

Kommunal- og regionaldepartementet:

Undersøkelse av kostnader ved å oppnå universell utforming av alle kommunale undervisningsbygg innen 2025



Rapport 2. juni 2010



VISTA

VISTA UTREDNING AS



MULTICONSULT

Analyse&Strategi

Del av MULTICONSULT og WSP Group

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av Vista Utredning AS for Kommunal- og regionaldepartementet.

Vista Utredning AS har utarbeidet rapporten i samarbeid med Multiconsult AS og Analyse&Strategi AS. Vista Utredning AS har hatt prosjektledelsen og er ansvarlig for vurderinger og konklusjoner i rapporten. I Vista Utredning AS er arbeidet utført av Finn Aslaksen som også har vært prosjektleder. I Multiconsult AS er arbeidet utført av Anders Larsen og fra Analyse&Strategi AS har Håkon Hagtvatn deltatt.

Kontaktpersoner hos Kommunal- og regionaldepartementet har vært Pål Frostad Lorentzen og Stine Thuve.

Vi takker for samarbeidet.

Oslo 2. juni 2010

Bildet på forsiden viser Mailand videregående skole i Lørenskog, som stod ferdig høsten 2008.

Innhold

1	Bakgrunn og problemstillinger	6
1.1	Bakgrunn	6
1.2	Oppgaven	6
2	Metode	8
2.1	Hovedtrekk	8
2.2	Spørreundersøkelse.....	8
3	Hovedtrekkene i rapporten fra 2008	11
3.1	Om rapporten fra 2008	11
3.2	Beregninger i rapporten	11
3.3	Forutsetninger for beregningene	11
4	Utgangspunkt og forutsetninger for beregningene	13
4.1	Korreksjoner av grunnlaget I rapporten fra 2008.....	13
4.2	Alderssammensetning og behov for tiltak til universell utforming	13
4.3	Kostnader til universell utforming som bortfaller ved at bygg skiftes ut eller rehabiliteres 15	
5	Utviklingen 2007 – 2009	16
5.1	Utskiftning	16
5.2	Generelle tilgjengelighetstiltak.....	17
5.3	Tiltakspakken i 2009	17
5.4	Oppsummering	18
6	Utskiftning og andre tiltak fram mot 2025	19
6.1	Variasjoner i kommunenes utskiftingstakt	19
6.2	Kommuner	19
6.2.1	Utvikling 2010 – 2014.....	19
6.2.2	Utvikling 2014-2025	20
6.2.3	Oppsummering	20
6.3	Fylkeskommuner	21
6.3.1	Utvikling 2010 – 2014.....	21
6.3.2	Utvikling 2014-2025	21
6.3.3	Oppsummering	21
7	Drøfting og oppsummering	23
7.1	Innledning.....	23
7.2	Situasjonen i 2025	23
7.2.1	Ulikheter mellom kommunene	23
7.2.2	Nærmere om de kommunene som ikke vil ha skiftet ut bygningsmassen	23
7.3	Forhold i tillegg til selve utskiftingstakten som påvirker gjenstående behov i 2025	23
7.3.1	Kvaliteten på nybygging	24
7.3.2	Kvaliteten på rehabilitering.....	24
7.3.3	Omfang og langsiktighet ved mindre tiltak	24
7.4	Hva kan gjøres	25
7.4.1	Forskrift	25
7.4.2	Kartlegging	25
7.4.3	Kompetanseoppbygging.....	25

Sammendrag

Bakgrunn og problemstillinger

Kostnader ved å oppgradere landets undervisningsbygg til universell utforming innen tre ulike tidsfrister ble undersøkt i 2008. Dette er nå undersøkt på nytt for kommunale og fylkeskommunale bygg. Spørsmålet har vært om det har skjedd noe i perioden 2008 – 2010 som endrer til tidligere resultatene, og dermed hva kostnadene vil være ved et krav til oppgradering innen 2025, som er ambisjonen i Regjeringens handlingsplan og som var ett av alternativene i utredningen fra 2008.

I 2008 ble beregnet at behovet i bygningsmassen en hadde ved utgangen av 2007 var på 5,5 milliarder kroner i kommunene og 1,8 milliarder i fylkeskommunene. Det ble videre anslått at disse behovene ville bli redusert til 3,0 milliarder og 0,9 milliarder kroner ved at 3 prosent av bygningsmassen årlig ville bli byttet ut med nybygg eller rehabilitert. Det var videre forutsatt at nye og rehabiliterte bygg ville bli utformet etter kravene i byggeforskrift.

Det som kan tenkes å endre disse konklusjonene er i første rekke nye krav, eventuell ny kunnskap om enhetskostnader, endret utskiftningstakt, virkningen av pågående tilgjengelighetstiltak og ekstraordinære tiltak som tiltakspakken som ble iverksatt i 2009. Det foreligger nå også tall for samlet areal av skolebyggene. I tidligere rapport ble dette basert på anslag ut fra kunnskap om en andel av kommunene.

Konklusjoner

Nye krav

Ny byggeforskrift trer i kraft 1. juli 2010. Denne har mer tydelige og på enkelte områder høyere krav til universell utforming enn tidligere forskrift. Beregningene i 2008 ble imidlertid basert på et kravsett kalt "universell utforming" i Statsbyggs system "Bygg for alle" hvor disse kravene i hovedsak er dekket. Ny byggeforskrift endrer derfor ikke beregningene.

Arealer og enhetskostnader

Samlet areal av skolebyggene er noe høyere enn estimert i 2008. Det gjelder særlig de videregående skolene, det vil si skolene i fylkeskommunene. Når en korrigerer for dette øker kostnadsestimatene fra 2008.

I 2008 var det bare en fylkeskommune (Hordaland) som hadde gjennomført registrering av hele bygningsmassen. Nå har to fylkeskommuner til gjennomført slike undersøkelser og Statsbygg som har arbeidet lengst med dette, har fått mer erfaring fra gjennomføring. Erfaringene fra de andre fylkeskommunene er at kostnadsnivået som ble anvendt i 2008 fortsatt stemmer.

Gjennomføringserfaringene i Statsbygg tilsier at beregnede kostnader for små tiltak stemmer, men at kompliserte tiltak (heis, handikoptoalett osv) ofte kan koste ca 20 prosent mer enn kostnadsestimatene på forhånd. I så fall bør en øke anslagene med 10 prosent siden slike tiltak utgjør halvparten av samlede behov. Fra 2007 til 2009 har det videre vært en kostnadsøkning på 5,8 prosent i henhold til byggekostnadsindeksen.

Når en korrigerer for nye arealtall, gjennomføringserfaringer og prisstigning, øker behovet i kommunene fra 5,5 til 6,8 milliarder kroner, og fra 2,2 til 2,6 milliarder kroner i fylkeskommunene

Utskiftningstakt

I fylkeskommunene var utskiftningstakten (utskiftning/avhending + rehabilitering) 2,4 prosent de fire siste årene og 2,6 prosent i 2009. Forventningen er at denne utskiftningstakten vil opprettholdes. Det vil si at utskiftningen var litt mindre enn de 3 prosent som ble forutsatt i rapporten i 2008. I kommunene var tilsvarende tall 9,3 prosent pr år de siste 4 årene og 14,6 prosent i 2009. I

kommunene svarer fire av fem at de tror utskiftningstakten vil være uendret eller økende de kommende fire år. Det vil altså si en fortsatt sterk utskiftning. Men det er store forskjeller mellom kommunene.

Den høye utskiftningstakten i kommunene gjør at vi har funnet det hensiktsmessig å framskrive hver enkelt kommune, først til 2014 og deretter til 2025. Det gir et riktigere og mer nyansert bilde enn en gjennomsnittsbetraktning. Tallet for 2014 er noenlunde sikkert, siden dette er en periode kommunene for en stor del allerede har lagt planer for, mens forlengelsen fram til 2025 er langt mer usikker. Med en trendframskrivning til 2025 vil bildet være at mange kommuner har skiftet ut det meste av den bygningsmasse de har i dag, i alle fall den som er 20 – 30 år gammel og eldre, mens andre i liten grad vil ha startet på dette.

Til sammen har vi anslått at 20 prosent er skiftet ut i løpet av 2009, og at 33 prosent vil være skiftet ut til 2014 og 50 prosent til 2025. Den gjenstående eldre bygningsmasse vil være svært ulikt fordelt mellom kommunene.

For fylkene betyr tallene at 5 prosent av bygningsmassen ble skiftet ut eller rehabilitert i 2008 og 2009. I 2025 vil 39 prosent av bygningsmassen være skiftet ut eller rehabilitert.

