

Dokument nr 3:10

(1998–99)

**Riksrevisjonens undersøkelse av
tilskuddene til skolelokaler og
skolefritidsordningen i
Reform 97**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr 3:10 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddene til skolelokaler og skolefritidsordningen i Reform 97.

Riksrevisjonen, 15. september 1999.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
3 Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets kommentarer	3
4 Riksrevisjonens bemerkninger	5
5 Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets svar	6
6 Riksrevisjonens uttalelse	6
Vedlegg: Rapport	7

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddene til skolelokaler og skolefritidsordningen i Reform 97

1 INNLEDNING

I forbindelse med Stortingets behandling av Reform 97 ble økonomien i reformen tillagt stor vekt. Stortinget gav sin tilslutning til Innst O nr 36 (1993–94) hvor flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen uttalte at kommunesektoren skal ha full dekning av merutgiftene som reformen medfører. Dekningen inkluderte investeringer, drift, skyss og skolefritidsordningen. De økonomiske merkostnadene som reformen innebærer for kommunene, ble vedtatt kompensert gjennom et øremerket investeringsstilskudd. Investeringskompensasjonen utgjør nå totalt ca 5,2 milliarder kroner.

Ved innføringen av Reform 97 fikk skolefritidsordningen en mer sentral plass enn tidligere. Gjennom Stortingets behandling av St meld nr 40 (1992–93) Om seksåringer i skolen, jf Innst S nr 234 (1992–93), ble det lagt føringer for kostnadsfordelingen for skolefritidsordningen og forutsetninger for tilskuddet. Det ble vektlagt at tilbudet skal finansieres gjennom statstilskudd, foreldrebetaling og kommunale midler, og at høy foreldrebetaling ikke må være til hinder for at barn som trenger det, får delta i ordningen. Videre ble det forutsatt at 15 prosent av tilskuddsmidlene skulle brukes til tiltak for barn med særskilte behov.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets iverksetting og oppfølging av tilskuddene til gjennomføring av Reform 97 er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Det er lagt særlig vekt på å belyse resultatet og forvaltningen av de to øremerkede tilskuddsordningene til investeringer og skolefritidsordning, og dessuten om hensynet til samarbeid og dialog mellom forvaltningsnivåene er fulgt opp i tilstrekkelig grad.

Rapporten følger som trykt vedlegg. Revisjonskriteriene og faktadelen har vært forelagt departementet før den endelige rapporten ble utarbeidet. Departementets merknader og påpekte faktiske feil er tatt hensyn til. Rapporten ble ved Riksrevisjonens brev av 29. mars 1999 forelagt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Departementet har i brev av 26. april 1999 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Departementets merknader er gjengitt i pkt 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonens undersøkelse er gjennomført ved en analyse av en rekke sentrale stortingsdokumenter samt tilstandsrapporter, korrespondanse mellom kommunene og departementet, departementets resultatvurdering og dokumentasjon om investeringskompensasjonens beregningsgrunnlag og dekningsgrad for skolefritidsordningen, statistikk m.m. Også Hervikutvalgets to undersøkelser presentert i NOU 1995:13 og NOU 1998:5 er gjennomgått. Det er dessuten gjennomført intervjuer med representanter for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Norsk Lærerlag og Kommunenes Sentralforbund.

Undersøkelsen bygger videre på en spørreskjemaundersøkelse rettet mot samtlige kommuner som mottar investeringskompensasjon. I alt mottok Riksrevisjonen svar fra 366 kommuner. For å supplere spørreskjemaundersøkelsen er det også foretatt intervjuer med representanter for kommunene Ålesund, Kristiansand, Kongsvinger og Ulstein høsten 1998. Formålet med intervjuene var å få en bedre forståelse av den kvalitative delen fra spørreskjemaundersøkelsen gjennom å få utdypet enkelte spørsmål.

Kommunenes kostnader og erfaringer med investeringskompensasjonen

Undersøkelsen viser at over halvparten av kommunene gir uttrykk for at de har hatt merkostnader utover den statlige investeringsstøtten som etter deres vurdering kan tilskrives gjennomføringen av reformen. Undersøkelsen viser også at ni av ti kommuner gir uttrykk for at merkostnadene burde vært kompensert fra statens side, og nær halvparten av kommunene begrunner sitt syn med at de kostnadene kommunene har hatt, er reformrelaterte. Høye byggekostnader har ifølge kommunene vært spesielt merkbart for ombygging/tilpasning av skolebygg, og i mange tilfeller resultert i faktiske kostnader som ligger betydelig over det kronebeløp pr kvadratmeter som ombygging/tilpasning var beregnet til.

Samtidig viser undersøkelsen at halvparten av kommunene betegner støtten som tilfredsstillende. Knappe 1/4 av kommunene karakteriserer investeringsstøtten som svært god eller god, og har opplyst

at kompensasjonen dekker deres kostnader godt. Nesten 1/3 av kommunene karakteriserer støtten som dårlig ut fra svakheter ved beregningsgrunnlaget og lav kostnadsdekning.

Generelt sett viser mer enn halvparten av kommunene til svakheter ved beregningsgrunnlaget for sin vurdering av investeringskompensasjonen. De savner elementer i areal- og prisforutsetningen som de mener er klart knyttet til intensjonene i reformen som helhet. Mange kommuner gir i spørreskjemaundersøkelsen uttrykk for at størrelsen på arealforutsetningen i investeringskompensasjonen ikke er tilstrekkelig til å dekke deres behov for bygging av skolelokaler til seksåringene. Det er videre framhevet at arealforutsetningen er utilstrekkelig til å dekke behovene for tilpasninger/ombygging av lokaler til seksåringene.

Kommunene viser til forhold som er arealkrevende, og som de har måttet ta hensyn til ved tilretteleggingen for Reform 97. Det er bl a bestemmelser om økt lærertetthet i småskolen som har ført til flere tilsatte, flere arbeidsplasser til personalet, større gangareal og flere toaletter, og læreplanens intensjoner om undervisningsmetodikk og vekt på samarbeid innen og mellom årskullene. Det vises fra kommunenes side også til skolefritidsordningens plassbehov inne og ute. Kommunene framhever dessuten at ulike statlige forskrifter og forskriftsendringer i seg selv innebærer krav om arealutvidelser som etter kommunenes oppfatning går ut over den arealforutsetningen som departementet beregner investeringskompensasjonen ut fra.

Fra departementet er det opplyst at investeringskompensasjonen kun skal dekke kommunenes reformrelaterte utgifter til å tilrettelegge tilbud for seksåringene, og at kommunene har ansvaret for å sørge for tjenlige skoler, så vel innendørs fasiliteter tilpasset de enkelte alderstrinns behov som nødvendige utearealer. Det vises til to mindretallsforslag om kompensasjon til utearealer, utstyr og investeringer i lokaler for skolefritidsordningen, som ble nedstemt i Stortinget.

Departementet viser videre til en nemndskjennelse av 20. mai 1997 om leseplikt for lærere i forbindelse med innføring av ny læreplan, og hevder at det nye læreplanverket ikke krever ny undervisningsmetodikk, og dermed heller ikke bygningsmessige tilpasninger.

Mange kommuner har i undersøkelsen opplyst at de har hatt et behov for å foreta hensiktsmessige og nødvendige bygningsmessige tilpasninger både av hensyn til seksåringene og for å tilrettelegge for den nye læreplanen.

Fra mange kommuner framheves det at bygningsarbeidene vedrørende Reform 97 også har aktivisert bestemmelser i lov og forskrifter om innklima, varmeisolasjon og bygningens sikkerhet for de øvrige delene av skolebyggene. Ombygging av eksisterende bygningsmasse og tilrettelegging av loka-

ler for seksåringene har dermed blitt svært kostbart for disse kommunene. Dette må også ses i sammenheng med at kompensasjonen for ombygging/tilpasning er betydelig lavere enn for nybygg. Arbeidstilsynet i en del distrikter har stilt krav som har satt kommunene i et økonomisk dilemma. Kommunene hevder at de av økonomiske årsaker ikke hadde foretatt ombyggingene på dette tidspunktet med mindre Reform 97 var vedtatt.

Departementet har opplyst at kompensasjonen til den enkelte kommune bygger på Hervikutvalgets kostnadsberegninger i NOU 1995:13. Disse er basert på data om antall seksåringene og klasser ved skolestart i 1997 og beregningstekniske areal- og prisforutsetninger. Stortinget har senere differensiert kvadratmeterprisene geografisk og også forhøyet dem flere ganger. Arealforutsetningen ble utvidet for store klasser. Departementet har forutsatt at den endrede kompensasjonen gir tilstrekkelig kompensasjon til å ivareta kommunenes behov for utforming av tjenlige skolebygg til en normal standard, og også å ivareta lokale prioriteringer og ønsker.

Ved behandlingen av Budsjett-innst S nr 12 (1996–97) vedtok Stortinget at Hervikutvalget skulle etterberegne kommunenes reformrelaterte investeringsutgifter. I rapporten (NOU 1998:5) presiserer Hervikutvalget at det ikke foretas noen sammenlikning av investeringsrammen med kommunenes regnskapsførte investeringsutgifter og faktisk bygde areal. Oppfølgingen har i vesentlig grad vært en kontroll av at opplysningene om antall klasser for seksåringene og lokaler til gruppen samsvarer med de opplysninger som kommunene oppgav i forkant.

Statistisk sentralbyrå (SSB) undersøkte på oppdrag fra utvalget de faktiske kvadratmeterprisene for nye skolebygg. Det ble videre utarbeidet en ny geografisk differensiert prisindeks for skoler som Hervikutvalget betrakter som et godt mål på geografisk variasjon både ved nybygg og ombygging/tilpasning av skolelokaler. Utvalget opplyser at gjennomsnittlige kvadratmeterpriser for ombygging/tilpasning ikke er undersøkt av SSB, men at kvadratmeterprisen er oppjustert med 3,9 prosent. Utvalget oppfatter at den prosentvise oppjusteringen av kvadratmeterprisen for ombygging/tilpasning må betraktes som et gjennomsnitt der variasjonene kan være betydelige avhengig av hvor omfattende ombyggingen/tilpasningen er. Arealforutsetningen ble ikke undersøkt av utvalget.

I Riksrevisjonens undersøkelse reises det spørsmål om oppfølgingen og etterberegningen av investeringsrammen burde ha vært mer rettet inn mot å evaluere kompensasjonens virkning overfor den enkelte kommune. Et slikt supplerende datamateriale ville sannsynligvis også sikret et bedre grunnlag for å vurdere om variablene som kompensasjonen bygger på, er tilstrekkelige og rett dimensjonert. Når departementet verken undersøker om arealnormen er dekkende, eller om kvadratmeterprisen for tilpas-

ning av skolebygg dekker kommunenes reelle kostnader i tilstrekkelig grad, kontrolleres det bare i begrenset grad om kommunene faktisk har fått full kompensasjon for bygging og tilpasning av skolebygg til seksåringene.

Fra departementet framheves det bl a at både bygnings- og arbeidsmiljømessige krav er inkludert i de kvadratmeterprisene for nybygg som SSB beregnet i forbindelse med Hervikutvalgets etterberegning av investeringsrammen. Det tilføyes dessuten at ansvaret for krav knyttet til bygnings- og arbeidsmiljømessige krav tilligger kommunene uansett reform eller ikke.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at «følgekostnader» ved ombygginger/tilpasninger ikke er tilstrekkelig tatt hensyn til i Hervik-rapporten (NOU 1998:5). Det stilles derfor i undersøkelsen spørsmål om departementet burde ha foretatt nærmere undersøkelser av de statlige påleggenes økonomiske konsekvenser for kommunene slik at ulike statlige pålegg ikke kommer i konflikt med hverandre.

Samarbeidet mellom departementet og kommunene for å utforme og følge opp investeringsstøtten

Departementet har hatt en omfattende korrespondanse og kommunikasjon med kommunene, hvor de har fått anledning til å gi sine merknader til beregningsgrunnlaget for investeringskompensasjonen. De er også blitt informert om de økonomiske konsekvensene av Stortingets vedtak.

Mange kommuner har i undersøkelsen gitt uttrykk for at begrepet «full kompensasjon» har skapt forventninger hos kommunene som etter deres vurdering ikke synes innfridd. Kommunene som ble intervjuet, har utdypet dette ved å opplyse at departementet i sterkere grad burde ha presisert innholdet i begrepet og hva som er reformrelaterte utgifter. Det framheves at departementet burde ha vektlagt veiledningsfunksjonen overfor kommunene sterkere, med særlig vekt på innholdet i kompensasjonen og grunnlaget for arealforutsetningene. Det gis videre uttrykk for at de har brukt for mye tid på å diskutere arealtall og kvadratmeterpriser.

Fra departementet er det opplyst at det ikke er gitt ut nærmere retningslinjer om hva den beregningstekniske forutsetningen om areal pr klasse skulle dekke. Det er imidlertid gitt ut noe materiell om bygging av skoler. Departementet påpeker at de ikke ser det som en statlig oppgave å gi ut informasjon om dimensjoneringen av skolebyggene.

Departementets utforming og resultatoppfølging av tilskudd til skolefritidsordningen

Skolefritidsordningen er fortsatt finansiert ved øremerket statstilskudd, foreldrebetaling og kommunale midler, jf Innst S nr 234 (1992–93). Tilskuddsordningens målsetting er å stimulere kommunene til å

etablere skolefritidstilbud, slik at de småskolebarna som har behov for det, kan få et omsorgs- og aktivitetstilbud utover den obligatoriske skoletiden. Etter departementets vurdering er denne målsettingen rimelig godt oppfylt. Vurderingen er basert på en undersøkelse av dekningsgrad som Statens utdanningskontorer foretok før reformen ble iverksatt i august 1997.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er et reellt behov for å følge opp finansieringen av ordningen. Det er en tendens til at foreldre i de større kommunene dekker en relativt høy andel av driftsutgiftene. Høy foreldrebetaling kan medføre at mange foreldre trekker barna ut av ordningen. På dette punktet bør derfor departementet følge utviklingen nøye for å kunne vurdere om viktige mål for ordningen oppnås.

Det har videre vært et krav at 15 prosent av tilskuddets midler forutsettes benyttet til særskilte tiltak for barn med spesielle behov. Resultatene fra undersøkelsen tyder på at kommunenes bruk av statstilskuddet er i samsvar med forutsetningene.

3 KIRKE-, UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har i brev av 26. april 1999 avgitt uttalelse til rapporten.

Departementet presiserer innledningsvis at begrepet full kompensasjon for investeringskostnader er relatert til å kompensere kommunene for utgifter knyttet til å gi plass til et ekstra elevkull i grunnskolen. Det er ikke lagt opp til at investeringskompensasjonen skal være en refusjonsordning. Blant annet ut fra forutsetninger om mål- og resultatstyring og prinsippet om kommunalt selvstyre er kommunenes reformrelaterte investeringsutgifter kompensert gjennom en investeringsramme basert på objektive data og beregningstekniske forutsetninger. Samtidig har det vært et sentralt hensyn for departementet ved utformingen av tildelingskriteriene for investeringskompensasjonen at den skulle være i samsvar med gjeldende prinsipper for mål- og resultatstyring mellom staten og kommunene, og ikke medføre detaljerte mål og streng kontroll og oppfølging.

Departementet viser dessuten til at det på 80-tallet ble gjennomført en generell forenkling av den statlige styringen av kommunesektoren, med større vekt på lokalt selvstyre. Skolesektoren ble også deregulert som en følge av dette. Departementet har derfor vist tilbakeholdenhet slik at veiledningen overfor kommunene ikke får en ikke-tilsiktet regulerende effekt. Departementet er av den oppfatning at gjennomføringen av investeringskompensasjonen er i samsvar med de intensjoner som er lagt på området, jf Innst S nr 156 (1992–93).

Et av hovedpoengene ved å bruke en invest-

ringsramme basert på beregningstekniske forutsetninger er at kommunene kan tilpasse behov og lokale prioriteringer innenfor rammen. Ordningen sikrer god utnyttelse av Stortingets bevilgninger bl a fordi den fremmer effektiv ressursutnyttelse. Departementet mener at bruken av en investeringsramme basert på beregningstekniske forutsetninger er i tråd med prinsippene om mål- og resultatstyring og lokalt selvstyre. Stortinget har sluttet seg til denne måten å kompensere kommunene på. Det vises i denne sammenheng til NOU 1998:5, som også begrunner valg av beregningstekniske forutsetninger med behovet for en kostnadseffektiv kommunesektor.

Departementets kommunikasjon med kommunene har vært omfattende og detaljert for å sikre et best mulig beregningsgrunnlag, og departementet har vært svært nøye med sin kommunikasjon med kommunene. Kommunene har gitt opplysninger om investeringsbehov og har fått mulighet til å korrigere opplysningene om ledig kapasitet. Kommunene har blitt underrettet gjennom egne brev hver gang investeringsrammen har blitt lagt fram for Stortinget, og hver gang Stortinget har vedtatt endringer i enkelt-elementer. I tillegg har utdanningskontorene blitt informert og hatt egne informasjonsmøter med kommunene. Departementet er av den oppfatning at det omfattende arbeidet med beregningsgrunnlaget har gitt et både objektivt og godt grunnlag for å dekke kommunenes investeringer som følge av skolestart for seksåringer. Opplegget for kompensasjon har gitt kommunene forutsigbare økonomiske rammer og et godt grunnlag for å planlegge gjennomføringen av tiltakene kompensasjonen skulle dekke.

Departementet presiserer at investeringskompensasjonen kun skal dekke kostnader knyttet til å gi plass til et ekstra årskull i skolen. Investeringskompensasjonen skal ikke dekke investeringer knyttet til voksende elevtall og tidligere manglende vedlikehold. Dette har hatt Stortingets tilslutning og er kommunisert fra departementet til kommunene. Kostnader til innføring av nytt læreplanverk omfattes etter departementets syn ikke av investeringskompensasjonen. Verken ved innføringen av Mønsterplan for grunnskolen 1974 eller Mønsterplan for grunnskolen 1987 ble det gitt kompensasjon for investeringskostnader. Det vises ellers til at Stortinget ved behandlingen av St prp nr 39 (1995–96) stemte ned et forslag fra mindretallet om kompensasjon for utearealer og investeringer og utstyr til skolefritidsordningen, jf Innst S nr 194 (1995–96).

Departementet stiller spørsmål om alle investeringene som omtales i undersøkelsen, er reformrelaterte. Størrelsene som kommunene omtaler, kan ifølge departementet også inneholde investeringer som omfatter mer enn å gi plass til et elevkull ekstra, noe som etter departementets syn ikke kan kalles reformrelaterte investeringskostnader. Kommunene ville ha møtt disse kostnadene også dersom Reform 97 ikke hadde blitt innført. Departementet konstaterer at

det i undersøkelsen ikke er benyttet tall som kan avgjøre om kommunene har brukt mer til reformrelaterte investeringsutgifter enn det som kompenseres fra staten.

