

Handläggare
Holmgren Ulla
Skoglund Jens

Datum
2014-02-17

Diarienummer
KSN-2013-1537

Kommunstyrelsen

Lokalkostnader inom förskolan

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till kommunrevisionen enligt **bilaga 1**

Ärendet

Kommunrevisionen har överlämnat en granskning av lokalkostnader inom förskolan (**bilaga 2**). Kommunrevisionen har låtit granska skillnaden mellan Almunge nya förskola och Kids2Home förskola Lindbacken. Granskningen visar att när kommunen varit byggherre för Almunge nya förskola med 72 platser har lokalkostnaden blivit dubbelt så hög per plats som det privata alternativets 75 platser. Granskningen indikerar att det är mycket angeläget att se över hela byggprocessen där kommunen är byggherre för att sänka de totala byggkostnaderna inkl upphandling, planering och projektering.

Rapporten är översänd för synpunkter till kommunstyrelsen och Uppsala Kommun Skolfastigheter AB.

Föredragning

Förslag till yttrande har upprättats i kontakt med skolfastighetsbolaget. Där framhålls att beslutet om bolagisering av lokalförsörjningen är en viktig, strukturell åtgärd för att höja kvaliteten i kommunens arbetet.

Rapporten jämför två förskolor vilket inte ger underlag för generella uttalanden om kommunen har en kostnadseffektiv och ändamålsenlig planerings- och upphandlings/byggprocess för framtagandet av egna förskolelokaler. Även om detta är ett enda exempel finns det anledning att se över processerna. I detta är rapporten ett underlag.

Uppsala kommun Skolfastigheter AB har tagit initiativ till en dialog och erfarenhetsutbyte med Lindbackens förskola i syfte att se över vilka möjligheter som finns att utveckla och påverka kommunens byggprocess och lokalkostnadernas andel av verksamhetens totala kostnadsmassa. Även Vård & Bildning har haft kontakt med förskolan.

En översyn av de interna styrande dokumenten för lokalernas utformning och ytor kommer även genomföras.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i föreliggande ärende

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Christoffer Nilsson
bitr stadsdirektör

Handläggare
Jens Skoglund

Datum
2014-02-17
FÖRSLAG

Diarienummer
KSN-2013-1537

Kommunrevisionen

Svar på kommunrevisionens rapport "Jämförelse av lokalkostnader inom förskolan".

Kommunstyrelsen har tagit del av kommunrevisionens rapport utförd av PWC "Jämförelse av lokalkostnader inom förskolan".

Rapporten jämför två förskolor vilket inte ger underlag för generella uttalanden om kommunen har en kostnadseffektiv och ändamålsenlig planerings- och upphandlings/byggprocess för framtagandet av egna förskolelokaler. Den är ändå av intresse och ger underlag för förbättringsarbete.

Att lokalkostnaderna skiljer så mycket mellan kommunen som byggherre och en privat byggherre i denna jämförelse beror sannolikt på det som rapporten lyfter fram:

- Höga energikrav på byggnaden
- Stora lokalytor Almunge förskola 890 m² BTA och Kids2home 650 m² BTA skillnad på 240 m² BTA i procent 37 procent större yta på Almunge förskola.
- Indexering av byggkostnader till följd av utdragen process
- Planering och byggprocess som inte är optimal samt omtag i sent skede.
- Upphandling enligt krav i LOU

Även om detta är ett enda exempel finns det anledning att se över processerna. Det finns ett värde i att föra en dialog med företrädare för Lindbackens förskola.

Kommunstyrelsen vill framhålla att den med förslaget till kommunfullmäktige att bolagisera ansvaret för lokalförsörjningen vidtagit en radikal, strukturell åtgärd för att höga kvaliteten i kommunens arbete med lokalförsörjningsfrågor.

Ansvaret för att driva nybyggnads- och ombyggnadsprojekt avseende de pedagogiska lokalerna ligger på det helägda kommunala bolaget Uppsala kommun Skolfastigheter AB.