Kostnader som bortfaller ved at bygg blir skiftet ut eller rehabilitert

Det er forutsatt at de fleste bygg som blir skiftet ut, er eldre bygg og dermed bygg med høye kostnader knyttet til utbedring til universell utforming. Vi har for tiden fram til 2014 anslått et behov på 800 kroner pr m² for bygg som skiftes ut i kommunene og 750 kroner pr m² i fylkeskommunene. Gjennomsnittet for bygningsmassen er ca 600/550 kroner pr m². Det betyr at ved utskiftning reduseres utbedringsbehovet med noe mer enn de utskiftede bygningenes andel av total bygningsmasse tilsier. I de siste 10 årene er kostnaden til universell utforming i bygg som skiftes ut anslått til 600 kroner pr m². Det er anslått at kostnadene i bygg som rehabiliteres er tilsvarende, men at en i disse står igjen med kostnader tilsvarende 100 kroner pr m² etter rehabilitering. Det vil si at rehabilitering ikke forutsettes å løse alle tilgjengelighetsproblemene slik det forutsettes at nybygging gjør.

Pågående tilgjengelighetstiltak

Kommunene bruker ca 7 kroner pr m² til rene tilgjengelighetstiltak. Det er forutsatt at de vil fortsette med det, men at samlet ressursbruk vil gå noe ned i slutten av perioden fordi mange vil ha gjennomført de fleste nødvendige tiltakene eller ha skiftet ut bygningsmassen sin. Samlet for landet betyr dette at det brukes ca 72 millioner kroner per år og at dette forutsettes å reduseres til 50 millioner per år i perioden 2014-2025. Over hele perioden gir altså dette en betydelig reduksjon i utbedringsbehovet.

Fylkeskommunene bruker et tilsvarende beløp per m², men de har anslått at beløpet vil dobles. I beregningene har vi moderert dette noe, og anslått at det vil bli brukt 10 kroner per m². Dette betyr at fylkeskommunene bruker 44 millioner kroner per år. Dette beløpet har stor betydning på hva en står igjen med av mangler i 2025.

Disse beløpene ble det lagt liten vekt på i rapporten fra 2008. Det en observerte da var mange strakstiltak som hadde svært begrenset verdi. Dersom kommunene kan bruke en liten sum hvert år og bruke den målrettet og langsiktig, gir dette en betydelig reduksjon av behovene når en ser på hele planperioden. Vi har i beregningene forutsatt at de midler som kommuner og fylkeskommuner bruker, brukes rasjonelt og dermed reduserer framtidige behov i henhold til det som brukes av midler. Vi mener situasjonen på dette punktet er endret fra 2008 ved at det nå er mer sannsynlig at tiltakene gjennomføres slik at de gir nytte på lang sikt. Det er hovedsak tre årsaker til dette. For det første er det flere som kartlegger behov og dermed i større grad har planlagt tiltak og kan møte behov som oppstår med å trekke fram langsiktige tiltak. Mange har også programmer for

oppgradering. I tillegg er det rent generelt mer fokus på universell utforming og det kommer en byggeforskrift som er tydeligere enn før og som gjør det enklere å velge riktige tiltak.

Virkingen av tiltakspakken

Midlene fra tiltakspakken på 4 milliarder som ble iverksatt ved starten av 2009 ble i liten grad brukt til universell utforming av undervisningsbygg. Ca en tredjedel av pakken gikk til undervisningsbygg, men i kommunene ble bare anslagsvis 5 prosent av dette brukt til tiltak for økt universell utforming. Andelen var litt høyere i fylkeskommunene. Hovedkonklusjonen er at tiltakspakken ikke endret behovene vesentlig. Til sammen ble det brukt ca 50 millioner i kommunene og 35 millioner i fylkeskommunene til tiltak for økt universell utforming.

Oppsummering

Beløpene kan oppsummeres på følgende måte:

	Kommuner	Fylkeskommuner
Utgangspunkt 2007	5 500	1 816
Korrigeringer på grunn av areal, prisutvikling og erfaringer	6 775	2 618
Reduksjon 2008-2009	2 146	242
Reduksjon 2010-2014	1 243	463
Reduksjon 2015-2025	1 603	1 001
Gjenstående behov 2025	1 782	912

1 Bakgrunn og problemstillinger

1.1 Bakgrunn

I plan- og bygningslovens § 31-4. *Pålegg om dokumentasjon og utbedring* heter det:

Kongen kan gi forskrift om at bestemte typer tiltak eller bestemte typer eksisterende bygninger, anlegg eller uteområder skal opparbeides slik at de blir universelt utformet. Det kan gis frist for slik opparbeidelse.

Undervisningsbygg er den gruppe bygg som har vært ansett som viktigst dersom denne lovhjemmelen skal brukes til å sikre oppgradering av eksisterende bygg.

En utredning av kostnader til å oppgradere alle undervisningsbygg i landet innenfor tre alternative tidsfrister ble gjennomført i 2008. Det er senere fremmet en handlingsplan for universell utforming fra Regjeringen som generelt har 2025 som mål for når universell utforming bør være oppnådd. Det er naturlig at 2025 derfor også legges til grunn som tidshorisont for å oppnå universell utforming av undervisningsbygg.

1.2 Oppgaven

I tiden etter at spørsmålet om oppgradering til universell utforming ble undersøkt i 2008 er det gjennomført utbedringstiltak i kommunale og fylkeskommunale undervisningsbygg. Dette vil ha påvirket behovet som er beskrevet i rapporten fra 2008. Det har videre vært en økende utbyggingstakt de siste årene, og dette påvirker naturlig nok hvor stor del av problemene med manglende universell utforming i eksisterende bygg en vil stå igjen med i 2025.

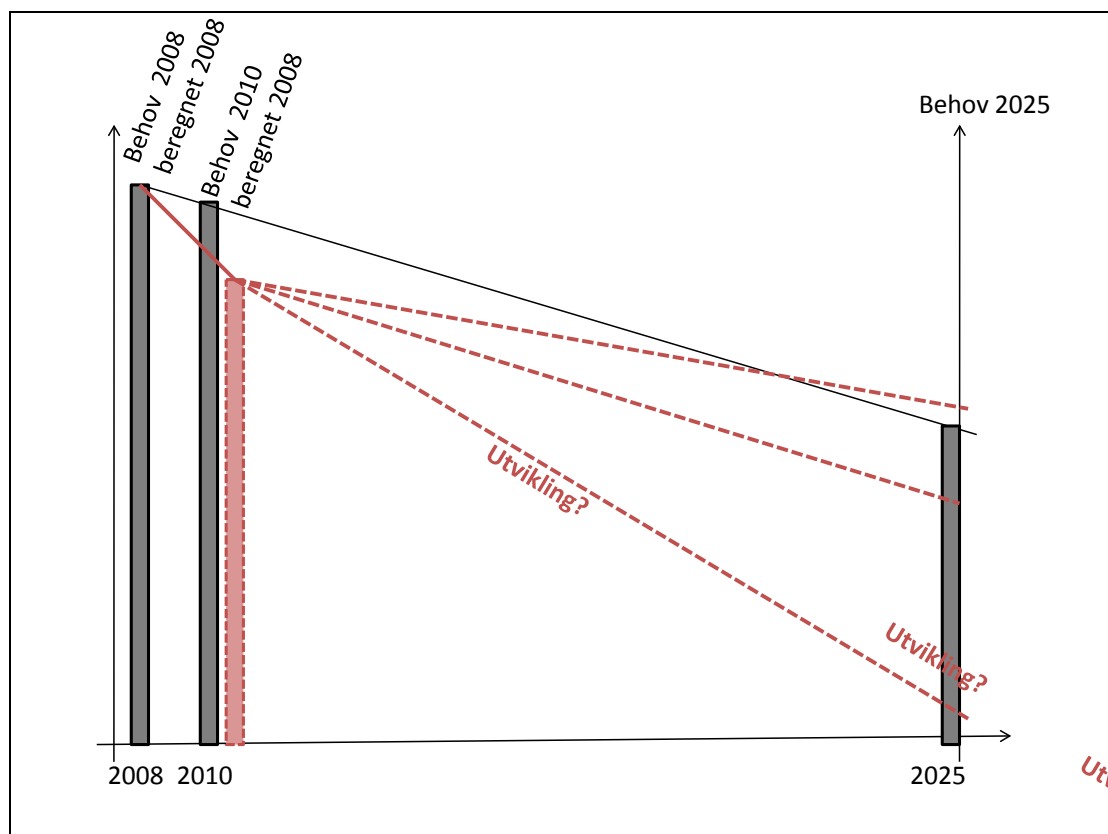
Kommunal- og regionaldepartementet har derfor ønsket en oppdatering av beregningene som ble gjennomført i 2008.

Det ble i oppgavebeskrivelsen pekt på tre punkter:

- Hvor mye kommunene har brukt på tiltak for universell utforming i undervisningsbygg etter at undersøkelsen ble gjennomført.
- Hvordan tiltakene ble finansiert.
- Hvilke typer tiltak som ble gjennomført for å fremme universell utforming.

En del av oppgaven har altså vært å vurdere hva som har skjedd fra 2008 til 2010. Det gir svaret på hvor mye behovet for utbedring er endret til i dag og hvilke tiltak som er gjennomført osv.