Forholdet mellom Stortinget, departementet og kostnadsberegningutvalget (Hervikutvalget) er, slik departementet ser det, avgjørende for investeringskompensasjonens utforming og den endelige investeringsrammen til kommunene. Departementet viser til at Stortinget ved behandlingen av Ot prp nr 21 (1993–94) ønsket en uavhengig gjennomgang av kostnadene knyttet til grunnskolereformen, og ba om at det uavhengige tekniske beregningsutvalget skulle foreta de reelle kostnadsoverslagene ved reformen, jf Innst O nr 36 (1993–94). Rapporten fra utvalget, der kommunene var representert med et medlem, NOU 1995:13, ble lagt fram i april 1995, og departementet fulgte opp innstillingen ved å ta utgangspunkt i kostnadsberegningutvalgets metoder og forutsetninger. Departementet presiserer også at Hervikutvalgets etterberegning av kommunenes reformrelaterte investeringsutgifter ble foretatt etter Stortingets behandling og vedtak av romertallsforslag XIV i Budsjett-innst S nr 12 (1996–97).

Etter departementets syn gir undersøkelsen av kvadratmeterpriser på nye skolebygg som Statistisk sentralbyrå utførte på oppdrag fra kostnadsberegningutvalget, et godt grunnlag for den beregningstekniske forutsetningen om pris pr kvadratmeter for nye skolebygg.

Når det gjelder kvadratmeterpriser for tilpasning av lokaler, viser departementet til kostnadsberegningutvalgets omtale i NOU 1998:5, der det framheves at denne type byggeprosjekter varierer mer i omfang enn hva som er tilfelle med nybygg. Utvalget konkluderer derfor med at satsen for tilpasning av lokaler må betraktes som et gjennomsnitt hvor avvikene kan være betydelige, avhengig av hvor omfattende tilpasningen er.

Når det gjelder arealforutsetningen, viser departementet til Stortingets behandling av St prp nr 39 (1995–96) hvor den beregningstekniske forutsetningen for klasser med 22 elever eller flere ble satt til 160 kvadratmeter, jf Innst S nr 184 (1995–96). Kostnadsberegningutvalget opprettholdt disse forutsetningene i sin etterberegning av investeringsrammen, jf NOU 1998:5.

For skolefritidsordningen ble det ut fra et beregnet behov i St meld nr 55 (1996–97) forutsatt at 60 prosent av alle seksåringene med skolestart høsten 1997 ville ha behov for et skolefritidstilbud. Dette ble imidlertid ikke framsatt som et mål for framtidig dekningsgrad. Resultatene av en undersøkelse foretatt av utdanningskontorene har vist at ca 65 prosent av seksåringene hadde plass i skolefritidsordningen høsten 1997. Nyere tall viser imidlertid at dekningsgraden høsten 1997 lå noe lavere, ca 57 prosent.

Departementet påpeker samtidig at det ikke har vært forutsatt at kommunene skal finansiere en tred-

jedel av kostnadene til skolefritidsordningen, men at finansieringen skal være tredelt mellom stat, kommune og foreldre. For øvrig opplyser departementet at Stortingets vedtak 9. juni 1998 om ny § 42 d i lov av 13. juni 1969 om grunnskolen med mer, ikke innebærer at hvert enkelt barn har rett til skolefritidsplass, men en plikt for kommunen til å ha et slikt tilbud.

Avslutningsvis gjør departementet oppmerksom på at det i tråd med Stortingets forutsetninger har gitt Norges Forskningsråd (NFR) i oppdrag å evaluere Reform 97. I oppdraget blir NFR bedt om å belyse de juridiske, økonomiske, administrative, faglige og pedagogiske sidene ved reformen, bl a reformarbeidet på de ulike forvaltningsnivåene.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Stortinget har forutsatt at all statlig styring av utdanningssektoren skal skje gjennom balansert bruk av mål- og resultatstyring. Kommunene har et selvstendig ansvar gjennom grunnskoleloven, mens statlig styring blant annet må skje gjennom veiledning, dialog og utvikling av systemer for rapportering av virkninger og resultater.

Riksrevisjonen er enig med departementet i at en utforming av investeringskompensasjonen basert på mest mulig objektive kriterier samsvarer med forutsetningene om mål- og resultatstyring og prinsippet om kommunalt selvstyre. Stortinget har også sluttet seg til denne måten å kompensere kommunene på i forbindelse med Reform 97. Samtidig er det i Stortinget en rekke ganger framhevet hvor nødvendig det er at kommunene skal ha full dekning for de merutgiftene som reformen medfører, jf Budsjettinnst S nr 12 (1995–96), og Stortinget ba under behandlingen av Reform 97 om å bli holdt orientert dersom forutsetningene for utformingen av investeringskompensasjonen endret seg, jf Innst S nr 216 (1994–95).

Undersøkelsen viser at rundt 200 av landets kommuner opplyser at de har hatt merkostnader utover den statlige investeringsstøtten. Selv om et stort flertall er tilfreds med investeringskompensasjonen, karakteriserer nærmere 100 kommuner investeringsstøtten som ikke tilfredsstillende ut fra deres faktiske situasjon. Det kan derfor synes som om Reform 97 har skapt forventninger i kommunesektoren som ikke er innfridd for et større antall av landets kommuner.

Fra mange kommuner er det pekt på at bygningsarbeidet i forbindelse med reformen har utløst pålegg fra andre statlige myndigheter (bl a Arbeidstilsynet) om utbedringer i eksisterende skolebygg. Ifølge kommunene har dette medvirket til at byggekost-

nadene er blitt større enn det de har fått kompensert for, og at kvadratmeterprisen for ombygging/tilpasning er blitt satt altfor lavt. Selv om dette ikke nødvendigvis er reformrelaterte utgifter og eventuelt også kan skyldes tidligere mangelfullt vedlikehold, har likevel den utløsende faktor vært Reform 97. Den omfattende byggeaktiviteten bidro til stigende priser på byggetjenester, samtidig som seksåringenes plassbehov utløste krav om utbedringer av hele skolebygg. I et presset marked har mange kommuner derigjennom kommet i et økonomisk dilemma fordi kostnadene til utbedringer av eksisterende bygg ikke inngikk i modellen som kompensasjonen er beregnet ut fra. I den sammenheng vises det til at Hervikutvalget ikke foretok noen reell undersøkelse av kostnadene for ombygging/tilpasning av skolebygg, og heller ingen kritisk vurdering av arealforutsetningen som modellen bygger på, jf NOU 1998:5.

Bruk av gjennomsnittsberegninger innebærer at kommunene i ulik grad får dekket sine investeringsutgifter. Undersøkelsen viser stor variasjon med hensyn til om kommunene har fått dekket sine merkostnader ved å ta seksåringene inn i skolen. Departementets oppfølgingsaktiviteter har i vesentlig grad vektlagt hensynet til korrekt datagrunnlag, dvs antall seksåringer, klasser og arealopplysninger. Riksrevisjonen vil stille spørsmål om departementets oppfølging i tillegg burde vært rettet inn mot en evaluering av virkningene av økonomi og bygningsmessige forhold overfor den enkelte kommune.

Departementet framhever at de har vist tilbakeholdenhet i veiledningsarbeidet overfor kommunene slik at det ikke skulle få en ikke-tilsiktet regulerende effekt. Det kan synes som om dette hensynet er vektlagt for sterkt framfor rettleidende informasjon til kommunene for blant annet å klargjøre innholdet i kompensasjonen og grunnlaget for arealforutsetningene. Undersøkelsen viser at departementet og kommunene har ulike oppfatninger om hva som er fornuftige og rimelige forutsetninger for kompensasjonen. Mange kommuner har dessuten i flere sammenhenger overfor KUF etterlyst nærmere presisering, utdyping og klargjøring av forutsetningene for modellen. Det vises i denne sammenheng til at mål- og resultatstyring av kommunesektoren nettopp fordrer økt bruk av «myke styringsvirkemidler» i dialogen mellom staten og kommunesektoren, og uten at dette skal oppfattes som pålegg fra staten, jf St meld nr 23 (1992–93). For å nå best mulige resultater vil det være ønskelig med større enighet om modellens forutsetninger og kompensasjonens utforming i forhold til kommunenes faktiske situasjon.

Riksrevisjonen ser det som viktig at det tas hensyn til de erfaringene som er gjort i tilknytning til Reform 97 i framtidige reformer der flere forvaltningsnivåer er involvert.

5 KIRKE-, UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt departementet som i brev av 2. juli 1999 har svart:

«Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet viser til brev av 21. juni 1999 fra Riksrevisjonen vedlagt dokument til Stortinget om Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddene til skolelokaler og skolefritidsordningen i Reform 97. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har i brev av 26. april 1999 gitt merknader til Riksrevisjonens rapport. Departementet viser til dette brevet, og vil her knytte noen generelle kommentarer til pkt 4 'Riksrevisjonens bemerkninger'.

Når det gjelder investeringskompensasjonen knyttet til Reform 97, er den basert på en investeringsramme beregnet ut ifra objektive kriterier og beregningstekniske forutsetninger. Det har aldri vært lagt opp til at investeringskompensasjonen skulle være en refusjonsordning. Opplegget for kompensasjon har gitt kommunene forutsigbare økonomiske rammer og et godt grunnlag for å planlegge gjennomføringen av tiltakene kompensasjonen skulle dekke. Det er lagt vekt på å velge en kompensasjonsordning som ikke har regulerende effekt, hverken med hensyn til tilskuddsordningens utforming eller veiledningen av kommunene. Departementet er av den oppfatning at dette samsvarer med de intensjonene som er lagt på området, bl a slik de framgår av St meld nr 23 (1992–93) og Stortingets behandling av denne jf Innst S nr 156 (1992–93).

Departementet vil gjøre oppmerksom på at begrepet full kompensasjon for reformrelaterte investeringskostnader kun omfatter kommunenes kostnader knyttet til å gi plass til et ekstra elevkull i grunnskolen. Investeringskompensasjonen omfatter ikke kostnader knyttet til innføring av nytt læreplanverk for de øvrige klassetrinnene. Stortinget har sluttet seg til dette, og det er kommunisert fra departementet til kommunene. Departementet vil bemerke at Riksrevisjonen i faktarapporten legger fram opplysninger om kommunenes totale utgifter knyttet til skolebygg for perioden 1995–98. Det er ikke mulig ut fra dette å avgjøre om kommunene har hatt høyere utgifter til reformrelaterte investeringer enn det som kompenseres fra staten, jf også nærmere omtale i vårt brev av 26. april 1999. Departementet har dessuten merket seg at det framkommer av Riksrevisjonens faktarapport at nær 3/4 av kommunene betegner investeringsstøtten i forbindelse med Reform 97 som tilfredsstillende eller bedre.

Investeringskompensasjonen har vært behandlet i Stortinget en rekke ganger. Stortinget har sluttet seg til kompensasjonsmåten og departementet har fulgt opp Stortingets vedtak i denne saken. Stortinget gav i forbindelse med behandlingen av Ot prp nr 21 (1993–94) Om lov om endringer i lov av 13. juni 1969 nr 24 om grunnskolen, uttrykk for at det var ønskelig at et uavhengig kostnadsberegningssutvalg foretok en gjennomgang av kostnadene knyttet til skolestart for seksåringer, jf Innst O nr 36 (1993–94). Som en følge av dette la kostnadsberegningssutvalget fram NOU 1995:13 Kostnader ved skolestart for seksåringer. Departementet fulgte opp kostnadsberegningssutvalgets innstilling ved å ta utgangspunkt i utvalgets metoder og forutsetninger ved beregning av den enkelte kommunes investeringsramme. I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 1997 vedtok Stortinget at et uavhengig utvalg, kostnadsberegningssutvalget, også skulle etterberegne kommunenes investeringskostnader. Kostnadsberegningssutvalget la fram sin innstilling om dette i NOU 1998:5 Reform 97 – Investeringer i skolelokaler, som departementet har fulgt opp. Det er i denne sammenheng viktig å merke seg at Kostnadsberegningssutvalget var et uavhengig og bredt sammensatt utvalg, der kommunene var representert med et medlem foreslått av Kommunenes Sentralforbund. Dette er det gjort nærmere rede for i vårt brev av 26. april 1999.

Departementet vil for øvrig også minne om at det, i tråd med Stortingets forutsetninger, har gitt Norges Forskningsråd i oppdrag å evaluere arbeidet med Reform 97, herunder også økonomiske spørsmål.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen ser det som viktig at det tas hensyn til de erfaringene som er gjort i tilknytning til Reform 97 i framtidige reformer der flere forvaltningsnivåer er involvert.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet og mange kommuner har ulike oppfatninger om hva som er fornuftige og rimelige forutsetninger for full kompensasjon, jf Stortingets vedtak ved behandlingen av Innst S nr 216 (1994–95), og at flere kommuner i ulike sammenhenger har etterlyst nærmere presisering, utdyping og klargjøring av forutsetningene for kompensasjonssmodellen.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 1. september 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Undersøkelse av tilskuddene til skolelokaler og skolefritidsordningen i Reform 97

Innhold

		Side
1	Sammendrag	9
2	Innledning	11
2.1	Bakgrunn og formål	11
2.2	Undersøkelsens problemstillinger	11
3	Metoder og gjennomføring	13
4	Revisjonskriterier	15
4.1	Krav ved bruk av mål- og resultatstyring mot kommunene	15
4.2	Full dekning av reformrelaterte investeringsutgifter	16
4.3	Tilskuddsforvaltning, oppfølging av enhetspriser	17
4.4	Om kostnadsfordelingen for skolefritidsordningen og forutsetninger for tilskuddet	18
5	Faktadel	19
5.1	Kompensasjon for investeringer i skolebygg	19
5.1.1	Investeringskompensasjonens utforming	19
5.1.2	KUFs resultatoppfølging og Hervikutvalgets etterberegning av investeringskompensasjonen	20
5.1.3	Nærmere om kommunenes kostnader og erfaringer	21
5.1.4	Om samarbeidet mellom departementet og kommunene for å utforme og følge opp investeringsstøtten	26
5.2	Tilskudd til skolefritidsordningen	30
5.2.1	Departementets utforming og resultatoppfølging av tilskuddsordningen	30
5.2.2	Riksrevisjonens undersøkelse av resultatene av tilskuddet til skolefritidsordningen	30
6	Vurderinger	32
6.1	Innledning	32
6.2	Nærmere om innholdet i «reformrelaterte utgifter»	32
6.3	Oppfølgingen av investeringskompensasjonen	34
6.4	Om skolefritidsordningen	35

1 Sammendrag

I Innst O nr 36 (1993–94) uttalte flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at kommunesektoren skal ha full dekning av merutgiftene som Reform 97 medfører. Dekningen inkluderte også utgifter til investeringer. I Budsjett-innst S nr 12 (1995–96) uttales det at «det er en absolutt forutsetning at kommunene skal ha økonomisk kompensasjon for merutgifter som reformen medfører [...] Flertallet slutter seg derfor til regjeringens forslag til de beregnede utgifter til investering, og til den måten å gi investeringsstøtte på.» Investeringskompensasjonen er beregnet ut fra en modell basert på antall klasser og beregningstekniske størrelser om areal pr klasse og pris pr kvadratmeter.

Riksrevisjonen har undersøkt to av de øremerkede tilskuddene til gjennomføringen av Reform 97. Investeringsstilskuddet er undersøkt ved å se på i hvilken grad forutsetningen om full økonomisk kompensasjon av reformrelaterte investeringsutgifter i Reform 97 er oppfylt gjennom departementets utforming og oppfølging av investeringskompensasjonen. Tilskuddet til skolefritidsordninger er undersøkt med spesiell vekt på hvordan Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) følger opp finansieringen av skolefritidstilbudet.

Hovedinntrykket fra undersøkelsen er at Stortingets ulike behandlinger av Reform 97 har skapt forventninger i kommunesektoren som ikke synes innfridd for et betydelig antall av landets kommuner. Mer enn halvparten av landets kommuner har gitt uttrykk for at de har hatt merkostnader utover den statlige investeringsstøtten. Merknadene kan etter deres vurdering tilskrives gjennomføringen av reformen. Mange kommuner har opplyst at dette gjelder spesielt for ominnredning og tilpasning av eksisterende lokaler der bygningsmassen er foreldet, samtidig som markedspris på materialer og arbeidskraft var høyere enn det prisforutsetningen dekket.

Undersøkelsen viser at departementet og kommunene har ulike oppfatninger om hva som er fornuftige og rimelige forutsetninger for kompensasjonen. Dette gjelder både oppfatninger om hvorvidt det er de riktige og mest relevante elementene som er blitt lagt til grunn for beregningene i modellen, og det gjelder størrelsen på de elementene som inngår i modellen. I Innst S nr 156 (1992–93) framhever kommunalkomiteen at framtidig reformarbeid må bygge på at det finnes nødvendig gjensidig tillit mellom statlig sektor og lokalforvaltningen.

Kommunene har savnet nærmere presisering og

klargjøring av forutsetningene for beregningsmodellen, og har etterlyst mer rettleidende informasjon fra departementet om dimensjoneringen av skolebyggene. KUF har utgitt noe informasjonsmaterieell, men har også bekreftet at de ikke har spesifisert hvilken type arealer som skulle dekkes av arealforutsetningen. Departementet burde ha vektlagt veiledningsfunksjonen overfor kommunene sterkere, med særlig vekt på å klargjøre innholdet i kompensasjonen og grunnlaget for arealforutsetningene.

Mange kommuner framhever at flere statlige forskrifter/forskriftsendringer har medført betydelige kommunale tilleggsutgifter fordi byggearbeidene knyttet til Reform 97 har utløst krav om utbedringer i de eksisterende skolelokalene. Blant annet har Arbeidstilsynet i en del tilfeller stilt slike krav, og mange kommuner har dermed kommet i et økonomisk dilemma. Fra KUF framheves det at ansvaret for krav knyttet til bygnings- og arbeidsmiljømessige forhold ligger hos kommunene uansett reform eller ikke. Likevel er det et viktig og selvstendig poeng at virkningene av ulike statlige pålegg som vil få vesentlig økonomisk betydning for kommunesektoren, ikke kommer i konflikt med hverandre (jf Innst S nr 156 (1992–93)).

KUF viser videre til at kostnadene som følger av denne type krav, er inkludert i den etterberegnete kvadratmeterprisen for nybygg som Hervikutvalget la til grunn i NOU 1998:5. Hervikutvalget foretok imidlertid ikke noen reell undersøkelse av prisnivået for ombygging/tilpasning av skolebygg. Utvalget gjør også selv oppmerksom på at kostnadsforskjellene kan være betydelige avhengig av hvor omfattende tilpasninger kommunene har foretatt.

Det er vanskelig å se at departementet kan vurdere om investeringstilskuddet er rimelig eller ikke når det verken undersøker om arealnormen er dekkende, eller i hvilken grad kvadratmeterprisen for tilpasning av skolebygg dekker kommunenes reelle kostnader i tilstrekkelig grad. Det kan derfor reises spørsmål om departementets oppfølging av investeringsrammen i større grad burde ha vært rettet inn mot en evaluering av investeringskompensasjonens virkning overfor den enkelte kommune.

En del av spørreundersøkelsen til kommunene dreide seg om fordelingen av kostnadene til skolefritidsordningen mellom kommune, stat og foreldrebetaling. Resultatene av undersøkelsen viser store variasjoner i bidragsytternes andeler, og at det er en tendens til at foreldrene i de større kommunene dekker

en høyere del av driftsutgiftene enn det som er intensjonen (jf Innst S nr 234 (1992–93)).

Undersøkelsen av tilskudd til skolefritidsordningen viser at det er et reelt behov for å følge opp finansieringen av ordningen. Høy foreldrebetaling kan medføre at mange foreldre trekker barna ut av ordningen på grunn av økonomien. På dette punkt

bør derfor departementet følge utviklingen nøye for dermed å kunne vurdere om viktige mål for ordningen oppnås.