Bolaget har tagit initiativ till en dialog och erfarenhetsutbyte med Lindbackens förskola i syfte att se över vilka möjligheter som finns att utveckla och påverka kommunens byggprocess och lokalkostnadernas andel av verksamhetens totala kostnads massa. En översyn av de interna styrande dokumenten för lokalernas utformning och ytor kommer även genomföras.

Rapporten är ett underlag i det kontinuerliga arbetet med att effektivisera kommunens byggprocess.

För kommunstyrelsen

Fredrik Ahlstedt
Ordförande

Astrid Anker
sekreterare

2013-12-04

UPPSALA KOMMUNSTYRELSE	
Ink.	2013 -12- 10
Dariernr.	KSN - 2013 - 1537
	20 Aldbil 7

Kommunstyrelsen
 Uppsala Kommun Skolfastigheter AB

Barn- och ungdomsnämnden, f k
 Styrelsen för vård och bildning, f k

Angående jämförelser av lokalkostnader inom förskolan

PwC har på vårt uppdrag granskat skillnader i lokalkostnader mellan Almunge nya förskola och Kids2Home förskola Lindbacken.

Av granskningen framgår bl a att kommunmedborgarna sammantaget har erhållit 147 nya förskoleplatser i de två förskolorna. När kommunen varit byggherre för 72 av platserna har lokalkostnaden blivit dubbelt så hög per plats som det privata alternativets 75 platser. Även om skillnader kan finnas mellan de olika förskolornas funktionalitet så indikerar jämförelsen alltför stora kostnadsskillnader för att vara acceptabelt enligt vår bedömning.

Att kommunen vid byggandet av Almunge förskola fått göra många "omtag" är en förklaring till en del av de högre kostnaderna för projektet. Även Lindbackens förskola fick göra ett betydande "omtag" i sin planering.

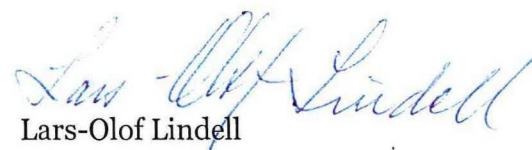
Högre ambitionsnivåer avseende klimatåtgärder mm än vad som krävs enligt MoH och Boverkets regler kan också vara en förklaring till en del av högre kostnaderna för Almunge förskola. Även med hänsyn till dessa skillnader är det enligt vår bedömning alltför stora kostnadsskillnader mellan de båda förskolorna för att vara acceptabelt.

Ur ett medborgarperspektiv är verksamheten i fokus. Givetvis ska ändamålsenliga lokaler finnas för verksamheten men idag finns en tendens att lokalkostnadernas andel ökar på bekostnad av den verksamhet som ska bedrivas. Granskningen indikerar att det är mycket angeläget att se över hela byggprocessen där kommunen är byggherre för att sänka de totala byggkostnaderna (inkl upphandling, planering och projektering).

Företrädare för Lindbackens förskola och entreprenör har förklarat sig vara villiga att föra en diskussion med kommunen kring dessa frågor om intresse finns.

Vi översänder granskningen för synpunkter till kommunstyrelsen och Uppsala Kommun Skolfastigheter AB och för kännedom till Barn- och ungdomsnämnden och Styrelsen för vård och bildning. Vi öskar svar senast den 28 februari 2014.

FÖR KOMMUNENS REVISORER



Lars-Olof Lindell
 Ordförande

Revisionsrapport

Jämförelse av lokalkostnader inom förskolan

Uppsala kommun

Roger Burström

Oktober 2013

Lindbacken Kids2Home



Almunge förskola – Uppsala kommun



Innehållsförteckning

Inledning	1
Bakgrund	1
Uppdrag	1
Metod.....	1
Resultat.....	2
Svar på revisionsfrågor.....	4
Vad kan eventuella skillnader bero på?.....	6
Bedömning och slutsatser	6

Inledning

Bakgrund

Revisionen har fått synpunkter på att lokalkostnaden för nya kommunala förskolor är väsentligt högre än motsvarande lokalkostnader för privata förskolor.