En annen del av oppgaven er å vurdere på nytt hvilken utbyggingstakt en skal legge til grunn. I hovedsak vil både rehabilitering gjennom hovedombygging og nybygging gi bygg som tilfredsstillende dagens krav, ved at kravene til nybygging i henhold til byggeforskrift gjelder. Med høy byggeaktivitet vil derfor mye av det behovet en registrerer i dag løse seg "av seg selv". Hvilken utbyggingstakt en kan forvente fram mot 2025 har stor betydning for hvor mye som vil gjenstå i 2025.



Figur 1 Illustrasjon av problemstillingene

De grå figurene og linjene i figuren illustrer utgangspunktet i utredningen fra 2008. Det ble beregnet et behov for utbedring basert på at alt skulle gjennomføres umiddelbart i den bygningsmassen en hadde i 2008. Det var forutsatt at 3 prosent av bygningsmassen ville bli skiftet ut årlig.

Det har nå vært en høy byggeaktivitet i 2009, og behovet må forventes å være redusert mer enn forutsatt i 2008. Det er videre et spørsmål om den høye aktiviteten vil holde seg, eller om aktiviteten vil gå ned til det som var vanlig tidligere. Dette er illustrert med farge på illustrasjonen.

Hovedspørsmålene er derfor:

1. Hvor mye er behovet redusert til 2010 på grunn av utviklingen som har vært?
2. Hvilken utskiftning kan en forvente av undervisningsbygg i perioden videre fram til 2025?
3. Hvilke andre forhold kan påvirke behovet for universell utforming som vil gjenstå i 2025?

Svarene på disse spørsmålene vil gi svaret på hvor store behov for utbedring for å oppnå universell utforming som kan forventes å gjenstå i 2025. Og det er dette igjen som gir grunnlaget for å vurdere om det er behov for en forskrift med krav til at universell utforming skal være oppnådd innen 2025 og eventuelt hvordan et slikt krav vil virke for aktørene.

2 Metode

2.1 Hovedtrekk

Arbeidet er basert på følgende bakgrunn:

- Data om utbygging
- Data om tiltakspakken
- Vurdering av gjennomførte registreringer
- Spørreundersøkelse

Av disse er spørreundersøkelsen som er gjennomført i kommuner og fylkeskommuner helt sentral. Denne har supplert data på de andre punktene og er omtalt nærmere nedenfor.

Data om utbygging er hentet fra SSB/KOSTRA. Data om tiltakspakken er basert på kommunens og fylkeskommunens rapportering av denne. Analysen av hvor mye av denne som gikk til universell utforming av undervisningsbygg er basert på en kombinasjon av de overordnede tallene fra rapporteringen og egne spørsmål om universell utforming i spørreundersøkelsen.

Det er undersøkt registreringer som er utført i noen fylkeskommuner. I 2008 var det bare Hordaland som hadde en slik registrering. Nå har også Rogaland en fullstendig registrering og Oppland og Vest-Agder er i gang.

2.2 Spørreundersøkelse

Vi har gjennomført to spørreundersøkelser. Én mot kommunene og én mot fylkeskommunene. Det samme spørreskjemaet ble brukt i begge spørreundersøkelsene.

Spørreundersøkelsene ble rettet mot den personen i kommunen/fylkeskommunen som har god oversikt over eiendomsmassen som brukes til skole. De fleste kommuner/fylkeskommuner har en byggansvarlig med et slikt ansvarsområde.

Web-basert undersøkelse

Vi gjennomførte spørreundersøkelsen med et web-basert verktøy. For å nå respondentene brukte vi e-postadresser. I e-posten informerte vi om spørreundersøkelsen. Selve besvarelsen av spørreskjemaet foregikk på en webside.

En utskrift av det web-baserte spørreskjemaet følger i eget vedlegg. Utskriften gjengir spørsmålsteksten slik det fremsto i den web-baserte undersøkelsen. Spørsmålenes sekvens med bruk av filter, begrensinger i svaralternativer og unik informasjon om respondenten (kroner fra tiltakspakka benyttet til skole) fremgår imidlertid ikke av denne utskriften. Heller ikke er layouten lik det web-baserte spørreskjemaet.

Spørreskjemaet ble presentert i tre deler:

- Del A Nybygging, avhending og rehabilitering,
- Del B Vedlikehold og spesielle tiltak for økt tilgjengelighet
- Del C Tiltakspakka

Under del C tiltakspakka bekreftet eller avkreftet kommunene/fylkeskommunene om tidligere innrapporterte beløp stemte. Tidligere innrapportert beløp hentet vi fra kommunenes/fylkeskommunene egen rapportering til Kommunal- og regionaldepartementet fra juni 2009. Dersom beløpet ble avkreftet, ba vi om justert beløp.

Spørreskjemaet ble sendt ut 15. februar med påminnelse 4. mars. Spørreundersøkelsen ble avsluttet den 17. mars.

Utvalget

Fra tidligere har vi personlige e-postadresser til byggansvarlig i enkelte kommunene/fylkeskommuner. For å sikre nok svar, samt ivareta hensyn trakk vi et tilleggsutvalg. For tilleggsutvalgte brukte vi kommunes/fylkeskommunens postkasser for epost.

Vi har trukket et utvalg som ivaretar statistiske hensyn til utvalgsstørrelse. Med en populasjon på 430 kommuner vil et svar fra 80 kommuner være tilstrekkelig for å tilfredsstille normale statistiske krav til utvalgsstørrelse. Normale krav er at punktestimatet for et ja/nei spørsmål skal med 95 prosent sannsynlighet ligge innenfor et konfidensintervall på 10 prosent. For fylkeskommunene tilsier de samme statistiske krav at flest mulig av fylkeskommunene bør svare. Dette fordi populasjonen er liten (18).

For å kunne estimere resultater for populasjonen skal utvalget trekkes tilfeldig. Tilleggsutvalget tilfredsstiller slike betingelser. Kommuner i utvalget basert på tidligere e-postadresser er imidlertid ikke strengt trukket tilfeldig. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å mene at slike kommuner som gruppe er forskjellige fra andre kommuner.

Svarprosent

Spørreundersøkelsen rettet mot kommunene har en svarprosent på 50. I alt kontaktet vi 267 kommuner. Fra tidligere hadde vi e-postadresser fra 101 av disse kommunene. 133 kommuner svarte. 84 av disse kommunene med tidligere e-postadresser.

For spørreundersøkelsen rettet mot fylkeskommunen var svarprosenten 67. I alt 12 fylkeskommuner svarte.

For enkelte spørsmål er noen svar mangelfulle. Dette fordi respondenten har valgt å ikke besvare spørsmålet. For slike spørsmål er svarprosenten lavere enn angitt ovenfor. Implikasjoner for resultatenes usikkerhet er imidlertid små. Antall svar fra kommunene (133 svar) er høyere enn hva statistiske krav tilsier (80 svar). For fylkeskommunen er omfanget av mangelfulle svar lavt.

Beregning av resultater

For å beregne resultater for populasjonen har vi vektet resultatene i utvalget med antall kvadratmeter skolebygg. Følgelig er resultater fra store kommuner og fylkeskommuner med relativt mange kvadratmeter skolebygg vektet mer enn mindre kommuner og fylkeskommuner. Vekting er relevant å benytte i forbindelse med beregning av andeler. Eksempelvis er andelen kommuner som forventer økende investeringer i skolebygg beregnet med en slik vekting.

For å beregne resultater som er angitt i absolutte verdier har vi brukt en oppblåsningsfaktor. Oppblåsningsfaktorene er i likhet med vektene beregnet med antall kvadratmeter skolebygg vektet. Selve faktoren er forholdet mellom antall kvadratmeter i utvalget og populasjonen. Eksempelvis er resultatet for antall kvadratmeter skolebygg som skal avhendes beregnet ved hjelp av oppblåsningsfaktor. Ifølge Statistisk sentralbyrå har kommunene i alt 10.584 tusen kvadratmeter skolebygg, og fylkeskommunene 4.393 tusen kvadratmeter. Oppblåsningsfaktoren som ble benyttet til å beregne antall kvadratmeter som skal avhendes, rehabiliteres og bygges nytt var for kommunene mellom 2,9 og 4,0. For resultatene fra spørreundersøkelsen rettet mot fylkeskommunene var oppblåsningsfaktorene mellom 1,8 og 2,0 for samme spørsmål. Dette er oppblåsningsfaktorer i en utvalgsundersøkelse.

For perioden 2010 til 2014 har vi fremskrevet utskiftingstakten av bygningsmasse for kommunene og fylkeskommunene. Vi baserer anslagene på deres egne rapporteringer om forventet utskifting frem

mot 2014. For å anslå tilsvarende størrelse for 2025 har vi videreført kommunes og fylkeskommunenes forventede utskiftinger frem mot 2014.