Resultatene fra undersøkelsen tyder ellers på at kommunenes bruk av statstilskuddet for å øke tilbudet om skolefritidsordning for barn med særskilte behov fungerer rimelig godt.

2 Innledning

2.1 BAKGRUNN OG FORMÅL

Reform 97 er en grunnskolereform med følgende sentrale elementer:

- 10-årig grunnskoleløp
- skolestart ved 6-års alder
- ny læreplan
- skolefritidsordning for de elevene i småskolen som har behov for det

I forbindelse med behandlingen av Reform 97 har Stortinget forutsatt at kommunenes merkostnader ved å ha et ekstra årskull i skolen kompenseres gjennom statlig støtte. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) har et overordnet ansvar for iverksetting av reformens mål. Kommunene på sin side har etter grunnskoleloven ansvar for å tilrettelegge skolelokaler og utemiljø, og er dermed ansvarlige for reformens praktiske gjennomføring.

Det nye trinnet med førsteklassinger vil etter innføringen av grunnskolereformen bestå av yngre barn med andre behov for utfoldelse og frilek. Regjeringen og Stortinget ønsket å gjøre overgangen fra barnehage til skole best mulig for disse elevene. De økonomiske merkostnadene som reformen innebærer for kommunene, ble derfor vedtatt kompensert gjennom en investeringskompensasjon hvor et investeringstilskudd inngikk som en del av denne. Investeringstilskuddet ble utformet som en øremerket ordning som skulle bidra til at kommunene hadde ferdige lokaler til skolestart for seksåringer høsten 1997.

Investeringskompensasjonen utgjør nå totalt ca 5,2 milliarder kroner. Det ble årlig bevilget en investeringskompensasjon over kapittel 0229, post 60 for å dekke kommunenes løpende utgifter til investeringene i nye og ombygde eller tilpassede skolelokaler. Investeringstilskuddet som ble bevilget for 1996 og 1997 (0228 i 1996, 0229 post 61 i 1997), utgjorde ca 600 millioner kroner av investeringskompensasjonen.

Mange kommuner har gitt tilbud om skolefritidsordning før grunnskolereformen ble vedtatt. Ved innføringen av Reform 97 har skolefritidsordningen fått en mer sentral plass, ved at kommunene nå er pålagt å gi tilbud om et organisert opplegg for småskoleelevene ut over undervisningstiden, slik at bar-

na har et tilbud om tilsyn og oppfølging mens foresatte normalt er på jobb.

Staten har i flere år bevilget øremerkede tilskudd for å øke antall plasser i skolefritidsordningen (SFO) over kapittel 0221, post 63. I 1997 ble det bevilget vel 340 millioner kroner til dette formålet.

Ut fra et beregnet behov ble det i St meld nr 55 (1996–97) forutsatt at 60 prosent av alle seksåringene med skolestart høsten 1997, skulle kunne få et skolefritidstilbud. Videre ble det lagt inn 60 millioner kroner som årlig kompensasjon for egenandeler til finansiering av skolefritidstilbudet for seksåringene. Den øremerkede tilskuddsordningen har blant annet som formål å stimulere kommunene til å øke dekningsgraden av skolefritidsplasser, slik at den på landsbasis skulle komme opp til 60 prosent i skoleåret 1997/98.

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om KUFs iverksetting og oppfølging av to av de øremerkede tilskuddene til gjennomføringen av Reform 97 er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen legger hovedvekten på tilskudd til investeringer. Øvrige øremerkede ordninger i forbindelse med iverksettingen av Reform 97 er av mindre omfang, og undersøkelsen behandler verken disse eller midler gjennom rammetilskuddet.

Tilskudd til investeringer i skolebygg vil bli analysert gjennom å undersøke i hvilken grad Stortingets vedtak og forutsetninger om full økonomisk kompensasjon til reformrelaterte utgifter i Reform 97 er oppfylt gjennom departementets utforming og oppfølging av investeringskompensasjonen.

2.2 UNDERSØKELSENS PROBLEMSTILLINGER

Kommunene er lovet økonomisk kompensasjon for sine reformrelaterte utgifter. I stortingsdokumenter om reformen er dette definert som ekstra utgifter som følger av å ta inn et nytt årskull i skolen. Det vises til Innst O nr 36 (1993–94) hvor komiteflertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen uttalte at «kommunesektoren skal ha full dekning for de merutgifter som reformen medfører. Med dette menes merutgifter til investeringer, drift, skyss og skolefritidsordninger».

Departementet har beregnet støtten på basis av målbare kriterier som antall seksåringer, klassestørrelse og areal pr klasse. Et særtrekk ved investeringskompensasjonen er at den over tid har økt betydelig som følge av at Stortinget blant annet har vedtatt påplussinger for økte byggekostnader i pressområder.

Problemstillingen om skolefritidsordningen gjelder spesielt de økonomiske forutsetningene ved tilskuddet. Tilskuddet forutsetter blant annet at kommunene bidrar med en egenandel til finansiering av skolefritidstilbudet, og at minst 15 prosent av det øremerkede tilskuddet brukes til tiltak for elever med særskilte behov.

Følgende problemstillinger er valgt:

- 1 Samsvarer departementets utforming og oppfølging av investeringskompensasjonen med krav og forutsetninger om samarbeid og dialog mellom forvaltningsnivåene?*
- 2 Er forutsetningene om at kommunene skal ha full kompensasjon for de reformrelaterte investeringsutgiftene oppfylt?*
- 3 På hvilken måte har departementet fulgt opp at finansieringen av skolefritidsordningen er delt mellom stat, kommune og foreldre, og at 15 prosent av tilskuddet blir benyttet til å øke dekningsgraden for barn med særskilt behov?*

3 Metoder og gjennomføring

Undersøkelsen er gjennomført i to faser, en foranalyse og en hovedanalyse. Våren 1996 ble det gjennomført en foranalyse om Reform 97. Analysens problemstillinger dreide seg om departementets tiltak for å sikre målsettingen med reformen, hvordan den praktiske gjennomføringen på de ulike forvaltningsnivåene skjer og kostnader ved gjennomføringen av reformen i forhold til de økonomiske forutsetningene som er lagt til grunn. I foranalysefasen ble det innhentet informasjon gjennom møter med Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus, barnehageseksjonen og økonomistaben hos Fylkesmannen i Oslo, grunnskoleavdelingen i KUF og en kommune. I tillegg ble relevante dokumenter analysert.

I hovedanalysen undersøkes mål, resultat og forvaltning av de to øremerkede tilskuddsordningene til investeringer og skolefritidsordning. Dette er gjort gjennom dokumentanalyse, møter, intervjuer samt en spørreskjemaundersøkelse rettet mot samtlige kommuner som mottar investeringstilskudd.

Dokumentanalysen omfatter i tillegg til stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og komiteinnstillinger også dokumentasjon fra KUF. Den består blant annet av departementets resultatvurdering, opplysninger om beregnet investeringsramme og investeringskompensasjon på kommunenivå, status for ferdigstilte skolelokaler før skolestart 1997 samlet og pr fylke og opplysninger om selve beregningsgrunnlaget. Riksrevisjonen har ikke sett på forutsetningene og grunnlagsmaterialet til Hervikutvalgets to undersøkelser av investeringer i skolelokaler, NOU 1995:13 og NOU 1998:5.

Analysen bygger videre på korrespondanse mellom kommunene, statens utdanningskontorer og departementet, tall fra utdanningskontorene om skolefritidsordningen samt oversikter over dekningsgraden i skolefritidsordningen før høsten 1997. Riksrevisjonen har også innhentet dokumentasjon som lå til grunn for den geografisk differensierte kvadratmeterprisen for skolebyggene, inkludert kalkulasjonsnøkkelen for byggebransjen. I forbindelse med besøkene i kommunene er avisartikler, kommunestyrevedtak, brev til sentrale myndigheter med mer som gir utvidet informasjon om situasjonen lokalt, gjort tilgjengelig for Riksrevisjonen.

Det er holdt møter med grunnskoleavdelingen i Kirke,- utdannings- og forskningsdepartementet, Norsk Lærerlag og Kommunenes Sentralforbund.

Formålet med spørreskjemaundersøkelsen var å undersøke kommunenes investeringskostnader til

tilpasning og ombygging av skolelokaler, innhente kommunenes vurderinger av statens økonomiske bidrag i forbindelse med etableringen av lokaler i reformsammenheng, og å få informasjon om hvordan kommunene har finansiert skolefritidsordningen.

I spørrelisten som er utarbeidet for undersøkelsen, har kommunene gitt informasjon om faktiske byggekostnader til nybygg og tilpasning/ombygging av skolelokaler i årene 1995, 1996, 1997 og 1998, og om hvor stort areal som er bygd innen de to kategoriene. Spørrelisten inneholder ikke spørsmål om materialvalg og kvalitet. Undersøkelsen berører ikke antall byggeprosjekter og antall skoler pr kommune som er gjenstand for tilpasning, nybygg eller ombygging. Kommunene har heller ikke blitt spurt om hvilken type areal som er bygd (klasserom, garderober, lærerrom mv). Spørrelisten har også gitt opplysninger av kvalitativ karakter ved at den inneholder noen åpne spørsmål.

I alt mottok Riksrevisjonen svar fra 366 kommuner, en svarprosent på 87. Den høye svarprosenten viser at kommunene har et stort engasjement i forhold til temaet, noe som også har kommet til uttrykk i oversendelsesbrev og telefonhenvendelser fra kommunene ved utfylling av spørreskjemaet. Det er ubetydelige forskjeller i fordelingen av små, mellomstore og store kommuner blant kommunene som har besvart og kommunene som ikke har besvart spørreskjemaet. Det er imidlertid noe usikkerhet knyttet til hvilke kostnadselementer kommunene har lagt inn i sin presentasjon av totalkostnader og fordelingen av disse mellom nybygg og tilpasning/ombygging av skolelokaler. En del kommuner har også tatt forbehold om regnskapstallenes riktighet hva angår skolefritidsordningen og kommunenes andel.

Gjennom intervjuer med kommunene Ålesund, Kristiansand, Kongsvinger og Ulstein høsten 1998 har den kvalitative delen fra spørreundersøkelsen blitt utdypet. Kommunene ble valgt ut på bakgrunn av geografisk beliggenhet, kommunetype og -størrelse, og også fordi de hadde ulike vurderinger av investeringskompensasjonen i spørreskjemaundersøkelsen. Et hovedformål med intervjurunden har vært å framskaffe konkrete eksempler på positive eller negative virkninger av investeringskompensasjonen, og også å belyse kontakten med sentrale myndigheter. Intervjuene har dermed gitt supplerende kunnskap i forhold til det materialet som framkom i spørreskjemaundersøkelsen.

I følgebrevet til spørreskjemaundersøkelsen ble

det bedt om at svarene ble avgitt fra kommunens økonomiansvarlige i samarbeid med enhetene med ansvar for skole og for nybygg/ombygging. I intervjuene var informantene blant annet skole-/sektorsjef eller tilsvarende.

En totalvurdering av spørreundersøkelsen og de etterfølgende intervjuene er at dette har bidratt til å

synliggjøre virkningene av tilskuddsordningene som inngår i undersøkelsen, i kommunene. Gjennom dokumentanalysen, spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene har kommunenes erfaringer med tilskuddene og resultater av støtten med hensyn til måloppnåelse medført at undersøkelsen har fått et mer helhetlig perspektiv.

4 Revisjonskriterier

4.1 KRAV VED BRUK AV MÅL- OG RESULTATSTYRING MOT KOMMUNENE

St meld nr 37 (1990–91) Om organisering og styring i utdanningspolitikken slår fast at all styring i utdanningssektoren skal skje i overensstemmelse med en balansert bruk av mål- og resultatstyring. Det legges også opp til å videreføre at kommuner og fylkeskommuner er skoleeiere med ansvar for løpende planlegging og drift innenfor rammer og begrensninger satt av nasjonale myndigheter.

I Innst S nr 186 (1990–91) til St meld nr 37 (1990–91) uttaler kirke- og undervisningskomiteen blant annet at den har merket seg at målstyring legges til grunn som et overordnet styringsprinsipp, og at det skal sikres en klar og entydig statlig styring på områder av nasjonal interesse.

Forholdet mellom staten og kommuneforvaltningen er også behandlet i St meld nr 23 (1992–93) Om forholdet mellom staten og kommunene, og meldingens kapittel 7 tar spesielt for seg mål- og resultatstyring og system for rapportering mellom staten og kommuneforvaltningen.

På en rekke områder har kommunene et selvstendig ansvar for å formulere mål og velge løsning på oppgaver. I stor grad vil derfor mål- og resultatstyringsperspektivet innebære et system som legger opp til løpende dialog og informasjonsutveksling om mål og virkemiddelbruk mellom statlige og kommunale myndigheter. Mål- og resultatstyring vektlegger bruk av «myke styringsvirkemidler» som rettleiding, dialog og informasjon.

Mål- og resultatstyring er i bred betydning styringsverktøy hvor en søker å tydeliggjøre mål, fastsette resultatkrav og systematisere rutiner for resultatrapportering. Denne styringsformen legger også vekt på evaluering av virkemidler med hensyn til bruk og effekter. Dette innebærer også at mål og utforming av virkemidlene i stor grad må skje med utgangspunkt i dialog mellom forvaltningsnivåene.

For at mål- og resultatstyringen skal virke godt, må følgende forutsetninger ifølge St meld nr 23 (1992–93) være oppfylt:

- Entydige mål- og resultatkrav
- Klar sammenheng mellom resultat og virkemiddel. Innenfor offentlig sektor vil det være en komplisert sammenheng mellom virkemiddel og resultat. Resultatene kan like gjerne være en føl-

ge av andre faktorer enn offentlig virkemiddelbruk

- Rapportering om resultater. Styringsorganene både på statlig og lokalt plan kan ha sammenfallende interesser når det gjelder informasjon og tilbakerapportering. Det er viktig at statlige styresmakter følger godt med i hvilket resultat kommuneforvaltningen oppnår hvor det er klare standardkrav til tjenesteproduksjon. Staten må derfor utvikle et system som skal gi et bedre bilde av virkemiddelbruk, resultat og effekter av politikk. Dette gjelder også for områder der kommunene er medansvarlige for detaljering av mål. Slike rapporteringssystemer må sikre at tilbakemeldinger går begge veier, og at det er til nytte for begge parter

Den informasjonen som skal bringes helt fram til regjeringen og Stortinget, må vurderes nøye. En må være trygg på at informasjonen gir reell informasjon om hvilke resultater kommunene oppnår. Informasjonen må være relevant for de vurderingene som regjering og Storting skal gjøre.

I St meld nr 23 (1992–93) behandles også de virkemidlene staten har for å fremme vedtatte mål. Det skilles mellom lovbasert styring, økonomiske ordninger og andre tiltak. Av andre tiltak nevnes støtte, formidling og rettleiding (jf kap 3.4). Rettleidningsfunksjonen fungerer både direkte, mellom departementene og andre sentrale organ og kommuneforvaltningen, og via den lokale statsforvaltningen. Direkte informasjon gis f eks via rundskriv, informasjonsbrosjyrer, møter og enkeltkontakter og gjelder hvordan f eks rettigheter og andre resultatkrav skal oppfattes og innpasses i den kommunale organisasjonen.

Kommunalkomiteen understreker (jf Innst S nr 156 (1992–93) til St meld nr 23 (1992–93)) behovet for en sterkere samordning på sentralt statlig hold når det gjelder tiltak som vil få vesentlig økonomisk og/eller administrativ betydning for kommunesektoren. Komiteen framhever at større reformtiltak ikke bør iverksettes før de økonomiske konsekvensene er grundig belyst og innpasset i de framtidige rammenne. Det uttales videre: «Komiteen vil understreke at framtidig reformarbeid må bygge på at det finnes nødvendig gjensidig tillit mellom statlig sektor og lokalforvaltningen.»

4.2 FULL DEKNING AV REFORMRELATERTE INVESTERINGSUTGIFTER

Gjennom Innst O nr 36 (1993–94) Om lov om endringer i grunnskoleloven har Stortinget lagt føringer og premisser for hvordan Reform 97 skulle gjennomføres for å bli en vellykket reform. Der er det blant annet slått fast at

- seksåringstilbudet skal være et førskoleår, med vekt på lek
- det skal være veksling mellom undervisning, lek og lekeartede læringsaktiviteter
- skoledagen ikke får preg av tradisjonell klasseromsundervisning
- det skal etableres et skolefritidstilbud for alle som har behov for det

Flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen understreker at kommunesektoren skal ha full dekning av merutgiftene som reformen medfører, herunder investeringsutgiftene. Komiteflertallet drøfter også rammebetingelsene, og «vil be om at de fysiske omgivelsene, blant annet utearealene og oppholdsrom, må tilrettelegges slik at de er tilpasset seksåringene».

I denne sammenheng viser også komiteen til departementets omtale i Ot prp nr 21 (1993–94) Om lov om endringer i lov av 13. juni 1969 nr 24 om «innholdet i eit pedagogisk opplegg for seksåringar i skolen», og flertallet viser til at departementet i proposisjonen understreker følgende:

«Den praktiske tilretteleggingen på kommunalt nivå vil kunne tilpasses lokale forhold og behov. Praktiske forhold som f eks å utnytte eksisterende bygninger, ønske om å holde oppe små skoler, spørsmål om skoleskyss o a, kan gjøre lokal tilpassning nødvendig. Regjeringen ser ikke bort i fra at det enkelte steder kan være formålstjenlig å samlokalisere barnehagen og de første trinnene i grunnskolen, slik enkelte kommuner har gode erfaringer med. Ved å samlokalisere skole, skolefritidsordning og barnehage kan små skoler få knyttet til seg flere barn og voksne og gi et mer variert tilbud. Samtidig kan dette medvirke til å opprettholde en desentralisert skolestruktur.»

Et flertall i komiteen sier seg enig i departementets vurdering og vil sterkt understreke skolestrukturens betydning for vårt framtidige bosettingsmønstre.

Når det gjelder økonomi, uttaler komiteflertallet blant annet følgende:

«Dette flertall vil understreke at kommunesektoren i den sammenheng skal ha full dekning av de merutgifter som reformen medfører. Med dette menes merutgifter til investering, drift, skyss og skolefritidsordninger.»

I Innst S nr 216 til St prp nr 58 (1994–95) Om kommuneøkonomien 1996 mv framgår det at flertallet i kommunalkomiteen forutsetter full kompensasjon til merutgifter til investering, drift inkludert skyss og skolefritidsordning fratrukket tilskudd til seksåringer i barnehage. Full økonomisk dekning er viktig for å oppnå en reform med kvalitet. Flertallet i komiteen henviser ellers til flertallsuttalelsen i forbindelse med Innst O nr 36 (1993–94) der kommunene loves full dekning for reformrelaterte merutgifter til blant annet investeringer.

Flertallet uttaler videre at det forutsettes at kompensasjonen er tilstrekkelig til å gi en slik kompensasjon som Stortinget ønsker. Flertallet opplyser at det er regjeringens ansvar å holde Stortinget løpende orientert dersom forutsetningene for beregningen av kompensasjonen endrer seg, eller dersom det oppdages feil i beregningsgrunnlaget.