När kommunen står som byggherre uppges att kan detta generera en hyra på över 40 000 kronor per barn och år. Ett exempel som anges är Almunge förskola med en kostnad på ca 42 000 kronor per barn och år. De nya modulerna som tas i bruk under våren 2013 beräknas att kosta kommunen ca 62 000 kronor per barnår i hyra.

Som jämförelse anges att en motsvarande ny förskola som uppförs av den fristående förskolan Kids2Home genererar en hyra på ca 20 000 kronor per barn och år. Vidare anges att mellanskillnaden i hyreskostnad mellan Almunge förskola och Kids2Homes nya förskola beräknas motsvara ca 4 personal. För de nya modulernas 648 platser som är ca 42 000 kronor dyrare per barn i hyra än Kids2Homes förskola kan mellanskillnaden beräknas motsvara ca 68 personal.

Uppdrag

Kommunens revisorer har givit PwC i uppdrag att undersöka de inkomna synpunkternas relevans och klargöra och analysera lokalkostnadsskillnader mellan Almunge förskola och Kids2Home förskola.

Revisionsfråga

Har kommunen en kostnadseffektiv och ändamålsenlig planerings- och upphandlings/byggprocess för framtagande av egna förskolelokaler?

Kontrollfrågor

- Kan Almunge nya förskola och Kids2Home nya förskola bedömas vara likvärdiga ur ett jämförelseperspektiv utifrån hyreskostnad per barn?
- Vilka kostnader har Almunge nya förskola haft som underlag för hyran?
- Vilka kostnader har Kids2Home nya förskola haft som underlag för hyran?
- Vad kan eventuella skillnader bero på?

Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av intervjuer med projektledare/byggansvariga för förskolorna samt analys av projektkostnader.

Resultat

I granskningen har kostnader för uppförande av två förskolor jämförts. Den ena förskolan är Almunge förskola som är en kommunal förskola. Den andra förskolan är Lindbackens förskola i Jälla/Vaksala-Lunda, som drivs av Kids2Home.

På följande sida redovisas i tabellform sammanfattande uppgifter om de båda förskolorna.

Båda förskolorna är nybyggda och ianspråkats under 2013. Antalet barn som förskolorna ska ta emot är relativt lika (Almunge förskola ca 72 platser, Kids2Home förskola ca 75 platser).

Förskolorna skiljer sig åt avseende storlek och lokalplanering. Almunge förskola är planerad för fyra avdelningar med ca 18 barn per avdelning medan Kids2Home är planerad för 6 avdelningar med 12 barn per avdelning.

Båda förskolorna uppfyller villkoren för boverkets byggregler (BBR) men ytan är väsentligt större i Almunge förskola.

Almunge förskola har mottagningskök medan Lindbackens förskola har tillagningskök.

Båda byggnaderna uppges vara byggda för låg energiförbrukning. Det finns från kommunens sida en misstänksamhet mot att uppgifterna för Lindbackens förskola inte stämmer med verkligheten.

Båda förskolorna innefattar utemiljöer.

Projekterings- och byggkostnaderna är nästan dubbelt så höga för Almunge förskola jämfört med Kids2Home Lindbacken.