Særlig for kommunene er variasjonene i utskiftingstakten betydelig. Kommuner som forventer høy utskiftingstakt vil trolig raskt skifte ut sin bygningsmasse. Allerede i 2014 kan slike kommuner ha en bygningsmasse som tilfredsstillende krav i ny forskrift. Alternativt vil kommuner som forventer lav utskiftingstakt, herunder kommuner som ikke forventer utskifting, fremdeles i 2014 ha en andel eldre bygningsmasse som ikke tilfredsstillende ny forskrift. Metoden for å beregne den samlede utskiftingstakten av bygningsmassen frem mot 2014 må ta høyde for variasjoner i kommunens utskiftingstakt. Metodisk har vi derfor gjennom en mikrobasert tilnærming fremskrevet hver kommune i utvalget. For målårene 2014 og 2025 har vi aggregert den samlede bygningsmassen som ikke rehabilitert eller skiftet ut. Som for resten av undersøkelsen er gjennomsnittsanslagene vektet i tråd med antall kvadratmeter skolebygg.

For årene etter 2010 har vi forutsatt at kommunene avhender i takt med deres nybygging. En slik forutsetning representerer et ytterpunkt for utskiftingstakt. Et annet ytterpunkt vil være å forutsette at kommunene ikke avhender. Kommunene vil følgelig ha en tregere utskiftingstakt. Med en slik tregere utskiftingstakt vil eksisterende andel bygg utgjøre 69 prosent i 2014 (mot 67 i våre anslag) og 54 prosent i 2025 (mot 51 i våre anslag). Vi mener vår fortsetning kommunene avhender i takt med deres nybygging er mer realistisk, enn at kommunene ikke avhender. I tillegg vil kommuner med lav utskiftingstakt frem mot 2014 trolig ha behov for å øke utskiftingstakten etter 2014. Dette argumentet trekker i retning av at vi undervurderer utskiftingstakten. I en samlet vurdering har vi derfor valgt forutsetningen som gir det høyeste anslaget på utskiftingstakten.

Vi har fremskrevet fylkeskommunene sin utskiftingstakt basert på en gjennomsnittlig utskiftingstakt. En slik metode er, sammenlignet med en mikrobasert metode, mer sårbar for variasjoner i utskiftingstakt. Fylkeskommunenes varierer imidlertid betydelig mindre enn kommune i deres utskiftingstakt.

3 Hovedtrekkene i rapporten fra 2008

3.1 Om rapporten fra 2008

Rapporten som danner utgangspunkt for denne undersøkelsen, ble utarbeidet for Kommunal- og regionaldepartementet i desember 2008¹. Det betyr at den er basert på status i bygningsmassen ved utgangen av 2007 og at de observerte utviklingstrekk omfatter utvikling til og med 2007.

Hensikten med arbeidet var å vurdere konsekvensene av tre ulike tidsfrister for eventuelle krav til oppgradering av eksisterende bygningsmasse til undervisningsbygg, herunder bygningene som disponeres av kommuner og fylkeskommuner. En av de undersøkte tidsfrister var 2025, som nå er angitt som tidshorisont i regjeringens handlingsplan "Norge universell utformet 2025".

Hovedfokus i rapporten var derfor å vurdere forskjellene i samfunnsøkonomiske konsekvenser av de tre ulike tidsfristene. Selve beregningene ble derfor gjennomført på et overordnet nivå.

3.2 Beregninger i rapporten

Rapporten omfatter statlige, fylkeskommunale og kommunale undervisningsbygg. I tabellen nedenfor er beregningene for kommunale og fylkeskommunale undervisningsbygg gjengitt. Tabellen viser at behovet ved utgangen av 2007 ble beregnet til 7,3 milliarder kroner, fordelt på 5,5 milliarder på kommunene og 1,8 milliarder på fylkeskommunene.

På grunn av forventet rehabilitering av eksisterende bygg og nybygging pluss avhending av bygg ble det anslått at behovet ville reduseres til ca 4 milliarder kroner, fordelt på litt over 3 milliarder på kommunene og ca 950 millioner kroner på fylkeskommunene. De beregnede kostnader omfatter bygninger og utearealer.

Gruppe	Areal	Behov 2007	Beregnet behov 2025
Kommuner - grunnskoler	10 010 000	5 505 500 000	3 028 025 000
Fylkeskommuner - videregående skoler	3 530 000	1 816 185 000	942 510 000
Sum	13 540 000	7 321 685 000	3 970 535 000

Tabell 1 Nøkkeltall i rapport fra 2008

3.3 Forutsetninger for beregningene

For videregående skoler og grunnskoler ble data beregnet indirekte basert på database hos Multiconsult AS som omfattet en vesentlig andel av de aktuelle bygg.

Behovet i eksisterende bygningsmasse ble beregnet med utgangspunkt i undersøkelser som Hordaland fylkeskommune hadde gjennomført for sine bygg. Denne undersøkelsen var gjennomført ved bruk av Statbyggs registreringsmodell "Bygg for alle"². På dette tidspunkt var det bare Hordaland blant kommuner og fylkeskommuner som hadde gjennomført en slik undersøkelse. Men det var også data fra Statbyggs eiendommer (blant annet høgskolene) og fra universitetene, som hadde gjennomført samme type undersøkelse. I beregningene ble data for Hordaland lagt til grunn. Kostnadene pr m² ble fordelt på bygg av ulik alder (10-års grupper) og disse kostnadene ble anvendt på hele landets bygningsmasse fordelt etter aldersgrupper på samme måte.

¹ Vista Utredning AS: Undersøkelse undervisningsbygg, rapport 17. desember 2008, utarbeidet for Kommunal- og regionaldepartementet.

² Se www.byggforalle.no

Modellen har to sett med krav. Det ene er minimumskrav i henhold til veiledning til teknisk forskrift (VTF) og det andre er "universell utforming". I dette ligger en del krav som er omtalt blant annet i veilederen "Bygg for alle" fra Statens bygningstekniske etat, men som ikke er tydelige i veiledning til teknisk forskrift (VTF) og som derfor normalt ikke blir ivaretatt. Kostnadene ble basert på det som i modellen var kostnader til "universell utforming". Ved utbedring betyr dette kostnader som er ca 50 prosent høyere enn kostnader etter minstekrav etter teknisk forskrift fra 2007. (Ved nybygging gir kravene til universell utforming bare marginalt høyere kostnader, siden de fleste av kravene ikke gir økte kostnader når de ivaretas allerede fra planleggingsstadiet).

Utskiftningstakten i bygningsmassen ble basert på utviklingen som var observert på det tidspunktet arbeidet ble gjennomført. Det ble lagt til grunn at bygningsmassen ville være uendret i omfang og at 1,5 prosent ville bli avhendet og erstattet med nybygg, og at 1,5 prosent av eksisterende bygningsmasse ville bli rehabilitert opp til nybyggingsstandard. Det vil si en utskiftning av gammel bygningsmasse på 3 prosent i året både for kommuner og fylkeskommuner.

Det ble videre forutsatt at nye og rehabiliterte bygg vil ha tilstrekkelig standard.

4 Utgangspunkt og forutsetninger for beregningene

4.1 Korreksjoner av grunnlaget I rapporten fra 2008

Beregningene i 2008 viste konklusjonene som er gjengitt i tabellen nedenfor. I kostnadene er det også lagt til et anslag for kostnader til utearealer.

Gruppe	Areal	Behov 2007	Beregnet behov 2025	Kostnad pr m ²
Kommuner - grunnskoler	10 010 000	5 505 500 000	3 028 025 000	550
Fylkeskommuner - videregående skoler	3 530 000	1 816 185 000	942 510 000	515
Sum	13 540 000	7 321 685 000	3 970 535 000	

Tabell 2 Beregningene i rapporten fra 2008

Både for kommuner og fylkeskommuner foreligger det nå tall for samlet bygningsareal. Dette er litt høyere enn det som ble anslått i 2008, med størst endring for fylkeskommunene.

Gjennomføringserfaringer fra Statsbygg indikerer at kostnadsestimatene som er laget i registreringsmodellen stemmer godt for mindre tiltak, men at større og mer kompliserte tiltak ofte blir dyrere og kan koste 20 prosent mer enn estimert. Siden slike tiltak står for omkring halvparten av alle kostnadene til tiltak kan en ut fra dette legge inn 10 prosent tillegg i kostnadsoverslaget.

Fra desember 2007 til desember 2009 viser SSB's byggekostnadsindeks en økning på 5,8 prosent. Dette er også lagt til i beregningene fra 2008. Når en korrigerer for alle disse endringene, får en nye tall som vist i tabellen nedenfor.