Stortinget har ikke på noe tidspunkt gitt uttrykk for at kompensasjonen skal utformes som en refusjonsordning hvor kommunenes faktiske byggekostnader blir dekket krone for krone. Likevel omtales forutsetningen om full kompensasjon for reformrelaterte utgifter på denne måten i Budsjett-innst S nr 12 (1995–96):

«Det er en absolutt forutsetning at kommunene skal ha økonomisk kompensasjon for merutgifter som reformen medfører. Bare på den måten kan reformen bli en kvalitetsreform. Flertallet slutter seg derfor til Regjeringens forslag til de beregnede utgifter til investering, og på den måten å gi investeringsstøtte på.»

I Budsjett-innst S nr 12 (1995–96) viser komiteen til at det er stor usikkerhet om hvordan Stortingets vedtak skal følges opp og innfris omkring i kommunene. Usikkerheten knyttes både til organiseringen og finansieringen. Dette skader reformarbeidet, og kirke-, utdannings- og forskningskomiteen mener derfor at det er nødvendig å avklare hvilke økonomiske ressurser kommunene har krav på. En forutsetning for at denne reformen skal bli vellykket, er at kommunene får nødvendig informasjon både om organisering og finansiering.

I Innst S nr 184 (1995–96) til St prp nr 39 (1995–96) Om investeringskostnadene ved grunnskoleformen understreker flertallet at

«Øremerket tilskudd til investeringer for å tilrettelegge tilbud til seksåringene i skolen må være knyttet til reformavhengige utgifter. Komiteen vil vise til at kommunene innenfor rammetilskuddsordningen og en helhetlig kommuneøkonomi etter grunnskolelovens § 10 har ansvaret for å sørge for tjenlige skoler, så vel innendørs fasiliteter tilpasset de enkelte alderstrinns behov som nødvendige utearealer»

Komiteflertallet uttaler videre at beregningen av en årlig kompensasjon for de reformavhengige in-

vesteringene er et godt grunnlag og medfører at de fleste kommuner får dekket de faktiske utgiftene knyttet til reformen. Flertallet mener imidlertid at det er nødvendig å foreta endringer for å fange opp geografiske ulikheter knyttet til byggekostnader og arealbehov. Fast byggepris på kr 11 600 pr kvm inkludert inventar vil ikke dekke byggekostnadene i 1996 og 1997 i enkelte strøk. For kommuner i pressområder rundt Gardermoen og Oslo, med bygging av ny hovedflyplass og nytt Rikshospital, samt kommunene Trondheim, Tromsø og Kristiansand med omegn vil prisen ikke holde. Opphetet byggeaktivitet vil føre til økt etterspørsel etter arbeidskraft og høyere material- og lønnsutgifter, og differensiert arbeidsgiveravgift i bykommunene og andre sentrale strøk vil være i sentralt beliggende kommuners disfavør.

Flertallet går derfor inn for en gradering i prisnormen for reformrelaterte byggekostnader for å fange opp geografiske ulikheter. Det foreslår at departementets forslag til norm for byggepris på 11 600 kr pr kvm legges til grunn og tilsvaret tallet 100 i indeksen. De som ligger under 100, skal løftes opp. Departementet kostnadsberegnet denne differensieringen basert på Statistisk sentralbyrås tall om ca 12 000 eneboliger bygd i 1991–95 til ca 106 millioner kroner.

I den samme innstillingen ble også kvadratmeternormen for klasserom foreslått differensiert etter elevtall. Flertallet økte normen med 20 kvm for klasser med 22 elever eller flere. Komiteen begrunnet dette med at i tettbygde strøk vil det være flere klasser med høyt elevtall.

I St prp nr 1 (1996–97) for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet gjøres det rede for at de beregningstekniske forutsetningene i fastsettelsen av kompensasjonen for kommunenes reformrelaterte investeringer ligger fast. På denne bakgrunn presenteres et opplegg for oppfølging og kontroll av investeringskompensasjonen til kommunene. I Budsjett-innst S nr 12 (1996–97) legger kirke-, utdannings- og forskningskomiteen til grunn at forutsetningene for beregning av årlig kompensasjon for investeringer for seksåringene innebærer at kommunene får dekket de reformrelaterte utgiftene knyttet til Reform 97. Det vises blant annet til den geografiske differensieringen. Komiteen understreker at Stortingets forutsetninger ligger fast og mener derfor at det uavhengige tekniske beregningsutvalget bør foreta en etterberegning av kommunenes reformrelaterte investeringsutgifter.

Ved behandlingen av St prp nr 1 gjennom Budsjett-innst S nr 12 (1996–97) har komiteen ingen merknader til departementets opplegg for oppfølging og kontroll, men følgende vedtak fattes:

«Stortinget ber Regjeringen foreta en etterberegning av kommunenes reformrelaterte investeringsutgifter knyttet til grunnskolereformen. Etterberegning-

gen bes foretatt av det uavhengige tekniske beregningsutvalget. Konklusjonene legges fram for Stortinget i kommuneøkonomiproposisjonen for 1999.»

I forbindelse med salderingen av statsbudsjettet for 1997 skriver departementet bl a, jf St prp nr 1 Tillegg nr 7 (1996–97):

«Regjeringen legger til grunn at Stortingets vedtak om etterberegning ikke endrer disse forutsetningene og at de beregningstekniske forutsetningene, jf Innst S nr 184 (1995–96) ligger fast.»

I Budsjett-innst S nr II (1996–97) tok flertallet i finanskomiteen departementets redegjørelse om etterberegning av kommunenes kostnader til etterretning.

4.3 TILSKUDDSFORVALTNING, OPPFØLGING AV ENHETSPRISER

Instruks for økonomistyring i økonomireglementet for staten med funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten behandler krav til utforming, oppfølging og kontroll av tilskudd. Nytt økonomireglement med funksjonelle krav gjelder fra 10. januar 1997. Flere av bestemmelsene i reglementet er en videreføring av sentrale bestemmelser om mål- og resultatstyring og tidligere instruks, som reglementet for økonomiforvaltningen i departementene av 9. oktober 1970 og bevilgningsreglementet.

I § 3.2 i økonomireglementet slås det fast at departementet har plikt til å formulere mål, påse at det utarbeides oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen, og innhente rapport om resultatene. Tilskuddene til investeringer i Reform 97 og skolefritidsordningen er begge tilskudd uten avregning/tilbakebetaling. Investerings-tilskuddet er beregnet som produkt av fastsatte enhetspriser (stykkepris/satser) basert på anslag for gjennomsnittlig utgiftsnivå, multiplisert med objektive kriterier, mens tilskuddet til skolefritidsordningen er beregnet som et produkt av faste enhetspriser og objektive kriterier og er ikke avhengig av gjennomsnittlig utgiftsnivå. Tilskudd uten avregning/tilbakebetaling er behandlet i kap 11–2.1 i de funksjonelle kravene, hvor det framgår at kontrollen av slike tilskudd skal omfatte de faktiske opplysningene, i dette tilfellet antall elever, klasser, kvadratmeter med mer, i tillegg til rapport om oppnådde resultater. For å få aksept for enhetsprisene kan det imidlertid være nødvendig å innhente og vurdere budsjett- eller regnskapsmateriale fra en del mottakere.

I pkt 12-4.3.2 i de funksjonelle kravene heter det:

«For tilskudd som gis i form av rundsum eller er basert på enhetspris til kommuner og fylkeskommuner kan det være behov for å følge opp at satser som

benyttes ved beregning av tilskuddet er fornuftige og rimelige. Det må i så fall innhentes økonomisk informasjon som kan brukes for å vurdere tilskuddssatserne. Data fra kommunenes obligatoriske regnskapsrapporter bør benyttes så langt som mulig.»

Når obligatoriske regnskapsrapporter ikke kan brukes, vil et alternativ være å innhente økonomisk informasjon blant en avgrenset gruppe av tilskuddsmottakerne. Rapportering fra kommunene og fylkeskommunene kan erstattes eller suppleres med informasjon fra andre offentlige registre hvis det gir tilfredsstillende informasjon.

I økonomireglementets funksjonelle krav, kap 12-5.2, opplyses det at «oppfølging og kontroll med tilskuddsmottakers bruk av midlene må tilpasses den enkelte tilskuddsordning og ha et rimelig omfang i forhold til nytten den gir.» Det framgår videre at dette må konkretiseres i de reglene som utarbeides, og at «det viktigste elementet i kontrollen vil bestå i å vurdere rapporter [...] både om resultater og om økonomisk informasjon».

Norges Standardiseringsforbund har spesifisert oppsettet for kostnader i byggeprosjekt gjennom NS 3453. Denne fastlegger et mønster for spesifikasjon av byggekostnader og angir hvilke kostnader som skal inngå, som bygning, installasjoner og utendørs arbeid. Den kan brukes til alle typer byggeprosjekter og er et hjelpemiddel i de økonomiske rutinene et byggeprosjekt inneholder, blant annet budsjettering, kalkulasjon og prissetting.

Et eksempel på praktisk bruk av en standardnorm er HolteProsjekt Kalkulasjonsnøkkelen 97, der kostnadene til to-parallellers barneskole og påbygg til 0-klasse er beregnet. Påbygget til en 0-klasse med to paralleller er i prinsippskissen 450 kvm. Nøkkelen presiserer at utendørskostnadene er satt til 0, og at byggherreadministrasjon, tomtekostnad, prisstigning, finans-, salgskostnader, inventar og utstyr ikke er tatt med. På dette grunnlag angis en kvadratmeterpris, og det er synliggjort hvilke kostnader som eventuelt kommer i tillegg.

4.4 OM KOSTNADSFORDELINGEN FOR SKOLEFRITIDSORDNINGEN OG FORUTSETNINGER FOR TILSKUDET

Ifølge St meld nr 40 (1992–93) Om seksåringer i skolen skal skolefritidsordningen

«være et frivillig tilbud som finansieres gjennom statstilskudd, foreldrebetaling og kommunale midler. Foreldrebetalingen må ikke være til hinder for at alle barn i alderen 6–9 år som har behov for det, kan delta i ordningen.»

Flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen (jf Innst S nr 234 (1992–93)) gir sin tilslutning ved å presisere at

«skolefritidsordningen skal være frivillig og finansieres gjennom statstilskudd, foreldrebetaling og kommunale midler. Høy foreldrebetaling må ikke være til hinder for at barn som trenger det får delta i ordningen.»

I en flertallsuttalelse i forbindelse med Innst O nr 36 (1993–94) om økonomi heter det:

«Dette flertallet har merket seg at det ikke vil bli foretatt endringer i finansieringsformen for skolefritidsordningen. Dette flertall forutsetter at de ressursene som kommunene allerede bruker på seksåringene i skole eller 6-årstilbudet i barnehage, jf foran, og tilskuddet fra staten til tilbudet til seksåringer skal inngå i finansieringen av reformen.»

I Innst S nr 234 (1996–97) uttaler flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at det har merket seg at kommunene i tillegg til det øremerkede statstilskuddet også mottar penger over rammetilskuddet til kommunene som kompensasjon for egenandel. Til tross for dette er det stadig flere kommuner som ikke bidrar med kommunale egenandeler til skolefritidsplasser. I enkelte kommuner er ordningen tilnærmet selvfinansierende, mens andre kommuner bidrar med betydelige tilskudd til driften. Det fører igjen til svært ulike nivåer på foreldrebetalingen i de forskjellige kommunene.

I Innst O nr 64 (1997–98) understreker flertallet blant annet at det skal legges vekt på at funksjonshemmede barn skal ha plass, og at 15 prosent av det statlige tilskuddet skal gå til barn med særlige behov. Flertallet slutter seg videre til at departementet gis fullmakt til å utforme ulike forskrifter på området, blant annet om selvkostprinsippet for finansieringen av skolefritidsordningen. Finansieringen skal være en tredeling mellom statlige tilskudd, kommunal utgiftsdekning og foreldrebetaling.

5 Faktadel

5.1 KOMPENSASJON FOR INVESTERINGER I SKOLEBYGG

5.1.1 Investeringskompensasjonens utforming

Det tekniske uavhengige beregningsutvalget (Hervikutvalget) fikk i 1993 i oppdrag av Stortinget å beregne kostnadene ved skolestart for seksåringer, jf Innst O nr 36 (1993–94). Utvalgets mandat presiserte at økonomiske konsekvenser av ulike forutsetninger skulle vurderes spesielt. Utvalget ble også bedt om å redegjøre for hvilke muligheter som foreligger for å oppnå besparelser.

Utvalget la fram rapporten «Kostnader ved skolestart for seksåringer» i april 1995 (NOU 1995:13). Kostnadsoverslaget for investeringene er basert på data om antall seksåringer og klasser ved reformstart i 1997. Det ble også lagt inn variabler om arealbehovet for seksåringene som hadde et tilbud i skolens lokaler under lov om barnehager, og for seksåringer som ikke var i skolens lokaler. Det er deretter lagt inn beregningstekniske forutsetninger til de ulike dataene/variablene. Disse forutsetningene er blant annet et arealbehov for utvidelser av skolebygg på fem kvm pr barn, eller 140 kvm pr klasse. Utvalget forutsetter at «investeringene skjer i form av utvidelser av eksisterende skoler». Utvalget uttaler i den sammenheng at dette «innebærer at gjennomsnittlig skolestørrelse vil øke noe som følge av reformen».

Ifølge NOU 1995:13 har utvalget videre lagt til grunn en enhetspris inkludert inventar på 11 000 kroner pr kvm. I tillegg til kostnadene for nye arealer, beregnes det også en kostnad for tilpasning av eksisterende lokaler pr klasse som er satt til 2 500 kroner pr kvm.

I St prp nr 39 (1995–96) tok departementet i all vesentlighet utgangspunkt i Hervikutvalgets beregning av de økonomiske konsekvensene av reformen. Dette har lagt grunnlaget for departementets beregningsmåte med bruk av beregningstekniske arealstandarder og enhetspriser, som ivaretar kommunenes mulighet til å utforme tjenlige skolebygg lokalt. I brev til Riksrevisjonen av 24. februar 1999 uttaler KUF:

«Et av hovedpoengene ved å bruke en investeringsramme basert på beregningstekniske forutsetninger er etter departementets syn at kommunene fritt kan tilpasse seg innenfor sin ramme og dermed lettere kan tilfredsstille lokale prioriteringer og ønsker. [...] Departementet anser bruken av en investeringsramme basert på beregningstekniske forutsetninger som å være i tråd med prinsippene om mål- og resultatstyring og lokalt selvstyre.»

Departementet videreførte i den konkrete kostnadsberegningen både enhetsprisene pr kvadratmeter og de arealtekniske forutsetningene pr elev og klasse som ble lagt til grunn i utvalgets rapport, men korrigererte selve grunnlaget fra utvalget på visse punkter. Ved behandlingen av investeringskompensasjonen i Stortinget har den beregnede investeringsrammen blitt justert flere ganger. Investeringsrammen har økt fra 2 922 millioner kroner til 4 889 millioner kroner pr november 1997. Departementet har i brev til Riksrevisjonen av 24. november 1997 redegjort for prosessen med økning av investeringsrammen, og oppsummert endringene slik:

	Investeringsramme, Hervikutvalget, NOU 1995:13	2 922 mill kroner
+	endring som følge av at det ble lagt til grunn et høyere byggevolum som følge av at eksisterende lokaler må skiftes (St prp nr 39 (1995–96))	700 mill kroner
+	endring som følge av økt arealvolum	300 mill kroner
+	endring som følge av differensierte priser	160 mill kroner
+	prisjustering fra 1994–97-priser	310 mill kroner
+	endring som følge av nye opplysninger til grunnlagsdata	400 mill kroner
+	investeringsramme seksåringer som ikke utløser ny klasse	97 mill kroner
=	Investeringsramme etter Stortingets vedtak til Revidert nasjonalbudsjett 1997 (som også inneholder kompensasjon til midlertidige lokaler)	4 889 mill kroner

Departementet forklarer endringen i investeringsrammen med nye opplysninger om elevtallsutviklingen, nye opplysninger om skolestruktur, ledig-

het ved den enkelte skole, antall klasser og underestimert behov for lokaler, samt at Stortinget oppjusterte areal- og prisforutsetningen.

5.1.2 KUFs resultatoppfølging og Hervikutvalgets etterberegning av investeringskompensasjonen

Departementet har hele tiden fastholdt for sin kontroll og oppfølging av investeringskompensasjonen at forutsetningene om bruk av beregningstekniske arealstandarder og enhetspriser ligger fast. Ifølge departementet vil de beregningstekniske størrelser og priser ivareta at skolene får «tjenlig standard». Departementet vil i sin oppfølging vektlegge legalitetskontroll, dvs kontroll med at kommunene bygger «tjenlige skoler», og også kontrollere at forutsetningene for investeringskompensasjonen blir oppfylt.

Regjeringen foreslo i St prp nr 1 (1996–97) et opplegg for oppfølging og kontroll som Stortinget sluttet seg til, jf Budsjett-innst S nr II (1996–97). I St prp nr 1 (1996–97) heter det om dette:

«Departementet vil legge opp til en kontroll av at disse forutsetningene for beregningen er oppfylt. Departementet vil i løpet av skoleåret 1997–98 be kommunene dokumentere hvor mange klasser kommunen har bygd nye lokaler for, og hvor mange klasser som er i lokaler som er bygningsmessig tilpasset. Dersom det gjenstår byggearbeider, eventuelt at kommunene har enkelte midlertidige løsninger, vil kommunene bli bedt om å gi informasjon om når byggene vil bli ferdigstilt [...] En manglende oppfølging fra kommunenes side i forhold til de opplysninger som er innhentet om behovet for å erstatte og tilpasse eksisterende skolelokaler, vil kunne nødvendiggjøre nedjusteringer av kompensasjonsbeløpet, dersom endringene ikke har sin forklaring i vedtak om endringer i krets- og skolestruktur eller flytting innenfor eller mellom kommuner, eventuelt at utbyggingen er vedtatt, men ennå ikke fullført.»

Departementet opplyser videre at det ikke er lagt opp til å redusere kompensasjonen til kommuner som har endret sin skolestruktur etter tidspunktet for fastsettelse av beregningsgrunnlaget, og begrunner dette med at de ikke ønsket å legge opp til en kompensasjon som binder skolestrukturen. Kommunene velger den skolestrukturen de selv mener er mest rasjonell på ethvert tidspunkt, og investeringskompensasjonen skal ikke påvirke denne beslutningen.

Departementets opplegg for oppfølging og kontroll innebærer at det ikke innhentes opplysninger om kommunenes faktiske investeringsutgifter, og hvorvidt disse samsvarer med beregnet investeringskompensasjon. I St prp nr 1 (1996–97) framhever departementet:

«Departementet oppfatter både areal- og prisforutsetningen som beregningstekniske størrelser. Dette innebærer at det ikke kan forutsettes at den enkelte kommune bygger og tilpasser nøyaktig det antallet kvadratmeter som ligger til grunn for det beregnede investeringsbehovet, og til den kvadratmeterprisen som er forutsatt. Det følger av dette at de-

partementet ikke vil legge opp til en oppfølging og kontroll av om kommunenes faktiske investeringskostnader tilsvarer den kompensasjonen som utbetales gjennom tilskuddet.»