Almunge nya förskola		Lindbackens förskola, Jälla/Vaksala-Lunda,	
Byggherre: Uppsala kommun		Byggherre: Kids2home	
Beskrivning: Nybyggnad av förskola klar 2013 Ca 72 förskoleplatser 4 avdelningar Yta: Ca 890 m2 BTA Markytor ca 6700 m2 4 avdelningar ca 18 barn per avdelning Skolgård lekutrustning, kulvert och tillfartsvägar		Beskrivning Nybyggnad av förskola klar 2013 ca 75 förskoleplatser 6 avdelningar Yta: ca 650 kvm BTA Markytorca 4500 m2 6 avdelningar ca 12,5 barn per grupp. Egen köck Skolgård och lekutrustning	
Värmesystem - Värme kommer via kulvert från Almunge skola som har en s.k. "peletspanna. under maj – september! - Golvvärme - Från och tilluftsaggregat med värmeåtervinning - Del av tak med solfångare rör uppvärmning av vatten under maj – september		Värmesystem -Bergvärme -Golvvärme - Från och tilluftsaggregat med värmeåtervinning	
Konstruktion - Betongplatta på mark på 400 mm cellplast - Bärande stålstomme - Energisnåla klimatskärmar - Yttertaket består av prefabricerade takelement med lertegel - Ytterväggar platsbyggds som består av ett träfackverk med ca 400 mm isolering och med utvändigt stående träpanel. - Fönster och ytterdörrar har valts av bästa kvalitet med högt energivärde. - Plastmatta, klinkergolv i groventréer		Konstruktion -Betongplatta på mark på 300 mm cellplast (pålat under) - Lättbetongstomme - Traditionell takstolslösning men tak konstruktionen betydligt mer avancerad än ett normalutförande - Yttertak: betongpannor Benders släta panna (Karisma) som i sig är dyrare en traditionell panna. - Putsad fasad på nät på stenvägg - Energisnåla alufönster - Parkettgolv, klinkergolv i kapprum och våtutrymmen	
Energiförbrukning - Almunge fsk är en sk. energibygnad med en beräknad energiförbrukning om 56 kw per m2.		Energiförbrukning -Teoretisk E-norm på 29 Kw per m2/år (Sunda hus AB), extremt driftsnålt.	
Yttre underhåll av byggnad - Träfasad/målning		Yttre underhåll av byggnad -Underhållsfritt i stort sett	
Kök - Mottagningskök		Kök - Eget tillredningskök (kostnad ca 1,2 mkr inklusive fläktssystem m.m, medräknat i totalentreprenad)	
Övrigt - Bra inomhusklimat - Sk. Passivhus - Design enligt anpassning till omgivningen - Möjlighet att bygga om till grundskola F-3		Övrigt -Bra inomhusmiljö, biologiskt/miljöriktigt/barnriktigt/energiriktigt -Modern design med anpassning till omgivning -Möjlighet att byta verksamhet i lokalerna pga av att vi byggt i sten (ex LSS boende/ äldreboende istället för förskola, med hänsyn taget till brandkrav osv). -Lägre försäkringskostnader pga av stenbyggnation (minst 12 tkr per år billigare försäkringar)	
Kostnader exklusive moms		Kostnader exkl moms	
Fastighet/tomt inköp	1 000	Tomt (antagen siffra)	2 500
Byggherrekostnad projektering mm	9 600	Bygglov och avgifter (antagen siffra)	650
Entreprenadkostnad inkl. ÄTA (ändringar och tillägsarbeten)	29 100	Totalentreprenadkostnad inklusive projektering och byggledning /platsledning	17 990
		Övriga kostnader	1 120
Totalsumma exkl. moms	39 700	Totalsumma exkl. moms	22 260

Svar på revisionsfrågor

Kan Almunge nya förskola och Kids2Home nya förskola bedömas vara likvärdiga ur ett jämförelseperspektiv utifrån hyreskostnad per barn?

Vår bedömning är att förskolorna kan jämföras med varandra då antalet platser är relativt likvärdiga och båda förskolorna uppfyller lagstadgade krav på ytor och miljö. Att olika lösningar valts är inget skäl att inte kunna jämföra enligt vår mening.

Vilka kostnader har Almunge nya förskola haft som underlag för hyran?

Kostnaderna för Almunge förskola fördelar sig enligt följande:

Fastighet/tomt inköp	1 mkr
Byggherrekostnad projektering mm	9,6 mkr
Entreprenadkostnad inkl. ÅTA ¹	29,1 mkr
Totalt	39,7 mkr

Beräknad hyreskostnad per barn: 42 000 kr

Vid intervjuerna har framkommit att byggnationen av Almunge förskola föregåtts av flera etapper/planeringsfaser som av olika skäl avbrutits. Detta uppges ha medfört extra kostnader för projektet på ca 6 mkr.