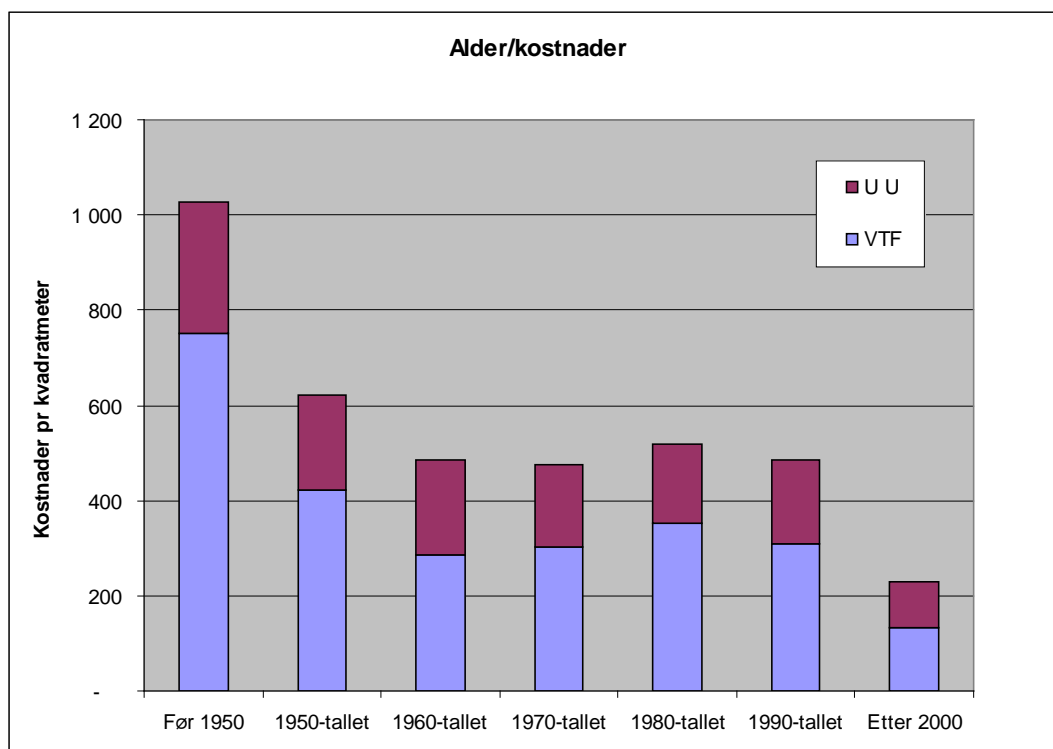
Gruppe	Areal	Behov 2007	Beregnet behov 2025	Kostnad pr m ²
Kommuner - grunnskoler	10 584 162	6 774 816 255	3 524 015 495	640
Fylkeskommuner - videregående skoler	4 371 923	2 617 798 632	1 358 507 745	599
Sum	14 956 085	9 392 614 886	4 882 523 240	

Tabell 3 Utgangspunkt fra 2008 justert for endret areal, prisstigning og gjennomføringserfaringer

4.2 Alderssammensetning og behov for tiltak til universell utforming

Alderssammensetningen i bygningsmassen vil ha betydning for behovet for tiltak til universell utforming. Normalt vil eldre bygg har større behov, siden de er bygget i en tid uten krav til tilgjengelighet. Dette betyr at når en skal bruke resultatene av en kartlegging av behov for universell utforming i en gruppe bygg som grunnlag for anslag på andre grupper som ikke er kartlagt må en korrigere for bygningenes alder. Ulike utbedringsbehov avhengig av alder har også betydning når en skal vurdere hvordan behovene i en bygningsmasse endres over tid. Hvis en forutsetter at det er de eldste byggene som blir rehabilitert eller avhendet, reduseres behovet for tiltak mer enn arealet av de utskiftede byggene.

I Hordaland var sammenhengen mellom alder og behov for tiltak til universell utforming som vist i figuren nedenfor:



Figur 2 Sammenheng alder/kostnad (basert på registreringer i Hordaland fylkeskommune)

Figuren viser at utbedringsbehovene er vesentlig høyere enn gjennomsnittet i bygg fra før 1950 tallet. Figuren viser samtidig at bygg fra 1980-tallet har like store behov som de fra 1970-tallet, enda de viktigste kravene til tilgjengelighet kom i ny byggeforskrift i 1976. Registreringene viser at også bygg fra 1990-tallet har omtrent like høye behov, og at det meste av disse skyldes mangler i forhold til veiledning til teknisk forskrift. Det betyr at disse manglene egentlig er byggefeil, siden kravene til tilgjengelighet var innført også da.

Det er imidlertid en markert nedgang for bygg som er bygget etter 2000. Det skyldes ikke nye krav, for kravene er omtrent uendret i ny veileder i 2004 og 2007. Nedgangen må derfor skyldes at utbyggerne klarte å ivareta kravene til tilgjengelighet og universell utforming bedre enn de gjorde tidligere. Tabellen er som nevnt fra undersøkelse av bygg i Hordaland fylkeskommune, men etter vår erfaring er den viste sammenhengen mellom alder og behov for tiltak svært vanlig.

Sammensetningen av undervisningsbygg i hele landet fordelt på alder var som vist i tabellen nedenfor. Tallene er basert på database i Multiconsult AS som har undersøkt ca 60 prosent av bygningene.

Byggeår	Fylker	Kommuner
Før 1950	8 %	9 %
1950-tallet	9 %	14 %
1960-tallet	20 %	23 %
1970-tallet	25 %	20 %
1980-tallet	21 %	9 %
1990-tallet	8 %	11 %
Etter 2000	10 %	12 %

Tabell 4 Undervisningsbygg i kommuner og fylkeskommuner fordelt på alder i 2007

Et hovedtrekk er at nesten halvparten av bygningsmassen er fra 1960- og 1970-tallet og således er kommet i en alder hvor omfattende vedlikehold kan være aktuelt. Tar en også med -80 tallet, ser en

at denne bygningsmassen utgjør to tredjedeler av bygningsmassen i fylkene og litt mindre i kommunene.

4.3 Kostnader til universell utforming som bortfaller ved at bygg skiftes ut eller rehabiliteres

De gjennomsnittlige kostnadene til å oppgradere byggene til universell utforming er i følge de korrigererte tallene i tabell 3 på 640 kroner pr m² for kommunene og 599 kroner pr m² for fylkeskommunene. Forskjellen skyldes at alderssammensetningen er litt ulik og at det er lagt til mer for utearealer i kommunene, siden barneskolene er forutsatt å være noe mer krevende enn de videregående skolene når det gjelder utearealer.

En må gå ut i fra at det er de eldste og de mest uhensiktsmessige byggene som blir skiftet ut eller rehabilitert. Kostnadene som er beregnet til behov knyttet til universell utforming *før* de skiftes ut må antas å være høyere enn gjennomsnittet. Vi har anslått 800 kroner pr m² for barneskoler og 750 kroner pr m² for videregående skoler.

Etter som tiden går vil de mest kostnadskrevende byggene være skiftet ut eller rehabilitert, og de som blir skiftet ut på slutten av planperioden vil ha mindre behov for tiltak til universell utforming enn de som blir skiftet ut tidlig. Vi har derfor lagt til grunn at kostnadene til universell utforming i de byggene som blir skiftet ut i perioden etter 2014 vil være på 600 kroner pr m² både for barneskoler og videregående skoler.

Det er forutsatt at alle krav til universell utforming følges ved nybygging. Ved rehabilitering er det større sannsynlighet for at en del behov for universell utforming forblir uløst. Vi har derfor som en generell forutsetning lagt til grunn av det etter rehabilitering fortsatt vil være et behov for tiltak til universell utforming tilsvarende 100 kroner pr m².

5 Utviklingen 2007 – 2009

5.1 Utskiftning

I undersøkelsen ble kommunene spurt om avhending, rehabilitering og nybygging i 2009 og de siste 4 årene. Dette er oppgitt i andel av total bygningsmasse. Resultatene er vist i tabellen nedenfor.

Endring	Kommunene		Fylkene	
	2009	2006-2009	2009	2006-2009
Avhending	7,9 %	4,5 %	0,6 %	0,9 %
Rehabilitering	6,7 %	4,8 %	2,0 %	1,5 %
Nybygging	7,7 %	2,9 %	2,8 %	4,1 %

Tabell 5 Endringer pr år basert på spørreundersøkelsen

Tabellen viser at det har vært høy aktivitet i kommunene. I 2009 ble omkring 13 prosent av bygningsmassen rehabilitert eller byttet ut med nybygg. De siste fire årene var det også høy aktivitet, med i gjennomsnitt 9 prosent til sammen med utskiftning og rehabilitering. Dette er altså et nivå som er omtrent det tredobbelte av det nivå som ble lagt til grunn i rapporten i 2008.

I fylkene ser det ut til at aktiviteten har vært lavere. I 2009 ble 2,6 prosent av bygningsmassen byttet ut eller rehabilitert og i de siste fire årene var dette tallet 2,4 prosent per år.

For å beregne endringen fra utgangen av 2007 til 2009 kan en bruke disse tallene ved å bruke tallet for endring i 2009 som er oppgitt og å anta at 2008 var som gjennomsnittet i sist fire års periode.

Da får en at 23,9 prosent av bygningsmassen i kommunene er byttet ut, og 5 prosent av bygningsmassen i fylkeskommunene. Det vil si at 2,4 millioner m² er byttet ut i kommunene og 215.000 m² er byttet ut i fylkeskommunene.