Ved Stortingets behandling av Budsjett-innst S nr 12 (1996–97) ble det fattet vedtak om at Hervikutvalget skulle etterberegne kommunenes reformrelaterte investeringsutgifter knyttet til Reform 97. Utvalget ble også bedt om å kontrollere om kommunenes opplysninger om antall klasser for seksåringene og om behovet for nye og tilpassede lokaler er i samsvar med de opplysningene som kommunene tidligere har oppgitt som grunnlag for fastsettelse av investeringsrammen. Dette framgikk av mandatet for etterberegningen, gitt av Finansdepartementet i august 1997.

I rapporten fra utvalget – Investeringer i skolelokaler (NOU 1998:5) – ble beregningsgrunnlaget kontrollert og den beregningstekniske forutsetningen om pris pr kvadratmeter og geografiske prisvariasjoner oppdatert. Arealforutsetningen ble videreført. Utvalget valgte å ikke innhente de faktiske regnskapsførte utgifter og faktisk antall kvadratmeter som er bygd. Det begrunner dette med praktiske problemer med å framskaffe og skille ut de faktiske regnskapsførte utgifter og antall kvadratmeter fra kommunene knyttet til reformen ut fra de areal som er bygd til andre formål. Dessuten vil en kartlegging av faktiske regnskapsførte utgifter ifølge utvalget blant annet kunne medføre

«et press om at kompensasjonen fra staten også skal dekke de faktiske utgiftene, i stedet for at kostnadene dekkes etter normerte tall for pris pr kvadratmeter og areal pr klasse»

Utvalget la videre vekt på at det ikke har vært forutsatt at den enkelte kommune faktisk bygger og tilpasser det antall kvadratmeter til den normerte prisen som ligger til grunn for beregningen av investeringsbehovet. Med dette utgangspunktet har kommunene, ifølge Hervikutvalget, hatt incitamentet til å opptre kostnadseffektivt og til å gjøre lokale prioriteringer, uten at dette vil få konsekvenser for investeringsrammen for den enkelte kommune. Utvalget uttaler også:

«En full kompensasjon av faktiske utgifter kan gi signaler til kommunene som kan få uheldige følger i forbindelse med eventuelle senere tiltak eller reformer som finansieres av staten. [...] Å legge om kompensasjonen til å dekke faktiske regnskapsførte utgifter kan også føre til at kommunene, ved senere reformer, utsetter investeringer i påvente av at statens endelige valg av kompensasjonsordning skal bli kjent. Langsiktige hensyn til en formålseffektiv og kostnadseffektiv kommunesektor taler imot en etterberegning som baserer seg på faktiske regnskapsførte utgifter.»

Den opprinnelige geografiske prisdifferensieringen bygde på Statistisk sentralbyrås (SSB) prisindeks for eneboliger. Hervikutvalget gav derfor SSB i oppdrag å innhente data om geografiske variasjoner på kvadratmeterpriser for nye skolebygg. På denne bakgrunn foretok utvalget en ny etterberegning av investeringsrammen basert på de nye kvadratmeterprisene for nybygg og tilpasning av lokaler. Gjennomsnittlig kvadratmeterpris for nye skolebygg er ifølge undersøkelsen 12 448 kroner. Prisindeksen for skolebygg blir av utvalget brukt som mål på geografisk variasjon både ved nybygg og tilpasning av lokaler, og ble differensiert i fem priskategorier.

Hervikutvalget fant det nå rimelig at kostnader til anskaffelse av tomt og kostnader knyttet til grovplanering av utearealer inngikk i SSBs undersøkelse i motsetning til hva utvalget og departementet tidligere hadde lagt til grunn. Kostnader til utstyr, som lekeapparater etc, ble derimot ikke inkludert.

Gjennomsnittlige kvadratmeterpriser for tilpasning av lokaler kommer ikke fram av SSBs undersøkelse. Utvalget har derfor i etterberegningen av investeringskostnadene for tilpasning av lokaler tatt utgangspunkt i nivået for kvadratmeterprisen i St prp nr 1 (1997–98) justert opp med 3,9 prosent. Dette tilsvarende differansen mellom nivået for nybygg i St prp nr 1 (1997–98) og det gjennomsnittlige nivået i SSBs skolebyggundersøkelse. Utvalget uttaler:

«Byggeprosjekter i kategorien tilpasning varierer mer i omfang enn hva som er tilfelle med nybygg. Tilpasning av lokaler kan variere fra f.eks å male et klasserom til å bygge om et råloft. Satsen for tilpasning av lokaler må derfor betraktes som et gjennomsnitt hvor avvikene kan være betydelige avhengig av hvor omfattende tilpasningen er.»

Utvalgets konklusjon på etterberegningen er at investeringsrammen dekker kommunenes reformrelaterte investeringskostnader rimelig godt, og at rammen til og med er satt noe i overkant i forhold til forventede investeringsutgifter hos kommunene. Utvalget slår fast at den beregnede investeringsrammen i St prp nr 1 (1997–98) gir en overdekning på ca 3 millioner kroner i forhold til kommunenes behov for investeringer. Utvalget forklarer resultatet slik:

«Isolert sett gir en ren oppdatering av beregningsgrunnlaget en større reduksjon i den beregnede investeringsrammen. Kvadratmeterprisen i Statistisk sentralbyrås undersøkelse av skolebygg gir isolert sett en økning i investeringsrammen fordi disse er høyere enn prisforutsetningene i St prp nr 1 (1997–98).»

Resultatet av Hervikutvalgets oppfølging og kontroll ble at investeringsrammen reduseres med 137 millioner kroner. Forklaringen på dette er at noen kommuner har funnet ledig kapasitet i eksisterende

de lokaler til klasser og til seksåringer som ikke utløser nye klasser, som de på et tidligere tidspunkt hadde oppgitt å skulle bygge nye lokaler til. Ifølge rapporten gjelder dette 28 kommuner og totalt 92 klasser.

I St prp nr 60 (1997–98) Om kommuneøkonomien for 1999 mv foretar Kommunal- og regionaldepartementet korreksjoner av utvalgets beregnede investeringsramme blant annet som følge av rettelser i grunnlagsdata for noen kommuner. Dette skriver seg både fra kontrollen av investeringskompensasjonen, jf St prp nr 1 (1996–97), og Hervikutvalgets etterberegning av investeringsrammen.

Departementet har i brev til Riksrevisjonen av 24. februar 1999 presisert at økningen i investeringsrammen blant annet skyldes at SSBs kvadratmeterpriser for skolebygg legges til grunn, og at ingen kommuner ble kompensert for lavere kvadratmeterpriser enn den som lå til grunn i St prp nr 1 (1997–98). Dette skyldes at kommunene ikke tidligere var varslet om at en slik reduksjon kunne bli foretatt. Departementet viser i denne sammenheng til presentasjonen av opplegget for oppfølging og kontroll i St prp nr 1 (1996–97), der det framgår at

«det kun er de opplysningene som kommunene har gitt om behovet for å bygge nye og erstatte eller tilpasse eksisterende lokaler som vil bli kontrollert og som vil 'kunne nødvendiggjøre nedjusteringer i kompensasjonsbeløpet.' Departementet fant det på denne bakgrunn ikke rimelig at kommuner som hadde tilpasset seg innenfor sin investeringsramme, som en følge av kostnadsberegningsutvalget skulle få et trekk som de ikke tidligere var varslet om»

I St prp nr 1 (1998–99) presenterer departementet resultatene av etterberegningen og kontrollen av investeringsrammen. Den totale investeringsrammen utgjør etter dette 5 247,7 millioner kroner, med forbehold om endringer knyttet til ferdigstilte lokaler.

5.1.3 Nærmere om kommunenes kostnader og erfaringer

5.1.3.1 Om investeringskompensasjonen

Riksrevisjonen har undersøkt resultatene av investeringskompensasjonen i kommunene gjennom en bredt anlagt spørreskjemaundersøkelse og ved intervju i fire kommuner. Formålet har vært tosidig, dels å avdekke hva kommunene har utført av bygging og oppgradering av skolebygg i forkant av reformstart høsten 1997, og dels å innhente informasjon om hvordan kommunene vurderer investeringskompensasjonen i lys av de kostnadene de har hatt og i forhold til reformens innhold og intensjoner for skolesamfunnet som helhet.

Kommunene er i spørreskjemaundersøkelsen spurt om hvordan de vurderer den statlige støtten til

dekning av lokaler til seksåringer, ut fra alternative svært god, god, tilfredsstillende og dårlig. Svarfordelingen er vist i tabell 1:

Tabell 1 Kommunenes vurdering av investeringsstøtten

	Prosent
Svært god	3
God	20
Tilfredsstillende	50
Dårlig	27
Totalt (N= 352)	100

Nesten 1/3 av kommunene karakteriserer støtten som dårlig. Halvparten betegner støtten som tilfredsstillende, mens mindre enn 1/4 karakteriserer investeringsstøtten som svært god eller god.

Kommunene er også blitt bedt om å gi en begrunnelse for sin karakteristikk av statsstøtten til lokaler til seksåringene. Disse svarene er delt inn og fordeler seg som følger:

Tabell 2 Begrunnelser for karakteristikken

	Prosent
Svakheter/mangler ved grunnlaget	56
Statlig løftebrudd	4
God kostnadsdekning	22
Annet	18
Totalt (N= 245)	100

Mer enn halvparten av kommunene (56 prosent) viser til svakheter ved beregningsgrunnlaget som begrunnelse for sin vurdering. De opplyser at kompensasjonen ikke dekker kostnader for hele reformen, knapt nok for seksåringene. Selv om kompensasjonen var utformet for å dekke seksåringenes behov, kompenseres etter kommunenes mening ikke kostnadene til disse fullt ut. Mange kommuner begrunner dette med størrelsen på elementene som inngår i beregningsgrunnlaget (areal- og prisforutsetningene). Kommunene framhever at størrelsen på arealforutsetningen ikke er tilstrekkelig til å dekke deres behov for tilpasninger/ombygging av lokaler til seksåringene. De mener videre at den statlige støtten ikke førte til full kompensasjon for de faktiske kostnadene, noe som spesielt gjelder for ominnredning og tilpasning av eksisterende lokaler. Kommunene legger vekt på at mange følgekostnader av å ta seksåringene inn i skolen ikke inngår i beregningsgrunnlaget. Det dreier seg om kommunenes investeringer for å kunne ta inn et ekstra årstrinn og flere barn i skolefritidsordningen, oppgradering og istandsetting av uteområdet etter avsluttet byggevirksomhet, kostnader til lærerarbeidsplasser og ventilasjon. Kommunene oppfattet disse kostnadene som klart re-

formrelatert og finner at de dermed burde ha utløst investeringsmidler.

Fra KUF blir det i denne sammenheng vist til Stortingets behandling av St prp nr 39 (1995–96) der kirke-, utdannings- og forskningskomiteen blant annet uttalte følgende, jf Innst S nr 184 (1995–96):

«Øremerkede tilskudd til investeringer for å tilrettelegge tilbud til seksåringene i skolen må være knyttet til reformavhengige utgifter. Komiteen vil vise til at kommuner innenfor rammetilskuddsordningen og en enhetlig kommuneøkonomi etter grunnskolelovens § 10 har ansvaret for å sørge for tjenlige skoler, så vel innendørs fasiliteter tilpasset de enkelte alderstrinns behov som nødvendige utearealer»

Et mindretallsforslag om kompensasjon for utearealer og utstyr ble nedstemt.

Kommunene som ble intervjuet, gir entydig uttrykk for at arealstandarden er lite presisert, og at kommunene ut fra sin praktiske erfaring fra skoleutbygginger beregner mer enn 140 kvm som bruttoareal pr klasse. For eksempel opplyser en av kommunene at den beregner minimum 155 kvm selv for den minste klassen (18 elever) for å inkludere skolefritidsordningen, økt elevtall og arbeidsrom for tilsatte. Også i spørreskjemaundersøkelsen la en stor andel kommuner vekt på at 140 eller 160 kvm pr klasse ikke dekker behovet for klasserom, gangareal og toalettfasiliteter for elevene og arbeidsplasser, personalrom, toaletter og garderobe for tilsatte.

En stor andel av kommunene har til flere av spørsmålene i spørreskjemaundersøkelsen lagt vekt på at de er pålagt å følge de standarder som gjelder for arbeidsmiljøet, og opplyst at dette også har virket inn på utbyggingsprosjektene. Dette er også bekreftet i intervjuene med de fire kommunene, der samtlige kommuner la stor vekt på dette forholdet. Arbeidsplasser til personalet har ofte vært det som har utløst behovet for utbygging. Flere av kommunene i spørreskjemaundersøkelsen forklarer dessuten behovene for større areal som en følge av nye forskrifter.

Grunnskolelovens bestemmelser om økt lærertetthet i småskolen kommer inn og fører til flere ansatte og behov for utviding av personalrom¹. Det vises dessuten til Arbeidstilsynet 6. distrikts brev av 9. februar 1998 til Kristiansand kommune om utbedring av bygningsmessige avvik og utbedringer av skolelokaler i henhold til arbeidsmiljøloven § 19. Som eksempler på alvorlige mangler som må utbedres for at skolelokaler skal godkjennes, nevnes manglende areal for arbeidsrom/retteplass for lærere og underdekning på personalrom som garderobe, wc med mer.

¹ Forskrifter til arbeidsmiljøloven, særlig forskrift om arbeidsplasser og arbeidslokaler (1995-02-16 nr 0170), forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv (1995-12-01 nr 928).

Grunnskoleloven § 5-2, jf opplæringsloven § 8-4, gir bestemmelser om bemanningen i første klasse.

Ved flere skoler har et nytt klassetrinn ført til behov for økt areal for skolefritidsordningen. Skolefritidsordningen på småskoletrinnet er et viktig element i L97, og i intervjurunden med representanter for fire kommuner ble det pekt på at mange av de yngste elevene nå tilbringer lengre tid på skolen. Lokalene bør derfor ta hensyn til elevenes behov for utfoldelse og lek etter at den ordinære skoledagen er slutt. To av kommunene kritiserer i intervju at arealnormen ser bort fra skolefritidsordningen og kravene i læreplanen. En kommune har

«prøvd å ta hensyn til hvilken utforming av lokalene som må til for å møte kravene i reformen i skole og skolefritidsordning. Her legges det vekt på frie aktivitetsformer og mye lek, og dette krever areal av en viss størrelse»

Det vises også til at læreplanen krever mer samarbeid innen og mellom årskullene. I sum påvirker disse elementene det arealet som anses nødvendig i nye skolebygg, og som kommunen tar hensyn til når den beregner og bygger for Reform 97.

KUF viser her til Stortingets behandling av St prp nr 39 (1995–96), jf Innst S nr 184 (1995–96), der et mindretallsforslag om et eget tilskudd til investeringer i lokaler og utstyr for skolefritidsordningen ble nedstemt.

Under behandlingen av Innst S nr 184 (1995–96) uttalte saksordfører blant annet følgende:

«En slik differensiert arealnorm vil nemlig også muliggjøre en større fleksibilitet for å sikre plass til skolefritidsordningen. Skolefritidstilbud før og etter obligatorisk skoletid for dem som ønsker det eller har behov for det, har hele tiden vært en forutsetning for iverksettelse av seksåringsreformen [...] Det aller beste vil derfor etter min oppfatning være at tilbudet før og etter skoletid blir lagt til de samme lokalene som den obligatoriske undervisningen eller i tilstøtende rom.»

Av Riksrevisjonens undersøkelse kan det videre synes som enkelte større bykommuner har særlige problemer. For eksempel har kommunene Oslo og Trondheim i eget brev til Riksrevisjonen orientert om lokal byggeaktivitet og kompensasjonen til skolebygg. Kommunene påpeker at de har et vanskelig utgangspunkt for å ta inn seksåringene i skolen. Som en følge av generell elevtallsvekst, trange arealer i bykjernene og til dels gamle verneverdige bygninger har kommunene i stor grad måttet basere seg på nybygg eller kompliserte påbyggingsprosjekter for å få plass til det ekstra årskullet.

Begge disse kommunene opplyser at de overfor statlige myndigheter har anført at arealnormen pr klasse er for lav. Trondheim kommune viser til at forutsetningene for stortingsvedtaket var at tilbudet

skal være like godt uansett om seksåringene får skole- eller barnehage tilbud, og kommunen mener at normen som er valgt, er for snau enten det gjelder erfaringstall fra skoleutbygging eller barnehageutbygging. Trondheim kommune har valgt et romprogram for nybygg som ble politisk godkjent høsten 1995, der arealnormene er fra 180 kvm pr klasse til 250 kvm pr klasse. Det opplyses at arealene er trange og derfor vanskelige å møblere. Pr elev varierer normtallene fra 9 til 12 kvm. Oslo kommunene opplyser at de i sine beregninger av arealnorm har lagt til grunn et klasseromsareal og lekeareal tilsvarende brutto 169 kvm. Dette innebærer at

«Oslo kommune ikke har fått kompensasjon for tilrettelegging av arealer til blant annet grupperom, garderobes, spesialrom og personalet. På bakgrunn av dette argumenterer vi for en arealnorm på 240 kvm pr klasse»

En stor del av kommunene la i spørreskjemaundersøkelsen spesiell vekt på at utbedring og tilpassning av skolelokalene for seksåringene er blitt langt dyrere enn kompensert beløp. Dette har resultert i faktiske kostnader som ligger langt over kompensasjonen pr kvadratmeter som i utgangspunktet var fastsatt til 2 500 kroner. Følgende utsagn fra to kommuner kan illustrere poengene:

«Det kan se ut som om statens beregninger ikke har tatt hensyn til de kostnader som helhetlige løsninger for nybygg og tilpassning/ombygging av gamle lokaler krever vedrørende for eksempel branntekniske og ventilasjonstekniske løsninger. Rehabilitering av eksisterende bygninger utløser krav om byggetillatelse. Plan- og bygningsloven stiller krav til inneklimate, varmeisolasjon, bygningens sikkerhet m.m.»

«Tilpasninger inntil eksisterende bygg er kostnadsnivående; rivearbeid, installasjoner i grunn, bygningsmessige detaljer, m.m. Ombyggingen på en av skolene omfatter en skolebygning fra 1916 og måtte totalrenoveres m.o.t. ytre og indre kledning, isolasjon, golv, vinduer, ventilasjon, varmeanlegg, brannsikring m.m. Dette lar seg ikke gjennomføre til den pris som det blir gitt refusjon for til ombygging. Prosjektene omfatter arbeidsrom for lærere, møterom, klasse- og grupperom i tillegg til rom for seksåringene.»

Trondheim uttaler i brev av 26. april 1998 til Riksrevisjonen:

«Ombyggingskostnadene er det området hvor beregningsutvalget sammen med arealfastsettingen, har bommet mest. Konsekvensene for ombygginger med hensyn til forskrifter når det gjelder arbeidsmiljø og helse, kan umulig være vurdert i kostnadsberegningene. Trondheim kommune sine ombyggings-

kostnader varierer fra 6000 kr til 8000 kr pr kvadratmeter når det er full ombygging og tilrettelegging til ny virksomhet. [...] I utgangspunktet burde satsene vært differensiert for de forskjellige typer ombygging. Når det gjelder kostnader, er det forunderlig at ikke anerkjente prosjekteringsnøkler er benyttet. De finnes for alle typer bygg.»

Oslo kommune uttaler i brev av 21. april 1998 til Riksrevisjonen at kvadratmeterprisen for tilpasning er for lav i forhold til faktisk pris. Kommunen har påpekt dette overfor departementet flere ganger.