Etapp 1: 1,6 mkr

Etapp 2: 4,4 mkr

I den slutliga 3:e etappen gjordes omtag med projektering samt med nytt beslut att utöka lokalarean eftersom verksamheten nu ansåg att bl a kapprum och torkrum var för små samt mindre ändringar i planlösningen. Kostnaden för den slutliga etappen beräknades enligt följande:

Inköp av tomt Kostnad: 1 mkr

Projektering inkl. övriga byggherrekostnader: 4,5 mkr

Entreprenad inkl. oförutsedda utgifter: 29 mkr

Totalt för slutlig etapp: 34,5 mkr

Det framgår också av intervjuerna att kommuns krav avseende energisparmål, byggnadens konstruktion med avancerade installationer samt tillhörande skolgård och verksamhetens krav på lokalplanering är långt över gällande BBR-krav (Boverkets regler). Enbart tillägg för att uppnå klimatskalet beräknas till 20% högre än för ett s.k. BBR-hus.

Enligt projektledaren hade kostnaden sannolikt landat på ca 26-30 mkr om inte kommunen drabbats av en sådan omständlig projektering med olika beslut och förslag samt att det har gått ett antal år med pris-index sedan start.

¹ Ändrings- och tillägsarbeten

Vilka kostnader har Kids2Home nya förskola Lindbacken haft som underlag för hyran?

Kostnaderna för Lindbackens förskola fördelar sig enligt följande:

Tomt (antagen siffra)	2,5 mkr
Bygglov och avgifter (antagen siffra)	0,7 mkr
Totalentreprenad inkl. ÄTA	18 mkr
Övriga kostnader	1,1 mkr
Totalt	22,3 mkr

Beräknad hyreskostnad per barn: 22 000 kr

Vid intervjuerna har framkommit att byggnationen av Lindbackens förskola även omfattar ändringar i byggnadsförutsättningarna. Till följd av en ändring av taket (som påverkade allt annat) gjordes ny projektering i december 2012. Kostnaderna för denna nyprojektering ingår i totalentreprenadkostnaderna ovan.

I totalentreprenadkostnaden ingår all projektering, byggledning, platsledning och ändringar och tilläggsarbeten (ÄTA).

Kids2Home följer de krav som finns i Sverige och kommunen för att förskolan ska bli godkänd.

I intervjuerna uppges att Lindbackens förskola är den "dyraste" förskolan av de 11 som Kids2Home har i Sverige (inkl Stockholm och Lund). I en aktuell nyproduktion i Lund uppges lokalkostnaden ligga på 18 400 kr per barn (Lindbacken ca 22 000 kr per barn).

I entreprenaden ingår utemiljön. Kids2Home uppger att även om den mest exklusiva utegården hade anlagts så skulle det öka kostnaderna med mindre än 1 mkr.

Kids2Home uppger att kommunens uppgivna lokalersättning per barn (19 600 kr i Uppsala) styr upphandlingarna och är den högsta nivå som kan accepteras för vad hyreskostnaden får ligga på. Enligt Kids2Home bör det ta ca 1 år att bygga en förskola om mark finns. Av denna tid utgör ca 9 månader byggtid.

Upphandlingen gjordes tillsammans med fastighetsägaren. Hyran uppges motsvara fastighetsägarens krav på avkastning (9 procent).

Ytan per barn uppges ligga på MoHs rekommendationer på 7-7,5 m² per barn exkl kök, personalrum och förråd.

Eget tillredningskök (kostnad ca 1,2 mkr inklusive fläktsystem m.m), är medräknat i totalentreprenadkostnaden.

Tre offerter erhöles. Dessa låg på mellan 21 000-23 000 kr/m² (BTA) inkl moms och markarbeten (för ca 1,5 mkr).

Kostnaden ökade till ca 25 000 kr/m² efter fastighetsägarens estetiska tillägg för att huset ska passa ihop med villorna (tillägget betalas av fastighetsägaren).

Vad kan eventuella skillnader bero på?

En översiktlig jämförelse visar att Almunge förskola har dubbelt så hög hyra, 30 procent mer yta och större barngrupper jämfört med Lindbackens förskola för nästan samma antal barn. Almunge förskola har endast mottagningskök medan Lindbackens har tillagningskök (med egen kock). Utemiljöerna kan uppfattas som relativt likvärdiga.