En kan videre anta at det i hovedsak er de byggene som er eldst og som også har størst behov når det gjelder utbedringer for å oppnå universell utforming som er byttet ut. Hvis alle disse byggene etter utskiftning og rehabilitering tilfredsstillt kravene til universell utforming kan en regne med at utbedringsbehovet er redusert med ca 800 kroner pr m² for den utskiftede bygningsmassen. Dersom det fortsatt er slik at det er mangler også ved nye og rehabiliterte bygg, blir reduksjonen mindre. Vi gjør her en enkel forutsetning om at nye bygg er tilfredsstillende, men at det for de rehabiliterte fortsatt er et behov på 100 kroner per m² for å oppnå universell utforming. Da får en den reduksjonen som er angitt i tabellen nedenfor.

Endringer:	Kommunene			Fylkeskommunene		
	2008	2009	Begge år	2008	2009	Begge år
Avhendt bygningsmasse	476 287	836 149	1 312 436	39 347	26 232	65 579
Behov i avhendt bygn.masse	800	800		750	750	
Reduksjon i behov mill.kroner	381	669	1 050	30	20	49
Rehabiliteret bygningsmasse	508 040	709 139	1 217 179	65 579	87 438	153 017
Red. i behov i reh. bygn.masse	700	700		650	650	
Reduksjon i behov mill.kroner	356	496	852	43	57	99
Sum reduksjon i behov for tiltak			1 902			149

Tabell 6 Reduksjon i behov for universell utforming på grunn av avhendig og rehabilitering 2008 og 2009

Gjennom avhendig og rehabilitering er altså behovet for tiltak til universell utforming redusert med 1,9 milliarder i kommunene og 149 millioner i fylkeskommunene. I den rehabiliterte bygningsmassen er det et gjenstående behov på 100 kroner pr m², som tilsvarer 116 millioner kroner i fylkene og 15 millioner kroner i fylkeskommunene.

5.2 Generelle tilgjengelighetstiltak

Kommuner og fylkeskommuner har normalt en liten post for egne tilgjengelighetstiltak. Dette kan være tiltak knyttet til at skolene får elever med behov som krever tilrettelegging, eller det kan være at de uansett setter av noen ressurser til utbedring hvert år. I undersøkelsen har de fått spørsmål om omfanget av slike tiltak i 2009, i de siste fire år, samt hva de anslår av omfang av slike tiltak de neste fire årene.

Tiltak for tilgjengelighet pr m ²	2009	Siste 4 år	Anslag kommende 4 år
Kommunene: Kroner/m ² /år	12,07	6,77	8,56
Fylkene: Kroner/m ² /år	7,22	6,04	14,21

Tabell 7 Tilgjengelighetstiltak per m² per år

Disse tiltakene gir en reduksjon i det beregnede behovet for tiltak til universell utforming.

Reduksjon i behov for tiltak	2008	2009	Begge år
Kommunene – mill. kroner	72	128	199
Fylkeskommunene – mill. kroner	26	32	58

Tabell 8 Reduksjon i behovene for tiltak til universell utforming på grunn av gjennomførte tiltak i 2008 og 2009

Behovene er altså redusert med ca 200 millioner kroner i kommunene og nesten 60 millioner kroner i fylkeskommunene i løpet av 2008 og 2009. I fylkeskommunene har de anslått at omfanget av denne type tiltak vil øke de kommende fire årene.

5.3 Tiltakspakken i 2009

Tiltakspakken som ble iverksatt ved starten av 2009 var på 4 milliarder kroner. Ca en tredjedel av pakken gikk til undervisningsbygg i følge rapporteringen av tiltakene som ble gjennomført sommeren 2009. I denne rapporteringen var det ingen videre detaljering av tiltakene. I vår undersøkelse nå har vi spurt detaljert om hvilke typer tiltak midlene ble brukt til. Viktige kategorier her var "generelt vedlikehold som ikke gir økt tilgjengelighet", "rene tilgjengelighetstiltak" og generell utbedring som også har effekt på tilgjengelighet". I den siste gruppen kan en anta at en viss andel av tiltakene har redusert behovet for tiltak til universell utforming.

Tiltakstype	Kommunene	Fylkeskommunene
Generelt vedlikehold som ikke gir økt tilgjengelighet	55,8 %	43,4 %
Tiltak for økt brannsikkerhet	7,4 %	7,5 %
Inneklimatiltak	17,3 %	19,8 %
Rene tilgjengelighetstiltak (heis, tilgjengelig inngang, HC-toalett osv.)	3,5 %	2,8 %
Generell utbedring/vedlikehold som også har effekt på tilgjengelighet	7,0 %	12,7 %
Tiltak i uteområder som gir økt tilgjengelighet	1,6 %	1,2 %
Tiltak i uteområder som ikke gir økt tilgjengelighet	1,9 %	0,2 %
Andre tiltak	5,5 %	12,5 %

Tabell 9 Fordeling av tiltakspakken på type tiltak i undervisningsbygg

I både fylker og kommuner har altså ca 3 prosent av midlene gått til rene tilgjengelighetstiltak, mens kommunene har brukt 7 prosent på tiltak som også kan omfatte tilgjengelighet. Tilsvarende andel i fylkene var nesten 13 prosent.

På denne bakgrunnen anslår vi at 5 prosent av midlene til kommunene gikk til tiltak som reduserer behovet for tiltak til universell utforming, mens tilsvarende andel i fylkeskommunene anslås til 7 prosent. Oslo er her skilt ut, og i vår beregning er det brukt tall for fylkeskommunene på Oslo.

Sum til	Herav til skole	Andel	Sum
---------	-----------------	-------	-----

	<i>vedlikehold</i>	<i>tilgjengelighet</i>	<i>tilgjengelighet</i>
Kommunene	2 818	894	5 % 45
Fylkeskommunene	705	412	7 % 29
Oslo	477	88	7 % 6
Hele landet	4 000	1 393	80

Tabell 10 Bruk av tiltakspakken 2009 på tiltak for universell utforming

5.4 Oppsummering

Anslagene foran kan summeres opp og gi en sum for hvor mye behovet som ble beregnet i 2008 (for utgangen av 2007) er blitt redusert med på grunn av ulike tiltak i 2008 og 2009.

Aktivitet	Kommunene	Fylkeskommunene
Utskiftning og rehabilitering	1 902	149
Tiltak for økt tilgjengelighet	199	58
Tiltakspakken 2009	45	35
Sum	2 146	242

Dette betyr at utbedringsbehovet i kommunene er redusert fra 6,8 milliarder kroner til ca 4,6 milliarder kroner, mens behovet i fylkeskommunene er redusert fra 2,6 til 2,4 milliarder kroner.

6 Utskiftning og andre tiltak fram mot 2025

6.1 Variasjoner i kommunenes utskiftingstakt

I undersøkelsen er kommuner og fylkeskommuner bedt om å anslå om rehabilitering og nybygging vil øke, holde seg konstant eller avta de neste fire årene. Dette gir et samlet anslag for de neste fire årene. I prinsippet kan anslagene forlenges til 2025, men usikkerheten er da mye større, siden en i praksis kan gå ut i fra at de som har svart har mye bedre grunnlag for å anslå utviklingen de første fire årene enn i tiden som kommer etter.

Det viser seg at kommunene er svært ulike når det gjelder både registrert utvikling i utskiftningen av undervisningsbygg, og i hvilke forventninger de har. I fylkeskommunene er forskjellene mindre. Dette betyr at innenfor planhorisonten på 15 år kan mange av kommunene har klart å skifte ut hele bygningsmassen sin til nye bygg med tilfredsstillende utforming, mens andre bare i liten grad har gjort dette. Dette betyr at jo lenger ut i planperioden en kommer, jo mindre egnet er gjennomsnittsbetraktninger til å beskrive situasjonen.

Vi har derfor basert beregningene på en framskrivning av den enkelte kommunes forventninger fram mot 2014 og videreføring av deres forventninger fram mot 2025.

Vi har også funnet det hensiktsmessig å anslå hvor langt en kan ha kommet i 2014 som en "mellomstasjon" mot 2025. Tallet for 2014 er basert på kommunenes anslag for en periode de har oversikt over og planer for, og er derfor mye sikrere enn det tallet vi får for 2025. En slik oppdeling gjør at en også får delt opp usikkerhetene og at det kan være lettere å vurdere disse.

For å forenkle beregningene har vi forutsatt at samlet areal i bygningsmassen holder seg konstant. Metodiske forutsetninger er nærmere beskrevet i kapittel 2.

6.2 Kommuner

6.2.1 Utvikling 2010 – 2014

Anslagene indikerer at det vil være i gjennomsnitt 1,2 prosent av bygningsmassen som skiftes ut med nybygg hvert år. I tillegg vil 1,9 prosent bli rehabilitert. Det betyr at 4,8 prosent av bygningsmassen vil skiftes ut og 7,6 prosent vil bli rehabilitert i perioden fra 2010 til 2014. Her kan en legge inn samme forutsetninger som for utviklingen 2008 – 2009, nemlig at nybygging vil gi tilfredsstillende bygg og at rehabilitering vil gi bygg som fortsatt har noen mangler. Men dersom all rehabilitering utløser nybyggingskrav og disse overholdes, vil også de rehabiliterte byggene holde nødvendig standard. Dette drøftes nærmere i kapittel 7.3.2. Her er forutsetningen om at de rehabiliterte fortsatt vil ha noen mangler tilsvarende 100 kroner pr m² lagt inn. Samtidig er behovet i den bygningsmassen som blir rehabilitert satt 100 kroner lavere siden de byggene som rehabiliteres etter hvert er nyere.