De fire intervjuede kommunene framhever dessuten at investeringskompensasjonen ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til prisutviklingen i distriktet. Mangel på entreprenører har mange steder vært et problem. Byggebransjen fastsatte prisene, og kommunene ble presset til å godta nesten hva som helst for å komme i mål med gjennomføringen av utbyggingen.

Om kostnadsdekningen uttalte en skolesjef som ble intervjuet, følgende:

«Kvadratmeterprisen for nybygg var rimelig på det tidspunktet den ble gitt, men når anbudene kom inn, viste det seg at den var lav. Opplegget med at hele grunnskole-Norge skulle bygge samtidig, var lite fornuftig.»

Elevtallsutviklingen og klassedelingsreglene ble i spørreskjemaundersøkelsen også trukket fram som begrunnelse for kommunenes vurdering av kompensasjonen. Begge disse faktorene har stor betydning for dimensjonering av lokalene i den enkelte kommune og påvirker dermed kostnadsbildet i sterk grad. Et utsagn fra en av kommunene belyser dette slik:

«Elevtallsutviklingen generelt var ikke vurdert som interessant (for departementet ved utforming av kompensasjonen, vår tilføyelse). Dersom seksåringene ikke utløste egen klasse det året det var talt, (1997), spiller det ingen rolle om de utløser nye klasser i årevis etterpå.»

Departementet har i brev til Riksrevisjonen av 24. februar 1999 blant annet vist til St prp nr 55 (1995–96) der det heter:

«Investeringsbehovet er beregnet på grunnlag av det antallet nye klasser som seksåringene utløser i skoleåret 1997–98. Det innebærer at eventuelle endringer i antallet klasser som følger av den demografiske utviklingen etter 1997, ikke inngår. Når det gjelder de seksåringene som ikke utløser nye klasser, vil departementet som omtalt i St prp nr 39 (1995–96) vurdere slike tilfeller på grunnlag av særskilt dokumentasjon fra den enkelte kommune.»

Departementet presiserer at Stortinget har sluttet seg til dette.

I flere av rapportene fra statens utdanningskontorer til KUF for årene 1996 og 1997 omtales forhold som ikke dekkes av den statlige kompensasjonen, blant annet utendørsanlegg for seksåringer, og seksåringer som før 1996 ikke utløste ny klasse ved udelte og fådelt skoler. Rapportene fra utdanningsdirektørene nevner også at kommunene planlegger og bygger for større elevtallsøkning årene umiddelbart etter reformstart pga større årskull. Gjennom departementets brev av 10. juni 1996 ble imidlertid kommunene gitt adgang til å søke kompensasjon til skoler der seksåringene ikke utløste ny klasse.

Kommunenes Sentralforbund (KS) har i en høringsuttalelse til St prp nr 39 (1995–96) og Ot prp nr 40 (1995–96) av 12. april 1996 til Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomite behandlet økonomien i selve investeringsrammen og kompensasjonsformen, og viser til at mange kommuner overfor dem har etterlyst dekning av uteområder for seksåringene, skolefritidsordninger og arbeidsplasser for lærere.

En arbeidsgruppe i KS i Aust-Agder har i en rapport datert august 1996 belyst mangler ved kompensasjonen og framhevet at fådelt skoler, de pedagogiske ideene og utearealet ikke inngår i beregningsgrunnlaget. Arbeidsgruppen kan heller ikke se at investeringer i forbindelse med skolefritidsordningen er tilstrekkelig kompensert, og at oppholdslokaler, garderober og toalett skal være tilpasset aldersgruppen og aktivitetene. Det henvises til at reformpedagogikken krever bruk av andre arbeidsmetoder i undervisningen til seksåringene. Det er også behov for å gjøre tilpasninger utendørs som følge av at man får et større antall elever og en yngre aldersgruppe inn i skolen, for eksempel oppbryting av asfalt, lekeapparater med mykt underlag og utvidelse av uteområde.

5.1.3.2 Totalkostnader – faktisk fordeling og årsaker

Det er innhentet opplysninger om byggekostnader fra ca 370 kommuner, uavhengig av hvilke elevgrupper investeringen gjelder, spesifisert med areal og faktiske totalkostnader for henholdsvis nybygg og ombygging/tilpasning av eksisterende lokaler for kommunens totale byggeaktivitet i skolesektoren for årene 1995–98. Kommunene oppgir å ha investert for ca 12 milliarder kroner i perioden 1995–98. Dette fordeler seg med ca 75 prosent nybygg og 25 prosent tilpasning/ombygging. Det er grunn til å framheve at det knytter seg betydelig usikkerhet til dette anslaget, siden det i noen grad ikke foreligger godkjente regnskaper for alle byggeprosjektene.

At kommunene har investert for betydelig mer enn kompensasjonen, støttes av data fra andre kilder, blant annet tilstandsrapportene fra statens utdanningskontorer til KUF. Rapportene for skoleårene

1995–96 og 1996–97 fra Finnmark, Rogaland, Telemark, Vest-Agder og Aust-Agder omtaler alle de store tilleggsinvesteringene som mange kommuner gjennomfører i skolesektoren. Utdanningskontoret i Aust-Agder viser i sin rapport for 1996–97 at kommunene selv finansierer nær 60 prosent av de samlede skoleinvesteringene som foretas før reformstart. Fra Telemark og Østfold anslås kommunenes bidrag å være tre ganger større enn den statlige investeringsstøtten, mens Opplands overslag er at kommunene står for vel 2/3 av kostnadene selv.

Også dokumentasjon fra enkeltkommuner vitner om betydelige investeringskostnader. I intervju med kommuner ble det lagt fram regnskaper som viste avvik mellom kompensasjon og investeringskostnader på betydelige beløp. Som en illustrasjon kan det nevnes at en kommune hadde fått ca 13,5 millioner kroner i statsstøtte og investert for 75 millioner kroner, mens en annen opplyser å ha fått knappe 19 millioner kroner, og investert for 56 millioner kroner. I et brev av 17. november 1997 til KUF fra kommunestyret i Modum vurderes grunnskolereformen som underfinansiert fra statens side, og kommunestyret uttaler følgende:

«Det er rett og slett slik at reformen utløser krav til hensiktsmessige bygg som går langt utover behovet for et bestemt kvadratmetertall til plass for seksåringene. Når departementet har beregnet og godkjent et investeringsbehov for Modum på 11,4 millioner kroner, mens kommunens samlede investeringer i barneskolebygg vil overstige 60 millioner kroner, blir misforholdet tydelig.»

Som vedlegg til brevet fra Modum er en uttalelse fra kommunestyret som avsluttes slik:

«Likevel – det meste som nå er eller vil bli investert i barneskolene, må betraktes som generell opprustning av skoleanleggene. Det tas høyde for rombehov for klassene og arbeidsplasser for lærerne og med de bygningsmessige krav – bygningslov og arbeidsmiljølov – som gjelder i dag. Tempoet i oppgraderingen er imidlertid utløst og i sterk grad påvirket av Reform 97.»

I spørreskjemaundersøkelsen ble kommunene spurt om de har foretatt ombygging/utbygging av skolelokaler i 1996 og 1997 utover det som direkte følger av å etablere lokaler til seksåringene. Fire av fem kommuner opplyser at de har bygd mer. Bare en mindre del av kommunene opplyser å ha foretatt ombygging eller utbygging til seksåringer alene. Kommuner som har gjennomført andre nødvendige bygge- og utbedringsarbeider samtidig med bygging eller tilpasning av lokaler til seksåringene, har ikke gitt opplysninger om disse arbeidenes karakter.

Det kan dessuten også ligge investeringskostnader til skolefritidsordningen og utearealet for seks-

åringene i tallmaterialet. Av samtlige kommuner oppgir 9 av 10 å ha hatt kostnader til utbedring av uteareal eller flytting/erwerb av utstyr til skolen eller skolefritidsordningen. I praksis innebærer dette at så å si alle kommuner har hatt kostnader som ikke er en del av beregningsgrunnlaget for kompensasjonen. Kommunene argumenterer med at skolens uteareal og skolefritidsordningen for småskoletrinnet er viktige elementer i L97, og kostnadene er etter kommunens vurdering påløpt som en direkte følge av nødvendig, reformrelatert byggeaktivitet. Nesten samtlige kommuner (89 prosent) har gitt uttrykk for at slike kostnader burde ha vært dekket av investeringskompensasjonen. Ifølge departementet er utgifter til utstyr til det ekstra årstrinnet inkludert i investeringsrammen med 1/11 av kvadratmeterprisen.

Spørreskjemaet belyser også kommunenes egen vurdering av de økonomiske resultatene av investeringskompensasjonen. I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om de har hatt merkostnader ved sine investeringer i skolebygg. Merkostnader er definert som større investeringskostnader pr kvadratmeter skolebygg enn det kommunene har fått i støtte. Kommunenes vurdering framgår av tabell 3:

Tabell 3 Kommuner med merkostnader

	Prosent
Ja	55
Nei	44
Totalt (N=366)	100

Tabellen viser at over halvparten av kommunene (55 prosent) mener å ha hatt større investeringskostnader pr kvadratmeter til skolebygg. 44 prosent har imidlertid etter egen vurdering ikke hatt merkostnader.

For å få en oversikt over hvordan kommunene selv vil forklare eventuelle merkostnader, er kommunene bedt om å opplyse hva deres merkostnader skyldes. Bare de kommunene som etter egen oppfatning har hatt udekkede investeringskostnader til seksåringene, har svart på spørsmålet.

Spørreskjemaet fokuserer på tre mulige årsaker til merkostnader: markedspris på materialer og lønn, større areal pr klasse og bygging til flere klasser enn de har fått støtte til. Hovedårsaken til merkostnadene ligger etter kommunenes egne vurderinger i utviklingen av byggekostnadene. 152 kommuner, nær fire femdel av kommunene som har svart på spørsmålet, forklarer dette med markedspris på innsatsfaktorene materialer og lønn. En stor andel av disse kommunene har framhevet at kvadratmeterprisen for tilpasning/ombygging har vært spesielt lav. Prisutviklingen for innsatsfaktorene har for disse kommunene vært negativ, og kommunene oppfatter dette som den viktigste årsaken til merkostnadene. Bare et få-

tall av kommunene (27 kommuner) forklarer merkostnadene med at de har bygd større areal pr klasse. 40 kommuner har svart at deres merkostnader skyldes bygging til flere klasser enn forutsatt i St prp nr 55 (1995–96). De fleste kommunene har opplyst at de har dekket differansen gjennom eget budsjett og gjennom å finne rimeligere løsninger, ikke ved å bygge færre kvadratmeter pr klasse eller til færre klasser.

KS i Akershus undersøkte våren 1997 kvadratmeterprisen på skolebygg i 15 av 32 av kommunene og konstaterer at justert norm for nybygg ikke holder for 23 av 42 prosjekter. For ombyggingsprosjekter holder ikke justert norm for noen av prosjektene. Byggeprisene er videre omtalt spesielt i rapporten fra Statens utdanningskontor i Vest-Agder for 1997, og utdanningsdirektøren «uttrykker bekymring over prisutviklingen».

Departementet har presisert i brev til Riksrevisjonen av 24. februar 1999 at kommuner som høsten 1997 hadde flere nye klasser som følge av Reform 97 enn det som lå til grunn i St prp nr 55 (1995–96), og som tilpasset eller bygde nye lokaler til disse ekstra klassene, har fått økt sin investeringsramme til å omfatte dette i forbindelse med Hervikutvalgets etterberegning. Departementet anfører dessuten at Hervikutvalgets etterberegning også tar hensyn til markedspris for innsatsfaktorene.

Nesten alle kommunene med merkostnader, ni av ti, gir uttrykk for at merkostnadene burde ha vært kompensert fra statens side, og nær halvparten av kommunene begrunner sitt syn med at de kostnadene kommunen har hatt, er reformrelaterte. Vel en firedel av kommunene mener at merkostnader pga endringer i markedspriser på materiale og lønn, bør dekkes.

Vel en femdel av kommunene har forklart at merkostnadene skyldes andre forhold som årsak til at det er påløpt merkostnader, f eks geografisk beliggenhet (f eks skolelokaler på øy uten regulær fergeforbindelse).

Det følger av ulike bestemmelser i lovverket, blant annet i arbeidsmiljøloven og plan- og bygningsloven, at endringer av eksisterende bygg (om-/påbygging og rehabilitering) forutsetter en oppgradering av blant annet brannvern og ventilasjon til dagens bestemmelser. Det går fram av spørreskjemaundersøkelsen at mange kommuner finner det rimelig at også slike utbedringer hadde utløst økonomiske midler. Dette begrunnes med at lokaler til det nye elevtrinnet øker det samlede skolearealet og dermed utløser krav fra arbeids- og branntilsyn. Kommunene hevder også at de ikke hadde foretatt denne typen endringer på et tidspunkt med høyt press og høye priser, hadde det ikke vært for Reform 97.

Som eksempel kan det vises til en av intervjukommunene der en klasse seksåringer utløste behov for oppgradering av ventilasjonsanlegget. Det ble gitt 1,5 millioner kroner i kompensasjon til denne

skolen, men bare ventilasjonskostnadene i ny og gammel del utgjør det dobbelte av investeringsstøtten til den ene klassen.

En by- og vekstkommune som er intervjuet, viser til at mange av kommunene har et etterslep med hensyn til å ruste opp de kommunale byggene til obligatorisk standard etter dagens lov- og forskriftsverk. Samtidig som denne kommunen måtte tilrettelegge bygningsmassen for å ta inn et ekstra årskull i forbindelse med reformen, fikk den pålegg fra Arbeidstilsynet om å oppgradere hele eksisterende bygningsmasse innenfor skolesektoren. Beregnet kostnad som følge av påleggene fra tilsynsmyndighetene er ca 240 millioner kroner, mens de udekkede kostnadene pga seksåringene etter kommunens vurdering alene beløper seg til ca 135 millioner kroner. Kommunen mener det er paradoksalt at seksåringene i dag er installert i lokaler godkjent av utdanningskontoret samtidig som resten av skolebyggene, for de andre klassesettene, ikke er godkjent av tilsynsmyndighetene.

Fra departementet framheves det i brev til Riksrevisjonen av 24. februar 1999 at kommunene har ansvar for å oppfylle de generelle kravene i lov- og avtaleverk som er knyttet til bygnings- og arbeidsmiljømessige forhold. Kostnader som følger av slike krav, er inkludert i de kvadratmeterprisene for nybygg som SSB beregnet i forbindelse med Hervikutvalgets etterberegning av investeringsrammen. Departementet uttaler videre:

«Gjennom investeringskompensasjonen for nybygg dekkes derfor disse kostnadene knyttet til areal til det ekstra elevkullet som tas inn i grunnskolen. En oppgradering av bygningsmasse brukt til andre elevgrupper etter nye bygnings- og arbeidsmiljømessige krav vil uansett reform eller ikke være et ansvar for kommunene.»

5.1.4 Om samarbeidet mellom departementet og kommunene for å utforme og følge opp investeringsstøtten

Departementet opplyser i brev til Riksrevisjonen av 24. november 1997 at kommunene både før St prp nr 39 (1995–96) og etter, inntil 1. juli 1996 har fått anledning til å gi sine merknader til beregningsgrunnlaget for investeringskompensasjonen. Kommunene er også en rekke ganger blitt informert om de økonomiske konsekvensene av Stortingets vedtak.

Riksrevisjonen har gjennomgått korrespondansen mellom departementet og kommunene for å se på hvilken informasjon som ble etterspurt og gitt, og hva kommunene ba om støtte til. Med utgangspunkt i brevene fra departementet til kommunene, registrerer Riksrevisjonen at kommunikasjonen fra departementet mot kommunene er omfattende. Det er særlig lagt vekt på å få kommunene til å korrigere og kvalitetssikre datagrunnlaget, dvs antall seksåringer, an-

tall klasser og arealtall for nybygg, tilpasning og ledig kapasitet. Dette er dokumentert gjennom følgende korrespondanse fra KUF hvor kommunene er blitt bedt om å

- oppgi antall klasser som krevde tilpasninger av nybygg og ombygging/tilpasning og hvilke investeringer som var blitt gjort etter 1995 (Hervikutvalgets rapport NOU 1995:13)
- spesifisere ledig kapasitet i skolens lokaler fordelt på antall barn og antall klasser, og også antall kvadratmeter tilpasset og bygd nytt i perioden 1991–95. Det skulle også spesifiseres hvor mange klasser og elever som gjennom dette var gitt plass (brev datert 21. november 1995)
- gjennomgå tallene i en oversikt som viser antall seksåringer og klasser som ligger til grunn for departementets beregning av investeringsbehov og merkostnad for drift, og gi skriftlig tilbakemelding. Kommunene ble også bedt om å opplyse om «de har vedtatt andre klassesdelingsregler enn de som gjelder etter grunnskoleloven § 5, og i tilfelle hvilke som er vedtatt» (brev datert 24. januar 1998 og 31. januar 1998)
- sette sluttstrek for kvalitetssikringen av beregningsgrunnlaget som settes til 1. juli 1996 (brev datert 24. juni 1996)
- dokumentere kvadratmeterpriser som oversteg den geografisk differensierte kvadratmeterprisen for å kunne søke om å få oppjustert denne (brev av 10. juni 1996). Kommuner som hadde skoler der seksåringene ikke utløste ny klasse, men som tilpasset eller utvidet arealer som følge av at seksåringene skulle begynne i skolen, ble i samme brev gitt adgang til å søke om utvidelse av investeringsrammen på bakgrunn av særskilt dokumentasjon
- holde seg orientert om resultatet for det endelige beregningsgrunnlaget i St prp nr 55 (1995–96) etter at merknadene fra kommunene ble behandlet (brev datert 4. oktober 1996)

Den siste runden med kontroll av datagrunnlaget skjedde i forbindelse med Hervikutvalgets etterberegning av investeringsrammen (jf NOU 1998:5). Kommunene ble da bedt om å bekrefte og oppgi de samme detaljerte opplysningene om situasjonen for seksåringene som tidligere var meldt til departementet. I tillegg blir kommunene oppfordret til å oppgi årsak til avvik dersom de har bygd eller tilpasset lokaler til et annet klasseantall enn tidligere oppgitt.

Departementet har i brev av 24. februar 1999 til Riksrevisjonen opplyst at det har brukt statens utdanningskontorer i kontakten med kommunene hver gang investeringskompensasjonen er lagt fram for og behandlet i Stortinget. KUF har hatt regelmessige informasjonsmøter med utdanningsdirektørene, og også utarbeidet informasjonsmaterieell slik at utdanningskontorene «på en direkte måte kunne informere

den enkelte kommune». Departementet opplyser videre at det deltok på en rekke regionale informasjonskonferanser for representanter fra kommunene våren 1996.

Kommunikasjonen mellom departementet og kommunene om utforming og oppfølging av investeringsstøtten er også tatt opp i Riksrevisjonens intervjuer med de fire kommunene. Spørsmålene tok utgangspunkt i kommunenes kommentarer i de åpne svaralternativene i spørreskjemaundersøkelsen.