Båda förskolorna uppfyller kommunens och Boverkets regler om ytor och miljö.

De stora kostnadsskillnaderna mellan Almunge förskola och Lindbackens förskola beror sannolikt på följande faktorer:

- Mycket högre upphandlings- planerings- och projekteringskostnader för Almunge förskola.
- Större ytor för Almunge förskola
- Dyrare konstruktion (mer än vad som krävs enligt BBR) för Almunge förskola.

Från Kids2Home framhålls följande faktorer som avgörande för att kunna begränsa och kontrollera kostnaderna:

Upphandling, planering och projektering

Avgörande för att kunna hålla nere kostnaderna är att byggföretaget kan komma in i ett tidigt skede för att kunna påverka planering och byggande. Planering och byggande måste göras i nära samråd mellan byggföretag och beställare. Inga arkitektförslag. Ingen projektledare utifrån.

"Man måste ha ett eget förslag på hur det ska se ut. Om man ger arkitekterna fria händer blir det för dyrt. Arkitekterna har inte koll på ekonomin även om dom säger så".

Kommunens planerings- och projekteringskostnad för Almungeskolan uppfattas vara otroligt hög även om upphandling enligt LOU sannolikt ger kommunen högre kostnader på grund av omständligare hantering.

Byggtiden

Byggtiden är viktig för att hålla nere kostnaderna. Byggtiden påverkar också risken för fuktproblem.

Material

Materialval är viktigt för underhåll och kommande driftkostnader. Materialvalet påverkar också risk för fuktproblem och framtida kostnader. Materialvalet påverkar även behovet av garantibesiktningar, försäkringskostnader mm.

Bedömning och slutsatser

Kommunmedborgarna har sammantaget erhållit 147 nya förskoleplatser i de två förskolorna. När kommunen varit byggherre för 72 av platserna har lokalkostnaden blivit dubbelt så hög per plats som det privata alternativets 75 platser. Även om skillnader kan finnas mellan de olika förskolornas funktionalitet så indikerar

jämförelsen alltför stora kostnadsskillnader för att vara acceptabelt enligt vår bedömning.

Att kommunen vid byggandet av Almunge förskola fått göra många "omtag" är en förklaring till en del av de högre kostnaderna för projektet. Detta kan också ses som en effekt av en mindre lyckad ursprunglig planering. Även Lindbackens förskola fick göra ett betydande "omtag" i sin planering.

Högre ambitionsnivåer avseende klimatåtgärder mm än vad som krävs enligt MoH och Boverkets regler kan också vara en förklaring till en del av högre kostnaderna för Almunge förskola. Här har vi erhållit delade meningar på vilken förskola som genererar lägsta driftkostnad och vilket byggmaterial som är bäst med hänsyn till underhåll mm. Även med hänsyn till dessa skillnader är det enligt vår bedömning alltför stora kostnadsskillnader mellan de båda förskolorna för att vara acceptabelt.

Företrädare för Lindbackens förskola och entreprenör har förklarat sig vara villiga att föra en diskussion med kommunen kring dessa frågor om intresse finns.

Svar på revisionsfrågan

Har kommunen en kostnadseffektiv och ändamålsenlig planerings- och upphandlings/byggprocess för framtagande av egna förskolelokaler?

Med utgångspunkt från de jämförda förskolorna i denna rapport förefaller revisionsfrågan besvaras med - nej!

Om jämförelser görs med de många moduler som idag används som förskolelokaler blir skillnaderna för lokalkostnaderna ännu större.

Ur ett medborgarperspektiv är den kommunala verksamheten i fokus. Givetvis ska ändamålsenliga lokaler finnas för verksamheten men idag finns en tendens att lokalkostnadernas andel ökar på bekostnad av den verksamhet som ska bedrivas. Det är därför mycket angeläget att se över hela byggprocessen där kommunen är byggherre för att sänka de totala byggkostnaderna (inkl *upphandling, planering och projektering*).