

Handläggare
P-O Östergren

Datum
2012-05-03

Diarienummer
BUN 2012-0161

Barn- och ungdomsnämnden

Uppföljning av granskning av kommunens lokalstyrning avseende pedagogiska lokaler

Förslag till beslut

Barn- och ungdomsnämnden föreslås besluta

att enligt förslag lämna synpunkter på granskning av kommunens lokalstyrning av pedagogiska lokaler till Kommunrevisionen.

Sammanfattning

Kommunrevisionen har låtit granska kommunens lokalstyrning utifrån roll- och ansvarsfördelning avseende pedagogiska lokaler. Nämnden lämnar i yttrande synpunkter på revisionsrapporten.

Nämnden har tidigare yttrat sig angående ansvarsfördelning för pedagogiska verksamhetens lokalförsörjning utifrån nytt ersättnings- och nytt hyressystem (dnr KSN-2009-0659).

Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad

Carola Hellenius-Nilsson
Direktör

H. Nasraei ✓
P.O. Östergren ✓

2012-03-14

9.1

UPPSALA KF	
Barn- och ungdomsnämnden	
2012-03-19	
Dnr: BUN-2012-0161	Dpl 80/1

Kommunstyrelsen
Fastighetsägarnämnden
Barn- och ungdomsnämnden
Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden
Styrelsen för vård och bildning

Uppföljning av granskning av kommunens lokalstyrning avseende pedagogiska lokaler

PwC har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun fått uppdraget att granska kommunens lokalstyrning avseende pedagogiska lokaler.

Av granskningen framgår bl a att lokalstyrningen av de pedagogiska lokalerna är ett komplicerat område och att beslutade internhyressystem och ersättningsmodeller inte kännetecknas av den transparens och tydlighet som vore önskvärd. Det finns flera områden som vi bedömer behöver tydliggöras.

Detta gäller bl a lokalersättningens andel av grundbeloppet som är en förutsättning för att tydliggöra fördelningen mellan lokaler och undervisning.

En förutsättning för att lokalhyrorna inte ska ta en allt större del av grundbeloppet i anspråk och därmed minska undervisningens andel är att uppdragsnämndernas ersättningar samvarieras med fastighetsägarens lokalkostnader respektive år.

Vi anser också att det finns ett problem i kommunens lokalstyrning om denna skulle innebära att lokaler med fullt kapacitetsutnyttjande inte får kostnadstäckning för lokalhyran. Även definitionen av kapacitetsutnyttjande behöver tydliggöras.

Detta aktualiserar frågan vad kommunen vill uppnå med sin lokalstyrning. Inom de kommande fem åren pekar befolkningsutvecklingen på ökade lokalbehov inom förskola och grundskola medan gymnasieskolan fortsätter att tappa elever. Planerade renoveringar av skolor innebär ökat behov av evakueringslokaler under de närmaste åren.

Det finns också en uppenbar risk att kommunens egenproduktion hanterar hyreskostnaderna kollektivt och därigenom skapa en egen enhetshyra inom "sina" lokaler vilket väsentligt påverkar styrningseffekten.

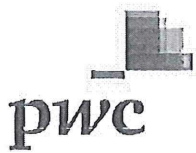
En avgörande fråga som granskningen aktualiserar är hur den påtagliga risken att antalet lärartjänster blir regleringsposten i internhyressystemet, ska hanteras.

Vi översänder granskningen till styrelse och nämnder för synpunkter och önskar svar senast den 31/5 2012.

FÖR KOMMUNENS REVISORER



Lars-Olof Lindell
Ordförande



Revisionsrapport

Granskning av kommunens lokalstyrning
- uppföljning

Uppsala kommun

2012-03-03

Roger Burström



Innehållsförteckning

1	Bakgrund och uppdrag	1
1.1	Synpunkter från föregående granskning	1
2	Internhyresmodellen och uppdragsnämndernas ersättningssystem - bakgrund	2
3	Resultat från granskningen	3
3.1	Processen	3
3.2	Hanteringen av större nyinvesteringar	3
3.3	Uppsägning av lokaler	4
3.4	Lokalkostnadsersättning	5
3.5	Kapacitetsutnyttjande	6
4	Uppföljning av riskområden från tidigare granskning	7
5	Sammanfattande slutsatser	8



1 Bakgrund och uppdrag

Kommunens revisorer granskade 2009 förslagen till ny internhyresmodell och uppdragsnämndernas förslag till ersättningsmodeller för pedagogiska lokaler. Revisionen pekade på ett flertal områden där oklarheter fanns eller risk fanns för oönskade konsekvenser av förslagen. Kommunens revisorer har uppdragit åt PwC att följa upp den gjorda granskningen.