Synspunktene fra intervjukommunene på hvordan departementet burde ha samarbeidet med kommunene for å få til en investeringskompensasjon som gir dekning for kommunens merkostnader, er svært samstemte. Departementets forarbeid med utformingen av investeringsstøtten har etter kommunenes vurderinger ikke vært tilfredsstillende. Kommunene har opplyst at viktig informasjon om byggekrav fra departementet kom sent fram. I tillegg har informasjonen etter manges mening vært lite konkret. Når viktige avklaringer fra departementet først forelå våren 1997, ble det for sent til at kommunene kunne ta hensyn til det ved byggingen av skolene. Flere av de nye skolebyggene var allerede klare ca 1995. Det ble derfor svært vanskelig for kommunene i ettertid å tilpasse seg de nye normtallene fra departementet.

Det hadde dessuten etter kommunenes vurderinger vært nyttig om departementet hadde gitt ut noe mer retningsgivende informasjon til kommunene om dimensjoneringen av byggene og de ulike rommene, og hvor disse bør ligge i forhold til hverandre. Riksrevisjonen har gjennomgått KUFs generelle rundskriv til kommunene og utdanningskontorene for årene 1995–98 for å undersøke om det er gitt spesielle anbefalinger eller krav. I rundskrivet F-120-95 Viktige satsingsområder i utdanningssektoren for 1996 bebuder departementet i avsnittet om seksåringer i skolelokalene at det vil utarbeide informasjonsmaterieell og gi rettleidningstilbud til kommunene.

Departementet har opplyst (i brev av 24. februar 1999) at omtalen i rundskrivet er knyttet til seksåringer i skolens lokaler under lov om barnehager. Departementet uttaler videre at

«dette henspeiler på generell informasjon knyttet til å ta seksåringene inn i grunnskolen, og [...] er ikke spesielt knyttet til kommunenes dimensjonering av skolebygg og klasserom. Fra statens side har det ikke vært aktuelt å gå nærmere inn på kravspesifikasjoner etc for skolebygg»

Departementet framhever ellers at det ikke har sett det som en statlig oppgave å gi retningsgivende informasjon til kommunene om dimensjoneringen av skolebyggene, men viser samtidig til idesamlinger som departementet, KS og SINTEF ga ut i 1995. Dette var en idesamling knyttet til forbedring og fornyelse av skoleanlegg tilpasset 90-tallsreformene.

Idesamlingen ble presentert på en landsdekkende og flere lokale konferanser. Som en oppfølging av ide-samlingen utga enkelte utdanningskontorer i 1996 to idehefter i tilknytning til dette, som ifølge KUF er distribuert over hele landet.

KUF har bekreftet (blant annet i brev av 24. februar 1999) at departementet ikke har gitt nærmere retningslinjer om den beregningstekniske forutsetningen om areal pr klasse ved å spesifisere hvilken type arealer som skulle dekkes innenfor forutsetningen om 140/160 kvm pr klasse.

Kommunene gir for øvrig ros til departementet for arbeidet med utvikling av læreplaner, men ikke til forberedelsene med utformingen av investeringskompensasjonen. En kommune har opplyst at enkelte større kommuner samarbeidet om å utarbeide en modell for skolebygg. Dette arbeidet ble initiert av kommunene, og dannet grunnlag for en dialog med departementet. Kommunen anså dette arbeidet som nyttig, selv om den teoretiske modellen svarte dårlig til det kommunen måtte gjøre med skolebyggene når det ekstra årskullet skulle tas inn i grunnskolen.

Intervjukommunene opplyser at de i ettertid brukte mye tid og ressurser på å forstå begrepsbruken hos departementet og sentrale politikere. Begrepet «full kompensasjon» er etter manges oppfatning åpent for tolkning fordi det har ikke blitt sagt noe konkret om hvilken kvalitet det skal være på undervisningen, og sentrale myndigheter har heller ikke sagt noe om kvaliteten på investeringene.

I noen tilfeller har begrepet «full kompensasjon» skapt store problemer sett fra kommunenes ståsted, blant annet fordi det kom uklare signaler fra sentrale myndigheter som i tillegg ble feiltolket av lokalpolitikere. En kommune uttrykker skuffelse over begrepsbruken fordi den «står i sterk kontrast til hva kommunen i virkeligheten får i forhold til det som har vært nødvendig å gjøre med byggene». En annen av de fire kommunene etterlyser

«mer ydmykhet overfor kommunene fra departementets side. Departementet burde ha gått noen runder med kommunene på forhånd for å definere begrepet 'full kompensasjon' slik at partene kunne ha hatt en felles forståelse av begrepet. I stedet ble kommunen presentert for begrepet 'full kompensasjon' gjennom en tabell som viste hvilket beløp kommunen ville få»

Kommunene presiserer dessuten at begrepet «full kompensasjon» skapte forventninger hos de ansatte i skolen og foreldrene, og det ble stilt krav som de ikke har fått innfridd. En av de besøkte kommunene opplyser at «de på denne måten er blitt sittende igjen som 'svarteper' i et politisk spill». Tilsvarende synspunkter ble også uttrykt fra flere kommuner i spørreskjemaundersøkelsen.

Flere av kommunene i spørreskjemaundersøkelsen og alle intervjukommunene uttrykker uenighet

med departementet om valg av kriterier for beregning av kompensasjonen. Et synspunkt som framheves i intervju, er at kriterier med vekt på klasser m m. er for upresist og viser at fokuseringen på måloppnåelse mangler. En kommune kan få økning i antall klasser som skyldes deling pga tilflytting på andre klassetrinn enn 1. skoleår. Dette medfører økt rombehov for klassene. Slike «i verste falls-situasjoner» er eksempler på forhold som kommunenes planlegging generelt må ta hensyn til. På denne bakgrunn spør en av kommunene

«om andre kriterier eller normtall burde vært lagt til grunn for beregning av kompensasjonen. Dette måtte ha vært kriterier som alle parter kunne vært enige om, og som legger mer vekt på de kvalitative sidene av reformen»

Et annet poeng som ble utdypet i intervjuene er at alle elevene i grunnskolen burde ha kommet inn som kriterium på en eller annen måte, fordi reformen gjelder alle trinn. På denne måten ville det vært mulig å ta hensyn til ventilasjonskrav og andre statlige pålegg. En kommune uttaler blant annet at

«full kompensasjon er et nøkkelbegrep (som) forutsetter at også det metodiske nye med reformen ble kompensert. Dette innebærer at f.eks større areal og utbedringer for flere av klassetrinnene inngikk i beregningsgrunnlaget»

Kommunene har videre opplyst at departementets fokusering på aldersgruppen seksåringers behov ved utformingen av investeringsstøtten la føringer for og påvirket deres forarbeid med reformen. I en situasjon med stram kommuneøkonomi vil investeringsrammen og hvilket innhold denne skulle dekke, virke inn på kommunens aktivitets- og kostnadsnivå på skolesektoren. Kompensasjonen er utformet for å dekke lokaler for seksåringene, og kommunene har fulgt opp dette ved i stor grad å prioritere denne aldersgruppen. Det er derfor i mindre grad foretatt opprustning og utbygging av skolelokalene for å møte kravene i læreplanen som setter «tilpasset opplæring» i fokus. Grunnskolens nye formålsparagraf har gjort denne type opplæring til den alminnelige måten skolen skal møte eleven på, og er en sentral del av reformen for alle elevgrupper og alderstrinn.

En av de besøkte kommunene har gitt denne situasjonsbeskrivelsen:

«I kommunen ble det fattet vedtak om at kommunen skulle gjennomføre utbyggingen og forbedringen av skolebyggene mest mulig innenfor investeringsrammen som ble bevilget fra staten. Prosjektets formål ble styrt ut fra hensynet til en total økonomi mer enn til funksjonelle krav for hvordan byggene skulle utformes for å dekke konkrete behov ute ved skolene. Resultatet av prosjektstyringen er at mange forhold ikke ble utbedret, og at de ansatte ikke ble

fornøyd. Etter hvert som tiden gikk innså bystyret at det ikke lenger kunne «lukke øynene» og gjennomføre byggingen og utbedringen av skolene i samsvar med den statlige investeringsrammen fordi dette ville gi ufornuftige løsninger for skolen og elevene».

Utsagnet støttes også fra de andre besøkte kommunene. Kommunene så tidlig at det ikke var mulig å få til løsninger innenfor de rammene som kompensasjonen innebar, og at kommunenes kostnadsberegninger var vesentlig høyere. Kvadratmeterprisen passet ikke med den virkelige prisen. En av kommunene uttrykker dette slik:

«Departementet har heller ikke tatt hensyn til at den eksisterende bygningsmassen i kommunen ikke er så «enkel» at kommunen bare kan «henge» på et antall kvadratmeter. Statens kvadratmeterpris og øvrige forutsetninger ble derfor altfor skjematisk for kommunen når de skulle ta inn et nytt klassetrinn. Dette gjelder både for klasserom og andre nødvendige fasiliteter.»

Som et minimum framhever en av de besøkte kommunene at

«departementet burde ha gitt signaler til kommunene om at staten er klar over at ulike statlige pålegg om bedret ventilasjon, brannvern m m kan bli utløst av byggingen av skolelokaler til seksåringene, og ha en oppfatning om hvordan kommunene skulle møte den»

Flere av de besøkte kommunene opplyser at de ikke har fått informasjon fra departementet om hva kompensasjonen konkret skal dekke. En av de besøkte kommunene opplyser at den har lagt inn plass for garderobe, toalett og arbeidsplass til lærerne i arealnormen. En annen kommune opplyser at den har forstått departementets beregningsgrunnlag slik at den beregningstekniske forutsetningen om areal må utgjøre bruttoarealet, men at dette gir et for lite nettoareal. De framhever at det ville ha vært nyttig med en dialog mellom departementet og kommunen om innholdet i arealbegrepet, hva som eventuelt manglet og hva læreplanen krever av areal. Kommunene har etterlyst mer konkrete opplysninger og klargjøring fra departementet om hvilke forutsetninger som ligger til grunn for arealberegningene, og om hva arealet er tenkt brukt til.

Kommunene har også synspunkter på departementets oppfølging av investeringskompensasjonen. En av de besøkte kommunene framhever

«at staten i etterkant burde ha vært mer imøtekommende overfor kommunene og deres praktiske erfaringer fra gjennomføringen. Kommunen har brukt altfor mye energi og tid på å diskutere tall og kvadratmeterkostnader framfor å få til en god prosess for å finne fornuftige løsninger»

I intervjurunden ble det av kommunene selv lagt betydelig vekt på at kompensasjonen som sådan er utformet for å møte behov utløst av bare ett av de sentrale elementene som reformen inneholder, nemlig skolestart for seksåringene. Tilsvarende synspunkter ble også framsatt i spørreskjemaundersøkelsen fra et betydelig antall kommuner. Kommunene har imidlertid ansvar for å følge opp alle deler av reformen, som ny læreplan for alle klassetrinn med ny metodikk og nye krav til «ute- og innerommet». Dette blir derfor styrende for kommunenes planlegging av og arbeid for å oppfylle reformen lokalt (både med hensyn til investeringer og innhold).

En av kommunene sa det på denne måten:

«Reformen gjelder for hele grunnskolen. En betydelig andel av kommunens bygningsmasse skriver seg fra den tiden da man fortsatt hadde realskole. Disse byggene er meget vanskelige å bygge om. For-eldet bygningsmasse er et svært dårlig utgangspunkt for kommunen når den skal tilrettelegge for reformens intensjoner og læreplanens nøkkelbegreper «uterommet» og «tilpasset undervisning». Kommunen har ambisiøse planer om en gang i framtiden å oppfylle læreplanens intensjoner for alle aldersgrupper i grunnskolen. [...] De planlagte endringene vurderes å være det viktigste med hele reformen, men må prioriteres etter de statlige påleggene [...] på grunn av stram kommuneøkonomi.»

Departementet har imidlertid i brev til Riksrevisjonen av 24. februar 1999 uttalt at det etter departementets syn ikke er nødvendig med særskilt bygningsmessig tilpasning for å ta det nye læreplanverket i bruk. KUF viser i denne sammenheng til nemndskjennelsen av 20. mai 1997 om leseplikt for lærere i forbindelse med innføring av ny læreplan, der det ikke ble tatt til følge at læreplanen inneholder nye elementer som krever mer arbeid av lærerne. Det nye læreplanverket innfører ikke, ifølge KUF, nye arbeidsmetoder.

Flere kommuner har videre hevdet at selve investeringsstøtten kunne ha hatt en bedre effekt hvis den var utformet på en annen måte. En skolesjef uttalte i intervju følgende:

«Utformingen av kompensasjonen kan ikke sies å være reformvennlig når det ikke er tatt hensyn til effektene eller resultatene. Den har ikke vært målrettet nok for å nå reformens mål og læreplanens intensjoner. Den har manglet et helhetsperspektiv. Alle tilskuddsordninger virker styrende på den praksis som utvikler seg. Tilskuddsordningens utforming (i Reform 97) var styrende og fokuserte utelukkende seksåringene, noe som er begrenset i forhold til reformen som helhet: Læreplanen og reformen gjelder for alle klassetrinn.»

Kommunen tilføyer at «en annen utforming av kompensasjonen kunne gitt mer reform for pengene, personal- og utstyrsmessig».

Kritikk av kompensasjonens snevre utforming støttes av flere av de intervjuede kommunene, og en skolesjef sa det slik:

«Dersom løftet om full kompensasjon hadde vært reelt, måtte langt flere og andre elementer vært kompensert, ikke bare deler av kostnadene som kommunene er påført for å ta seksåringene inn i skolen. [...] For kommunen er målet å tilrettelegge skolebygg som er funksjonelle og tilpasset ny undervisningsmetodikk for alle trinn.»

5.2 TILSKUDD TIL SKOLEFRITIDS-ORDNINGEN

5.2.1 Departementets utforming og resultatoppfølging av tilskuddsordningen

Tilskuddsordningens målsetting var før 1998–99 å stimulere til at det etableres skolefritidsordninger i alle kommuner, slik at de småskolebarna som har behov for det, kan få et omsorgs- og aktivitetstilbud utover den obligatoriske skoletiden. Forutsetningen har hele tiden vært at ordningen skulle finansieres av stat, kommune og foreldre, jf rundskriv F-16-98, der det heter: «Skolefritidsordningene er et frivillig tilbud som skal finansieres ved øremerket statstilskudd, foreldrebetaling, kommunale midler og evnt andre lokale ressurser.»

I brev til Riksrevisjonen av 7. november 1997 gir departementet opplysninger om oppfølgingskriterier og rutinene for oppfølging og kontroll av tilskuddet. Departementet opplyser at dekningsgraden følges opp. Departementet refererer til utdanningskontorenes undersøkelse av dekningsgraden i august 1997 og vurderer dekningsgraden som god. Dette dokumenteres med en oppsummering av data fra skolefritidsordningene høsten 1997, utarbeidet av statens utdanningskontorer. Dokumentasjonen viser oppslutningen om skolefritidsordningen i prosent for hvert klassetrinn og blant alle i 1.-4. klasse høsten 1997. I henhold til St prp nr 1 (1996–97) var det forventet at 60 prosent av seksåringene har behov for skolefritidsplass. Departementets mål var tilpasset dette slik at målet var å kunne gi skolefritidstilbud til 60 prosent av førsteklassingene. Resultatene fra utdanningskontorenes undersøkelse var at ca 65 prosent av alle seksåringene hadde plass høsten 1997. Dekningsgraden for de andre aldersgruppene har også økt for høsten 1997. Videre er det opplyst at 99 prosent av alle barn som søkte, har fått plass. 560 barn sto på venteliste.

Det framgår av brevet at departementet innhenter

opplysninger om antall barn med særskilte behov som får plass, men at det ikke følger opp at minst 15 prosent av tilskuddsmidlene går til målgruppen.

Departementet opplyser videre at det innhentes opplysninger om foreldrebetalingens gjennomsnittstørrelse for hver kommune i forhold til gjennomsnittstallet for landet. Det foreligger imidlertid ikke opplysninger om i hvilken grad skolefritidsordningen faktisk er finansiert gjennom en tredeling i form av statlige tilskudd, kommunal utgiftsdekning og foreldrebetaling.

5.2.2 Riksrevisjonens undersøkelse av resultatene av tilskuddet til skolefritidsordningen

En del av spørreundersøkelsen til kommunene dreide seg om fordelingen av kostnadene til skolefritidsordningen mellom kommune, stat og foreldrebetaling. Det ble innhentet tall for årene 1995, 1996 og 1997, som viste store variasjoner i bidragsytternes andeler.

En del kommuner har i kommentarer til dette punktet i spørreskjemaet opplyst at indirekte kostnader, betegnet som felles utgifter, f eks husleie og brensel, ikke er tatt med. Den kommunale andelen kan derfor være satt for lavt i det samlede materialet. Slik det nå ser ut, synes det som at kommunenes andel av finansieringen utgjør noe mindre enn en tredel av kostnadene.

Tabell 4 Driftskostnadene til skolefritidsordningen etter finansieringskilde, prosent

	1995	1996	1997
Kommune	23	28	28
Stat	40	36	33
Foreldre	37	36	39
Totalt	100	100	100

Svarprosent er 64,8. Undersøkelsen viser en tendens til at utviklingen har gått i retning av større grad av likefordeling av finansieringen mellom partene med årene. Kommunenes andel har i perioden 1995–97 vært den minste. Foreldrenes andel til dekning av totalkostnadene har ligget over 35 prosent i de tre årene. Statens andel av finansieringen var størst i 1995, men har vist en synkende tendens.

Det er også beregnet et gjennomsnitt for andelen for stat, kommune og foreldre for 1997 ut fra kommunenes størrelse, jf diagram 1 på neste side:

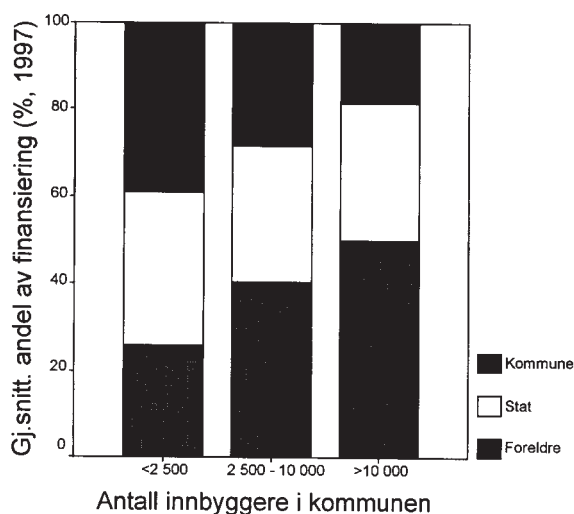


Diagram 1 Finansieringskildenes gjennomsnittlige andel av driftskostnadene ift kommunestørrelse

Av diagrammet går det fram at det ikke bare er variasjoner i de tre bidragsytternes andeler, men at disse på en systematisk måte gjenspeiler kommunestørrelse.

Det statlige bidraget er jevnt. I og med at tilskuddet er beregnet som et kronebeløp pr barn avhengig av oppholdstid, bør kommunestørrelse ikke ha noen innvirkning på statstilskuddets del av totalfinansieringen.

Når det gjelder kommunenes og foreldrenes bidrag, viser diagrammet imidlertid at foreldrenes andel øker fra i overkant av 20 prosent i kommuner

med opp til 2500 innbyggere til nær 50 prosent i de største kommunene. For kommuner med fra 2500 til 9999 innbyggere er foreldrenes andel nær 40 prosent. Kommunenes andel er i de største kommunene lavere enn 20 prosent, beregnet ut fra gjennomsnittsfordelingen i 1997.