Endringer:	2010-2014
Utskiftet bygningsmasse	490 007 m ²
Behov i avhendet bygn.masse, kr/m ²	800
Reduksjon i behov mill.kroner	392 mill. kr
Rehabiliteret bygningsmasse	804 914 m ²
Red. i behov i rehab bygn.masse, kr/m ²	700
Reduksjon i behov mill.kroner	563 mill. kr
Sum reduksjon i behov for tiltak	955 mill. kr

Tabell 11 Utskiftning kommunene 2010 - 2014

Denne beregningen tilsier at kommunene i 2014 sitter igjen med 67 prosent av bygningsmassen de hadde ved utgangen av 2007.

I tillegg må en regne med at de spesielle tilgjengelighetstiltakene gjennomføres i samme omfang som tidligere. Det vil si ca 72 millioner kroner per år, eller 288 millioner kroner over denne fireårsperioden.

Reduksjonen i behov fram til 2014 blir dermed 1.243 millioner kroner.

6.2.2 Utvikling 2014-2025

I beregningene videre fram mot 2025 tilsier den mikrobaserte beregningen (hver kommune framskrives) at kommunene vil sitte igjen med 49 prosent av den bygningsmassen de hadde ved utgangen av 2007. Dette vil være en bygningsmasse om har behov for utbedringer knyttet til universell utforming, men behovene pr m² vil være lavere enn i dag, siden en stor del av disse bygningene vil være relativt nye og ha lave utbedringsbehov.

Hvis en bruker samme anslag som over, får en følgende reduksjon i behovene på grunn av avhending/nybygging og rehabilitering.

Endringer:	2015-2025
Utskiftet bygningsmasse	1 347 520 m ²
Behov i avhendet bygningsmasse, kr/m ²	600 kroner
Reduksjon i behov	809mill. kr
Rehabiliteret bygningsmasse	589 024 m ²
Red. i behov i rehabilitert bygningsmasse, kr/m ²	500 kroner
Reduksjon i behov	295 mill. kr
Sum reduksjon i behov for tiltak	1 103 mill .kr

Tabell 12 Utskiftning i kommunene 2015 - 2025

Også i denne perioden må en regne med at det også blir gjennomført spesielle tiltak for økt tilgjengelighet. En del kommuner må en imidlertid regne med at har klart å oppnå tilfredsstillende standard på sine bygg, slik at samlet sum per år vil gå ned mot slutten av perioden. Vi anslår en reduksjon til 50 millioner kroner i året, eller 500 millioner over tiårs perioden. Samlet vil reduksjonen i så fall være på 1.603 millioner kroner.

6.2.3 Oppsummering

Dette gir følgende utvikling av behovet for tiltak og følgende rest i 2025:

Periode/tidspunkt	Mill. kroner
Utgangspunkt 2007	6 775
Reduksjon 2008-2009	2 146
Reduksjon 2010-2014	1 243
Reduksjon 2015-2025	1 603
Gjenstående behov 2025	1 782

Tabell 13 Reduksjon i utbedringsbehovene 2007 - 2025

Hvis en fordeler de gjenstående kostnadene på de 49 prosent av bygningsmassen som ikke er skiftet ut, får en 344 kroner pr m². Dette virker høyt når en tenker på at det er denne bygningsmassen de aller fleste av de spesielle tilgjengelighetstiltakene vil bli rettet mot. På den andre siden vil 32 prosent av bygningsmassen bestå av bygg som er rehabilitert og som kan ha en del gjenstående behov knyttet til universell utforming. Beløpet kan derfor være et rimelig anslag totalt sett, og et utgangspunkt for drøftinger av ulike forhold som kan påvirke dette tallet. Disse drøftingene er gjennomført i kapittel 7.

6.3 Fylkeskommuner

6.3.1 Utvikling 2010 – 2014

Her har vi forutsatt at 0,9 prosent av bygningene skiftes ut årlig og at 1,5 prosent rehabiliteres. Det samsvarer med utviklingen i perioden 2006 – 2009. For øvrig er forutsetningene som i beregningen av kommunene.

Endringer:	2010-2014
Utskiftet bygningsmasse	157 389 m ²
Behov i avhendet bygningsmasse, kr/m ²	750 kroner
Reduksjon i behov	118 mill. kr
Rehabiliterert bygningsmasse	262 315 m ²
Red. i behov i rehabilitert bygningsmasse, kr/m ²	650 kroner
Reduksjon i behov	171 mill. kr
Sum reduksjon i behov for tiltak	289 mill. kr

Tabell 14 Utskiftning kommunene 2010 - 2014

Denne beregningen tilsier at fylkeskommunene i 2014 sitter igjen med 85,6 prosent av bygningsmassen de hadde ved utgangen av 2007.

Fylkene har oppgitt at de bruker ca 7 kroner pr m² til spesielle tilretteleggingstiltak. Det er samme nivå som kommunene. De har imidlertid anslått en økning som tilsvarer en dobling. Dette stemmer nok med inntrykket av at fylkeskommunene legger mer vekt på universell utforming nå enn tidligere, og at de arbeider mer målrettet med det. Men vi har likevel valgt å legge til grunn en noe mindre økning, og basert beregningene på at det brukes 10 kroner pr m². Det gir 175 millioner kroner til spesielle tiltak og til sammen i perioden en reduksjon av behovene på 463 millioner kroner.

6.3.2 Utvikling 2014-2025

Her er de samme utskiftningsforutsetningene som for perioden 2010 – 2014 lagt inn.

Endringer:	2015-2025
Utskiftet bygningsmasse	393 473 m ²
Behov i avhendet bygningsmasse, kr/m ²	600 kroner
Reduksjon i behov	236 mill. kr
Rehabiliterert bygningsmasse	655 788 m ²
Red. i behov i rehabilitert bygningsmasse, kr/m ²	500 kroner
Reduksjon i behov	328 mill. kr
Sum reduksjon i behov for tiltak på grunn av utskiftning/rehabilitering	564 mill. kr

Tabell 15 Utskiftning i kommunene 2015 - 2025

Basert på disse beregningene vil fylkeskommunene i 2025 sitte igjen med 61 prosent av bygningsmassen de hadde i 2007.

Også i denne perioden må en regne med at det også blir gjennomført spesielle tiltak for økt tilgjengelighet. Her er det også brukt de samme forutsetninger som for foregående periode. Det gir 437 millioner kroner til slike tiltak over 10-årsperioden og en samlet reduksjon i behovene på 1001 millioner kroner.

6.3.3 Oppsummering

Dette gir følgende utvikling av behovet for tiltak og følgende rest i 2025:

Periode/tidspunkt	Mill. kroner
Utgangspunkt 2007	2 618
Reduksjon 2008-2009	242
Reduksjon 2010-2014	463
Reduksjon 2015-2025	1 001
Gjenstående behov 2025	912

Tabell 16 Reduksjon i utbedringsbehovene 2007 - 2025

Hvis en fordeler de gjenstående kostnadene på den delen av bygningsmassen som ikke er skiftet ut, får en 340 kroner pr m².

7 Drøfting og oppsummering

7.1 Innledning

Beregningene som er gjennomført foran er basert på flere forutsetninger som vil kunne diskuteres. Dessuten er forskjellene på kommunene så store at dette er en problemstilling som bør vies spesiell oppmerksomhet.

Det vil videre være et spørsmål om hvordan kommuner og fylkeskommuner kan settes best mulig i stand til å møte den utfordringen som målet om universell utforming av alle undervisningsbygg innebærer. Dette er en utfordring uavhengig av om det innføres en egen forskrift for å sikre universell utforming eller ikke. På dette punktet er det ikke gjennomført noen spesiell undersøkelse i denne rapporten, men det er pekt på noen punkter som kan være grunnlag for videre arbeid med disse problemstillingene.

7.2 Situasjonen i 2025

7.2.1 Ulikheter mellom kommunene

Det er store forskjeller mellom kommunene. En del vil i hovedsak ha skiftet ut sin bygningsmasse i løpet av planperioden, mens mange vil ha mye av dagens bygningsmasse fortsatt. Dette gjelder også noen kommuner som i dag har en forholdsvis gammel bygningsmasse.

Dette er et spesielt trekk ved kommunene som bør vurderes nærmere og som vil være viktig når en skal vurdere tiltak for å få gjennomført flest mulig at tiltakene for å få mer universell utforming.

Denne situasjonen vil også være en spesiell utfordring dersom det skulle være aktuelt med økonomisk støtte for å få fortgang i arbeidet. Det er en ekstra utfordring når mange kommuner vil være ferdige innenfor planperioden og vil ha gjennomført utbedringen med egne midler, mens de som ikke ha brukt ressurser på dette kanskje får ekstra støtte til tilsvarende tiltak.

