltak og generell rehabilitering. For årene 2006 og 2007 var dette riktig, men i 2008 ble det bevilget 485 mill. og i byrådets budsjettforslag for økonomiplanperioden 2009-2012 er det foreslått 300 mill. årlig.  
På sidene 20 og 21 drøftes spørsmålet om det er skolene eller Undervisningsbygg som skal ha ansvaret for å ivareta det indre vedlikeholdet på skolene, og under avsnitt 4.5 foreligger Kommunerevisjonen vurdering av dette forholdet. Byrådet har i sitt budsjettforslag for 2009 innarbeidet en betydelig styrking av den bygningsmessige driften med 20 mill. årlig, tilsvarende en økning fra 25 kr/kvm til ca 40 kr/kvm, slik at dette spørsmålet nå kan løses.
3. Vi tar rapportens konklusjoner slik de fremkommer i avsnittene "Hovedbudskap" og "Sammendrag" til etterretning.
4. Byrådsavdelingen vil følge opp rapporten både gjennom løpende kontakt og i de faste kontaktmøter med Utdanningsetaten. Dette gjelder spesielt de momenter som er omtalt vedrørende bestillerrollen i utkast til rapport.

Byrådsavdeling for kultur og utdanning

Postadresse:

Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no

I dag foreligger Utdanningsetatens kravspesifikasjon "Krav og forventninger til skoleanlegg i Oslo kommune" av 2007 med vedlegg revidert 2009. Revisjonen er koordinert med Undervisningsbyggs revisjon av foretakets bygningstekniske kravspesifikasjon.

Byrådsavdelingen vil understøtte etaten i det videre arbeid med standardisering der dette er hensiktsmessig. Det er utarbeidet et standard byggeprogram for nye ungdomsskoler, mens et tilsvarende standard byggeprogram for barneskoler er under planlegging. En større grad av standardisering forventes å forenkle planprosessen i stor grad.

Byrådet har i sitt budsjettforslag for 2009 bl.a. foreslått å vurdere bygging av ny Gran skole og ny Veitvet skole som OPS-prosjekter.

Å oppføre to nye skolebygg med geografisk nærhet vil kunne gi stordriftsfordeler ved byggingen, og vil dessuten være mer attraktivt for private aktører å eie og drifte/vedlikeholde. Det vil derfor være hensiktsmessig parallelt å lyse ut en OPS-konkurranse for de to prosjektene. Ved å få Undervisningsbygg til å delta i en slik åpen konkurranse vil også foretakets konkurransedyktighet kunne synliggjøres. Det er mulig å gjennomføre en åpen konkurranse i regi av Utdanningsetaten i dette tilfellet da Eiendoms- og byfornyelsesetaten eier de aktuelle tomter som kan benyttes til prosjektene. Prosessen kompliseres heller ikke ved at det må tas hensyn til eksisterende skolebygg som det er økonomisk eller praktisk nødvendig å ta vare på.

5. Tiltakene vil bli drøftet på de ordinære kontaktmøtene mellom byrådsavdelingen og Utdanningsetaten. Når det gjelder OPS-prosjektene avventes bystyrets behandling av byrådets budsjettforslag før tiltakene kan iverksettes.
6. Rapporten anses nyttig fordi den påpeker problemstillinger knyttet til bestiller-/utførermodellen som både de berørte byrådsavdelinger og Utdanningsetaten og Undervisningsbygg fortsatt må arbeide med å løse.
7. Vi har ingen merknader til rapportens oppbygning eller språkbruk.

#### Andre kommentarer

Skolebehovsplanen og de senere rullinger av planen behandles av byrådet og bystyret. Planen fremsendes fra byrådet til bystyret til politisk behandling slik at den koordineres med budsjettprosessen. I byrådets budsjettforslag for 2009 inngikk for øvrig rulleringen av skolebehovsplanen, og slik skal det gjøres annet hvert år fremover.

Ved gjennomføring av større investeringsprosjekter vil det alltid være en rekke risikoforhold som kan slå ut i endrede kostnader for det enkelte prosjekt. Ved gjennomføringen av eiendomsreformen ble det derfor lagt til grunn at bystyret vedtar bindende kostnadsrammer for det enkelte prosjekt i form av en ramme for total driftsfølgvirkning for bestiller (bruker), mens investeringsrammen ble vedtatt på porteføljenivå. Dette skulle sikre operativt handlingsrom for foretakets styre, som kunne omdisponere midler mellom investeringsprosjektene.

Den politiske behandlingen av planen må derfor skje på grunnlag av realistiske anslag for kostnader og fremdrift for tiltakene som foreslås, og for å sikre ansvarliggjøring og god styring har de kostnadsrammer og ferdigstillelses tidspunkt bystyret vedtar være bindende for den videre planleggingen.

De siste årene har det imidlertid vært problemer knyttet til kostnader og fremdrift ved skoleprosjektene. Dette skyldes i stor grad utviklingen i entreprenørmarkedet, hvor det har vært

en kapasitetsknapphet og prisstigning langt utover det som var forventet. Det har imidlertid også vært forsinkelser i planleggingsarbeidet for flere prosjekter og store ikke-omforente kostnadsøkninger som ikke har grunnlag i endrede bestillinger.

Grunnleggende spørsmål for å bedre kvalitetssikringen må være:

- Hvem er nærmest til å ha informasjon om og til å påvirke aktuelle risikoforhold?
- Hvem bør da bære risikoen?

Undervisningsbygg har uttalt at Utdanningsetaten forventer og krever at Undervisningsbygg skal være bundet av husleieavtalen før den er inngått. Det byrådsavdelingen og Utdanningsetaten har forutsatt er at Undervisningsbygg skal være bundet av sitt budsjettforslag og bystyrets budsjettvedtak. Vår erfaring er at de forslag Undervisningsbygg har fremsatt bl.a. gjennom foretakets årlige budsjettforslag ofte senere er blitt endret i stor grad. Vår vurdering er at det ikke kan forventes at foretaket leverer gode nok budsjettforslag hvis foretakets styre ikke skal ha noe ansvar for å overholde investeringsrammene fastsatt av bystyret.

Det er ikke mulig å utsette skolebehovsplanleggingen i flere år før foretaket kan tilby en husleieavtale basert på fullt forprosjekt. Dette vil forsinke prosjektene betydelig, og vil gjøre det svært vanskelig å sikre tilstrekkelig skolekapasitet.

Den modell for investeringskontroll som foreligger i byrådets samlede budsjettforslag for 2009 kan derfor være et godt grunnlag for å bedre risikostyringen for de ulike prosjektene, men det er svært viktig at

- kvalitetssikringen skjer tidlig i planprosessen, innen den politiske behandlingen av skolebehovsplanen
- for bygging i kommunal regi er det, som følge av at en hovedpremiss for eiendomsreformen har vært profesjonalisering og ikke konkurranse, eiersiden som bør ha ansvar for kvalitetssikringen.

Dette vil vi følge opp i det videre arbeidet med modellen for investeringskontroll.

Med hilsen

Bente Fagerli  
kommunaldirektør

Kristin Morken  
seksjonssjef

Godkjent og ekspedert elektronisk







Oslo kommune  
**Kommunerevisjonen**

Fredrik Selmers vei 2, 0663 Oslo  
Telefonnummer:23 48 68 00  
Telefaksnummer:23 48 68 01

[www.krv.oslo.kommune.no](http://www.krv.oslo.kommune.no)  
[postmottak@krv.oslo.kommune.no](mailto:postmottak@krv.oslo.kommune.no)