Mulige forklaringer på dette kan være at kommunene prioriterer ulikt med hensyn til kvalitet og finansiering av tilbudet, f eks når det gjelder bemanningstetthet. Det har blant annet vært enkelte kommuner som har vedtak om at tilbudet skal være selvfinansierende, og foreldrene har i disse kommunene fått en økning i betalingen. Riksrevisjonen har imidlertid ikke undersøkt satsene for foreldrebetaling i de ulike kommunene, og det er heller ikke foretatt noen spesiell undersøkelse med hensyn til det relative antall barn i skolefritidsordningen i de mellomstore og store kommunene.

Undersøkelsen viser videre at så å si alle kommuner har tilbudt funksjonshemmede barn plass i skolefritidsordningen.

Mer enn to tredeler (71 prosent) av kommunene har benyttet minst 15 prosent av midlene til tiltak i skolefritidsordningen for å øke dekningsgraden for funksjonshemmede barn. Kommunene som bekreftet at de hadde brukt minst 15 prosent av midlene til tiltak i skolefritidsordningen for å øke dekningsgraden for funksjonshemmede barn, har spesifisert hvilke tiltak som er blitt iverksatt. Tre firedeler (75 prosent) av kommunene har benyttet midlene til å styrke bemanningen for å ta seg av barn som trenger hjelp. Vel en tidel (12 prosent) har svart at de i hovedsak har benyttet midlene til økt bemanning.

6 Vurderinger

6.1 INNLEDNING

Ifølge grunnskoleloven § 10 (nå opplæringsloven) har kommunene ansvar for å sørge for tjenlige skolelokaler. Etter den nye opplæringsloven har kommunene også ansvar for å tilby skolefritidsordning som gir barna omsorg og tilsyn, og som legger til rette for lek og kultur- og fritidsaktiviteter.

Stortinget vedtar hovedlinjene og prinsippene for utdanningssektoren. Departementet følger opp disse vedtakene og styrer i samsvar med vedtatte mål og prinsipper, blant annet ved å legge et best mulig grunnlag for det arbeidet som skal utføres i kommunene.

Gjennom Stortingets behandling av St meld nr 37 (1990–91) Om organisering og styring i utdanningssektoren legges det opp til at all styring i utdanningssektoren skal skje i form av en balansert bruk av mål- og resultatstyring, jf Innst S nr 186 (1990–91). Blant annet innebærer det at statlig styring må skje gjennom veiledning og dialog med kommunene, samtidig som staten utvikler systemer som kan gi kunnskap om virkemiddelbruk og effekter av politikken. I Innst S nr 156 (1992–93) til St meld nr 23 (1992–93) framhever kommunalkomiteen generelt at «framtidig reformarbeid må bygge på at det finnes nødvendig gjensidig tillit mellom statlig sektor og lokalforvaltningen.» Kommunalkomiteen uttaler videre at større reformtiltak ikke bør iverksettes før de økonomiske konsekvensene er grundig belyst og innpasset i de framtidige rammer.

I forbindelse med Reform 97 har Stortinget en rekke ganger framhevet nødvendigheten av at kommunene skal ha full dekning av de merutgiftene som reformen medfører, jf blant annet Budsjett-innst S nr 12 (1995–96).

Hovedinntrykket fra undersøkelsen er at Stortingets ulike behandlinger av Reform 97 har skapt forventninger i kommunesektoren som ikke synes innfridd for et betydelig antall av landets kommuner. Mer enn halvparten av landets kommuner har gitt uttrykk for at de har hatt merkostnader (i forhold til den statlige investeringsstøtten) som etter kommunenes vurdering kan tilskrives gjennomføringen av reformen. I noen grad støttes dette også fra ulike tilstandsrapporter fra statens utdanningskontorer til KUF.

6.2 NÆRMERE OM INNHOLDET I «REFORMRELATERTE UTGIFTER»

Ifølge St meld nr 23 (1991–92) skal utformingen av virkemidler i størst mulig grad foretas med utgangspunkt i dialog mellom forvaltningsnivåene. I Reform 97-sammenheng er det derfor viktig å sikre en mest mulig felles forståelse av begrepet full kompensasjon og hva reformrelaterte utgifter er. Økonomireglementet understreker også nødvendigheten av å følge opp om satsene som enhetsprisene beregnes ut fra, er rimelige og fornuftige.

Undersøkelsen viser at det er ulike oppfatninger mellom departementet og kommunene om hva som er fornuftige og rimelige forutsetninger for kompensasjonen. Dette gjelder både oppfatninger om hvorvidt det er de riktige og mest relevante elementene som er blitt lagt til grunn for beregningene i modellen, og i forhold til størrelsen på de elementene som inngår i modellen.

Mange kommuner har opplyst til Riksrevisjonen at de savner elementer i areal- og prisforutsetningen som de mener er klart knyttet til intensjonene i den nye læreplanen, L97, og reformen som helhet. Undersøkelsen viser at mange av kommunene oppfatter den nye læreplanen som arealkrevende som følge av blant annet ny undervisningsmetodikk og økt vekt på samarbeid innen og mellom årskullene. Det vises til nøkkelbegrepene «tilpasset undervisning» og «uterommet». Ulike uttalelser fra KS har også lagt vekt på slike forhold.

I denne sammenheng har KUF vist til en nemndskjennelse av 20. mai 1997 der lærerne ikke vant fram i sitt krav om redusert leseplikt i forbindelse med nye læreplaner (L97). På samme grunnlag mener KUF at Reform 97 heller ikke krever bygningsmessige tilpasninger. Det er imidlertid vanskelig å se at dette kan være et avgjørende argument. For mange av landets kommuner kan det godt være både hensiktsmessig og nødvendig å foreta bygningsmessige tilpasninger i forbindelse med Reform 97 uten at dette nødvendigvis berettiger lærernes krav om redusert leseplikt. For øvrig vises det til at departementet i høringsutkastet om prinsipper og retningslinjer for den 10-årige grunnskolens oppbygning, organisering og innhold uttaler:

«Læreplanens generelle del får også konsekvenser for grunnskolens innhold, organisering og arbeidsmåter. Men grunnskolereformen er i seg selv

en anledning til på nytt å tenke gjennom grunnskolenes innhold, praksis og kopling til andre deler av landets opplæring – for det første fordi senket skolestart for seksåringer er noe mer enn en reform for seksåringer.»

En rekke kommuner har også vist til at reformen gir en økning i antall klasser og fører til mer enn en ny tilsatt pr stor klasse (19 elever og flere). Etter disse kommunenes vurdering krever dette at det også avsettes areal til arbeidsrom eller arbeidsplass, og at det også er nødvendig med oppholdslokaler, garderobes og toalett for personalet. De tilføyer at dette ofte har vært de faktorene som har utløst behovet for utbygging. Investeringskompensasjonen er blant annet avgrenset ut fra elevtall, og behovet for plass til lærerarbeidsplasser har ikke vært inkludert. Mange av kommunene har gitt uttrykk for at skolenes økte arealbehov pga personalets krav og rettigheter både har en reformrelatert og en ikke-reformrelatert side. Flere kommuner har pga reformen vært nødt til å foreta tilrettelegging og utvidelse av arealet for lærere og assistenter for seksåringene, og har gitt uttrykk for at dette ikke dekkes innenfor arealnормen på 140/160 kvm pr klasse. Det kan derfor reises spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad har avklart, drøftet og presisert den reformrelaterte siden av personalets behov med kommunene.

Reformen stiller videre i seg selv økte krav til skolens uteareal, og krav til skolefritidsordningen for elevene i 1.–4.-klasse. Ved iverksettingen av Reform 97 var det mange steder nødvendig å gjennomføre utvidelser eller omdisponere både ute- og innrom for å gi plass til et ekstra klassetrinn i skolefritidsordningen. Etter flere kommuners oppfatning har ikke areal- og prisforutsetningen som departementet bygger på, tatt nødvendig hensyn til slike faktorer.

Mange kommuner har også opplyst at den fastsatte areal- og prisforutsetningen er for snau til å kunne dekke kommunenes behov. Dette angår både de faktorer som inngår i departementets beregningsmodell, og elementer som ikke er inkludert. Sett i forhold til at kommunene har ansvaret for den lokale tilpasningen av reformen, utgjør dette viktige signaler fra kommunene. En prinsippkisse av et påbygg for seksåringer for to klasser, gjengitt i HolteProsjekts kalkulasjonsnøkkel, er dimensjonert til 450 kvm. HolteProsjekts kalkulasjonsnøkkel og de arealbehovene som kommunene har gitt uttrykk for, reiser spørsmål om departementet burde ha drøftet arealnормen nærmere med kommunene.

Departementet har uttalt i St prp nr 1 (1996–97) at

«både areal- og prisforutsetningen er beregningstekniske størrelser. Dette innebærer at det ikke kan forutsettes at den enkelte kommune bygger og tilpasser nøyaktig det antallet kvadratmeter som ligger til grunn for det beregnede investeringsbehovet, og til den kvadratmeterpris som er forutsatt»

Departementet anser at størrelsene på de beregningstekniske kriteriene er tilstrekkelige til å oppnå et forsvarlig kvalitetsnivå på bygningene, og at det er kommunenes ansvar å dekke eventuelle kostnader som skyldes lokale tilpasninger eller behov utover dette.

Mange kommuner har opplyst at de har måttet foreta investeringer i nye skolebygg og tilpasse dette til eksisterende bygningsmasse ut fra lokale behov og valgt skolestruktur, og opplever at verken areal- eller prisforutsetningene dekker deres behov for investeringer til seksåringene. Undersøkelsen kan tyde på at disse problemene har vært særlig reelle for storbyene. Ved siden av sterk elevvekst, foreldet bygningsmasse, mangel på ledige tomter og store skolebygninger med arkitektoniske særtrekk ble det ifølge flere av storbyene framtvunget byggetekniske løsninger som ikke i tilstrekkelig grad fanges opp i departementets opplegg.

Videre viser undersøkelsen at mange av kommunene i flere sammenhenger overfor KUF har etterlyst nærmere presisering, utdyping og klargjøring av forutsetningene for modellen, dvs hvilke elementer den bygger på og hva som ligger i begrepet full kompensasjon. I KUFs brev til Riksrevisjonen av 24. februar 1999 vises det til forutsetningene som Hervikutvalget benyttet uten at utvalgets grunnlag for at nettopp disse størrelsene ble valgt, utdypes nærmere. Departementet bekrefter samtidig at det ikke har spesifisert hvilken type arealer som skulle dekkes innenfor arealforutsetningen. Kommunene har på sin side etterlyst mer retningsgivende informasjon fra departementet om dimensjoneringen av byggene. Departementet opplyser at det blant annet har gitt ut idesamlingen «Skoleanlegg – forbedring og fornyelse», og oppfatter det ikke som sin oppgave å informere ytterligere om selve utformingen av byggene. Departementet burde likevel ha vektlagt veiledningsfunksjonen overfor kommunene sterkere, med særlig vekt på innholdet i kompensasjonen og grunnlaget for arealforutsetningene.

Mange kommuner framhever at flere statlige forskrifter/forskriftsendringer har medført betydelige kommunale tilleggsutgifter. Disse utgiftene er utløst av byggearbeidene knyttet til Reform 97 selv om det ikke i egentlig forstand er tale om reformavhengige utgifter. Kommunene er enige i at vedlikehold av skolebygg må anses som en ordinær kommunal oppgave, men mange steder har disse oppgavene vært mangelfullt ivaretatt over tid. I forbindelse med byggingen av nødvendige skolelokaler til seksåringene har imidlertid Arbeidstilsynet krevd ytterligere opprusting av skolelokalene for øvrig. Undersøkelsen dokumenterte det økonomiske dilemma som mange kommuner på denne måten har satt seg i. Disse kommunene opplyser at de etter egen vurdering enten måtte bryte lov eller forskrift, og har på denne bakgrunn etterlyst at denne type investeringer på en eller annen måte burde ha vært tatt hensyn til i departementets beregningsgrunnlag.

Fra KUF framheves det at ansvaret for krav knyttet til bygnings- og arbeidsmiljømessige forhold tilligger kommunene uansett reform eller ikke, og kostnader som følger av slike krav er inkludert i kvadratmeterprisen for nybygg gjennom Hervikutvalgets etterberegning av investeringsrammen i NOU 1998:5. Det er imidlertid tvilsomt om kvadratmeterpris for nybygg er et relevant argument i forhold til «følgekostnader» for kommuner som har foretatt tilpasning/ombygging av eksisterende bygningsmasse. Departementet burde ha foretatt nærmere undersøkelser av de statlige påleggenes konsekvenser for kommunenes mulighet til å realisere målene for reformen i sin helhet. Det er dessuten et viktig og selvstendig poeng at virkningen av ulike statlige pålegg som vil få vesentlig økonomisk betydning for kommunesektoren, ikke kommer i konflikt med hverandre (jf Innst S nr 156 (1992–93)).

6.3 OPPFØLGINGEN AV INVESTERINGSKOMPENSASJONEN

Ved salderingen av statsbudsjettet for 1997 fattet Stortinget følgende vedtak:

«Stortinget ber Regjeringen foreta en etterberegning av kommunenes reformrelaterte investeringsutgifter knyttet til grunnskolereformen. Etterberegningen bes foretatt av det uavhengige tekniske beregningsutvalget. Konklusjonen legges fram for Stortinget i kommuneøkonomiproposisjonen for 1999.» (Jf Budsjett-innst S nr 12 (1996–97).)

Både KUF og Hervikutvalget har presisert at oppfølgingen og etterberegningen av investeringsrammen ikke vil bli foretatt ved å sammenlikne dem med kommunenes regnskapsførte investeringsutgifter og faktisk bebygde areal. Undersøkelsen viser at KUF i sin oppfølging av investeringskompensasjonen har lagt vekt på å følge opp om kommunene bygger «tjenlige skolebygg» og kontrollere at de har bygd det de på et tidligere tidspunkt hadde opplyst om at de skulle bygge. KUF begrunnet valget av kontrollopplegg med at «de beregningstekniske arealstandarder og enhetspriser ligger fast», og at de er tilstrekkelige til å ivareta kommunenes «mulighet til lokalt å utforme tjenlige skolebygg» til en normalt akseptert standard. KUF har i brev til Riksrevisjonen gitt uttrykk for tilfredshet med tilskuddsordningens resultater, ved at alle skolelokaler seksåringene tok i bruk høsten 1997, var godkjente.

På oppdrag fra Hervikutvalget foretok Statistisk sentralbyrå (SSB) en analyse av geografiske variasjoner i prisnivå for skolebygg. Resultatene fra SSBs undersøkelse av skolebygg ble lagt til grunn for Hervikutvalgets etterberegning av kommunenes investe-

ringskostnader. Utvalget konkluderte med at prisindeksen kunne brukes som mål på geografisk variasjon både ved nybygg og tilpasning av lokaler.

Det er imidlertid verd å merke seg at kvadratmeterprisen for ombygging/tilpasning ikke inngikk i SSBs undersøkelse. Utvalget foretok dermed ikke noen reell undersøkelse av prisnivået for ombygging/tilpasning. Kvadratmeterprisen ble imidlertid oppjustert med 3,9 prosent. Hervikutvalget påpeker (jf NOU 1998:5) dessuten at «satsen for tilpasning av lokaler må betraktes som et gjennomsnitt hvor avvikene kan være betydelige avhengig av hvor omfattende tilpasningen er».

For øvrig vises det til at Hervikutvalget heller ikke vurderte arealforutsetningene, jf utvalgets uttalelse i NOU 1998:5: «Utvalget har lagt de samme arealforutsetningene til grunn for etterberegningen.»

Mer enn halvparten av kommunene oppgir i Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse å ha hatt merkostnader som hovedsakelig skyldes høyere markedspris på materialer og arbeidskraft enn det prisforutsetningen dekket. Mange kommuner har opplyst at dette gjelder spesielt for ominnredning og tilpasning av eksisterende lokaler der bygningsmassen var foreddet. Mange av kommunene, blant annet flere av storbyene, opplever derfor at spesielt kvadratmeterprisen for tilpasning/ombygging er satt for lavt i forhold til faktisk kostnad. Det er nettopp disse elementene som Hervikutvalget (jf NOU 1998:5) neppe i tilstrekkelig grad undersøkte ved etterberegningen av investeringsrammen.

Det kan følgelig reises spørsmål om departementets oppfølging av investeringsrammen i større grad burde ha vært mer rettet inn mot en evaluering av investeringskompensasjonens virkning overfor den enkelte kommune. Dette er særlig viktig når så mange kommuner påpekte svakheter og mangler ved modellen. Det er vanskelig å se at departementet kan vurdere om investeringstilskuddet er rimelig eller ikke, når det verken undersøker om arealnormen er dekkende, eller i hvilken grad kvadratmeterprisen for tilpasning for skolebygg dekker kommunenes reelle kostnader i tilstrekkelig grad.

Et slik supplerende datamateriale ville sannsynligvis ha gitt et bedre grunnlag for å vurdere resultatene og samtidig sikret en kontroll av om variablene som investeringskompensasjonen bygger på, er tilstrekkelige og riktig dimensjonert. Det vises i denne sammenheng til at flertallet i kommunalkomiteen i Innst S nr 216 (1995–96) har bedt om å bli holdt orientert om forhold som kan virke inn på om de økonomiske forutsetningene for Reform 97 nås. Når KUFs kontroll og oppfølging av investeringskompensasjonen er avgrenset til beregningsmodellens rammer, så kontrolleres det bare i begrenset grad om kommunene faktisk har fått full kompensasjon for bygging og tilpasning av skolebygg til seksåringene.

6.4 OM SKOLEFRITIDSORDNINGEN

Riksrevisjonen er kjent med at kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i Innst O nr 64 (1997–98) har sluttet seg til at blant annet skolefritidsordningen skal lovfestes som rettighet, og at finansieringen av ordningen vil bli fastsatt i forskrift. Det er dessuten et mål at finansieringen av ordningen skal være delt mellom statlige tilskudd, kommunal finansiering og foreldrebetaling på en slik måte at foreldrebetalingen ikke blir uforholdsmessig stor.

Undersøkelsen av tilskudd til skolefritidsordningen viser at det er et reelt behov for å følge opp finansieringen av ordningen. Det er en tendens til at foreldrene i de større kommunene dekker en høyere del av driftsutgiftene enn det som er intensjonen. Høy foreldrebetaling kan medføre at mange foreldre trekker barna ut av ordningen på grunn av økonomi-

en. Det vises i denne sammenheng til at flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i Innst S nr 234 (1992–93) understreker at høy foreldrebetaling ikke må være til hinder for at barn som trenger det, får delta i ordningen. På dette punkt bør derfor departementet følge utviklingen nøye for derigjennom å kunne vurdere om viktige mål for ordningen oppnås.

Resultatene fra undersøkelsen tyder ellers på at kommunenes bruk av statstilskuddet for å øke tilbudet om skolefritidsordning for barn med særskilte behov, fungerer rimelig godt. KUF samler inn opplysninger om antall barn med særskilte behov som får plass, likevel uten at det innhentes opplysninger om den delen av tilskuddet (15 prosent) som forutsettes benyttet til særskilte tiltak for barn med spesielle behov.