7.2.2 Nærmere om de kommunene som ikke vil ha skiftet ut bygningsmassen

Vi har skilt kommunene i to grupper etter utskiftningstakt. De som har lav utskiftning er de som vil ha deler av dagens bygningsmasse i bruk også i 2025 uten at det er gjennomført rehabilitering. I den andre gruppen vil hele bygningsmassen i 2025 bestå av nybygg og rehabiliterte bygg. Vi har videre undersøkt om det er noen felles trekk som karakteriserer de kommunene som har lav utskiftningstakt i forhold til de som forventes å få høy utskiftningstakt. Undersøkelsen viser følgende trekk ved de som har lav utskiftningstakt:

- Andelen eldre bygg i dag er høyere (40 prosent mot 35 prosent).
- Lavere befolkningsvekst for aldersgruppene 0-16 år.
- Behov for tilgjengelighet er i mindre grad kartlagt.
- Kommunene er noe større.

De tre første punktene synes rimelige og særlig den lave befolkningsveksten i de aldersgruppene som har behov for skole kan være sentral, siden den påvirker behovet totalt. Punktet med kommunestørrelse er det vanskeligere å se at kan ha sammenheng med utskiftningstakten.

Vi har også undersøkt om utskiftningstakten kan knyttes til om kommunen er på ROBEK-lista, men vi har ikke funnet en slik sammenheng. 13 prosent av kommunene i landet (54 kommuner) er på denne lista. I utvalget var andelen 12 prosent i gruppen med lav utskiftning og 11 prosent i gruppen med høy utskiftning.

7.3 Forhold i tillegg til selve utskiftningstakten som påvirker gjenstående behov i 2025

7.3.1 Kvaliteten på nybygging

I beregningene er det forutsatt at nye bygg vil tilfredsstillere kravene til universell utforming. Slik har ikke situasjonen vært hittil. Det kan i de aller fleste nye bygg påvises mangler i forhold til kravene som gjelder, slik disse er vist i Teknisk forskrift til Plan- og bygningsloven og veileder til denne. I praksis produseres det byggefeil som vil gi utbedringsbehov dersom alle bygg skal ha universell utforming.

Behovene for tiltak er imidlertid avtakende, og behovene som er registrert i bygg fra 2000-tallet er lavere enn i bygg fra tiåret før, selv om byggeforskriften i hovedsak var den samme på dette området. (Endringen som kom i 1997 gjaldt i første rekke inneløst). Det kan indikere at oppmerksomheten på universell utforming er blitt noe større de senere årene.

Det kommer ny byggeforskrift 1. Juli 2010. Denne har krav som på noen punkter er hevet i forhold til gjeldende forskrift, men den største forskjellen er at den er mye tydeligere. Vi tror det vil bidra til at feilene reduseres. De mangler en i dag finner, er ofte knyttet til forholdene for mennesker med redusert synsevne, og særlig på dette punktet er ny forskrift enklere å bruke.

Vi mener derfor at både økt oppmerksomhet på universell utforming og en ny og mye tydeligere byggeforskrift vil bidra til at en i hovedsak bør kunne forvente at nye bygg blir tilfredsstillende.

7.3.2 Kvaliteten på rehabilitering

Dersom rehabilitering omfatter slike tiltak at den defineres som hovedombygging, utløser den nybyggingskrav og vurderingene som er gjennomført over vil også være relevante for rehabilitering. Det er imidlertid to forhold som kan redusere kvaliteten på rehabilitering i forhold til ønsket universell utforming standard:

- Det er ikke sikkert at all utbedring utløser nybyggingskravene.
- I eksisterende bygg vil en måtte gjøre en rimelighetsbetraktning og ikke nødvendigvis utforme fullt ut etter nye krav.

Det første punktet tilsier at i en del av utbedringsprosjektene, vil en ikke utløse krav til nybygging. Da kan det tenkes at krav til universell utforming blir utelatt. Vi har lite grunnlag for å anslå omfanget av dette.

Det andre punktet er vanskelig å vurdere. Men i alle utbedringsprosjekter vil en møte utfordringer ved at kravene medfører store kostnader, at det allerede er en utforming som er *nesten* tilfredsstillende, at det er andre hensyn, for eksempel antikvariske hensyn som tilsier at tiltak for å oppnå universell utforming blir moderert. Hva som er akseptabelt vil måtte utvikles gjennom praksis og eventuelt også rettsavgjørelser (universell utforming som rettslig standard tilsier det). Vi tror imidlertid ikke at dette punktet vil påvirke kostnadene vesentlig. Det vil heller påvirke hva som skal anses som tilstrekkelig utforming.

7.3.3 Omfang og langsiktighet ved mindre tiltak

Kommuner og fylkeskommuner gjennomfører tiltak for økt tilgjengelighet dels innenfor en langsiktig plan hvor det settes av ressurser til noen tiltak hvert år etter prioritering og dels fordi skolene får nye elever som har krav på tilrettelegging etter skoleloven. Blant de sistnevnte har tiltakene ofte vært preget av spesiell tilpasning til en elevs behov og rask gjennomføring men kort levetid for tiltaket. Slike tiltak, som midlertidige ramper, påklistret kontrastmarkering osv reduserer i liten grad de behov for oppgradering av tilgjengelighet som bygget har på lang sikt.

På den andre siden kan tilgjengelighetstiltak også bestå i permanente ramper, etablering av heis, utskiftning av belysning eller andre tiltak som kan ha lang varighet og som vil redusere det framtidige behovet for tiltak for universell utforming.

En bør videre forutsette at disse mindre tiltakene i første rekke gjennomføres i bygg som ikke vil bli rehabilitert eller utskiftet i perioden. Da vil tiltakene redusere omfanget av gjenstående behov i 2025.

Fra 2007 til 2025 er det basert på undersøkelsen forutsatt at kommunene vil bruke 1 milliard til slike tiltak og at fylkeskommunene vil bruke ca 560 millioner kroner. Dersom alle disse tiltakene har en langsiktig effekt vil behovene for tiltak i 2025 bli redusert med tilsvarende beløp.

Vi har i beregningene forutsatt at kommuner og fylkeskommuner gjennomfører disse tiltakene slik at de har langsiktig effekt. Forutsetninger for å klare det er at de har tilstrekkelig kompetanse i hvordan tiltakene skal utformes og at de har etablert tilstrekkelig planberedskap for at tiltakene blir riktige og rasjonelle også når de må gjennomføres raskt når nye elever gjør at behovene oppstår raskt. Vi mener at utviklingen er positiv på dette området, men det er fortsatt en risiko for at virkningen ikke blir så stor som forutsatt.

7.4 Hva kan gjøres

7.4.1 Forskrift

En forskrift med krav til oppgradering innen 2025 vil i seg selv være et ris bak speilet og bidra til at universell utforming blir nøyere vurdert i bygge- og rehabiliteringsprosjektene. Det kan redusere risikoen for at universell utforming ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i disse prosjektene.

7.4.2 Kartlegging

En god planberedskap vil også være nyttig for aktørene. Hvis de har kartlagt behovene for universell utforming grundig, kan de samordne behovene for universell utforming med andre behov som krever tiltak. Det gir større vedlikeholdsprosjekter og normalt lavere kostnader for de enkelte tiltak. Å gjennomføre små tiltak som bare er rettet mot universell utforming kan være kostbart, mens tiltakene ved å trekkes inn i større arbeider kan bli mye rimeligere.

På dette punktet oppgir 26 prosent av kommunene har det har gjennomført en kartlegging, mens halvparten sier de har gjennomført en delvis kartlegging. Det er vår erfaring at kompetansen i slik kartlegging er noe begrenset hos mange, og at særlig tallet på "delvis" kartlegging kan være noe høyt. Det gjenstår trolig mer kartlegging enn tallene tilsier. I denne forbindelse bør det også nevnes at det i Regjeringens handlingsplan "Norge universelt utformet 2025" er et mål om at "alle kommuner bør ha vedtatt kommuneplan med retningslinjer for universell utforming innen 2015". I en kommuneplan vil dette si retningslinjer for de enkelte sektorer og for undervisningssektoren er det svært nærliggende at dette konkretiseres gjennom kartlegging og tiltaksplan.

Økt innsats gjennom kartlegging kan være kompetanseoppbyggende og dermed også bidra til at nybygging og rehabilitering blir mer målrettet i forhold til universell utforming.

7.4.3 Kompetanseoppbygging

Kompetanse både på planlegging og kontroll er sentralt for at både nybygging, rehabilitering bygg og gjennomføring mindre tilgjengelighetstiltak skal kunne bidra optimalt til økt tilgjengelighet og universell utforming. Det er svært stor avstand mellom det som har vært normalt tidligere, med til dels store mangler på tilgjengelighet ved nybygging og rehabilitering, og det som er mulig når alt gjennomføres riktig. Denne avstanden tilsier at gevinsten ved å øke kompetansen kan være svært stor. På dette punktet må en regne med at de tiltak som allerede er startet opp i tilknytning til innføring av ny byggeforskrift vil bidra positivt.