Revisionsfråga

Granskningen syftar till att bedöma om styrningen av kommunens lokaler via det nu beslutade internhyressystemet och om ersättningsmodellerna fungerar tillfredsställande när det gäller pedagogisk verksamhet avseende påverkan på undervisning och lokalförsörjning.

Kontrollfrågor:

Vilken påverkan har den nya internhyresmodellen och uppdragsnämndernas ersättningsmodeller på lokalförsörjning?

Vilken påverkan har den nya internhyresmodellen och uppdragsnämndernas ersättningsmodeller på undervisningen?

Granskningen har tillkommit som en del av revisorernas risk- och väsentlighetsbedömning.

1.1 Synpunkter från föregående granskning

I den tidigare granskningen 2009 konstaterades att meningsskillnaderna var stora mellan olika nämnder och tjänstemän i fråga om lokalstyrningens effektivitet och de förslag som då var under process.

Den tidigare granskningen pekade på några riskområden med de nya modellerna som kan sammanfattas i följande frågeställningar:

- Har drivkrafter skapats för att minska lokalytor och lokalkostnader?
- Har drivkrafter skapats för att få fullt kapacitetsutnyttjande?
- Finns en ekonomisk drivkraft att behålla de mest ändamålsenliga lokalerna?
- Finns risk att drivkrafter skapas som kan gå emot en politiskt önskad utveckling?
- Finns risk att ojämlika förhållanden kan skapas mellan skolor med låg respektive hög hyra?
- Finns risk att medel från undervisningen används för att täcka lokalhyror?

- Finns risk att det skapas en drivkraft att inte åta sig verksamhet (t ex nya förskolor) vars hyreskostnad inte täcks av schablonersättningen?

2 Internhyresmodellen och uppdragsnämndernas ersättningssystem - bakgrund

Fullmäktige fattade den 20 augusti 2011 beslut om en ny internhyresmodell. Beslutet innebär i korthet att funktionshyra införs vilket i sin tur innebär att lokalernas ändamålsenlighet ska styra hyresnivåerna. Lokalerna kartläggs och sorteras in i nivåer efter bedömd ändamålsenlighet (standard och kapacitet). Hyresnivåerna har begränsats till tre nivåer. Mer ändamålsenliga lokaler innebär en högre hyra. Hyran ska bygga på självkostnad inklusive visst underhåll för respektive verksamhet, förskola, grundskola och gymnasium.

Beslutet innebär också att större nyinvesteringar hanteras i särskild ordning de första tio åren genom ett kommunbidrag till hyresvärden FSN¹ motsvarande 90 procent av merkostnaden (dvs skillnaden mellan högsta funktionshyra och den faktiska hyreskostnaden för varje anläggning). Resterande 10 % utgör hyresgästens kostnad och ska utgöra ett incitament för att inte begära investeringar i lokaler mer än nödvändigt.

Hantering av speciallokaler regleras i särskild ordning och innebär att skolorna hyr dessa endast vid behov, vilket ska ge utrymme till en flexiblere användning samt en bättre förutsättning för den kommunalt drivna verksamheten att konkurrera på lika villkor jämfört med extern produktion.

Uppdragsnämndernas ersättning för lokaler ingår som en del av grundbeloppet per elev (men är inte specificerad som andel av grundbeloppet). För friskolorna krävs att kommunens genomsnittliga lokalkostnadsersättning redovisas. Detta görs genom att kommunens totala budgeterade hyreskostnader för respektive verksamhet, förskola, grundskola och gymnasium divideras med antalet elever i den kommunala verksamheten. Lokalkostnadsersättningen är lika stor för varje elev oberoende vad skolan har för hyreskostnad. En skolas sammanlagda lokalkostnadsersättning varierar således med elevantalet, vilket förutsätts ge ett incitament till produktionen att ha så låg lokalkostnad som möjligt (och högt elevantal).

¹ Fastighetsnämnden. Fastighetsägarnämnden fr o m 2012.

3 Resultat från granskningen

3.1 Processen

Arbetet med framtagande av en ny internhyresmodell har pågått sedan 2007 då Fastighetsnämnden begärde att få göra en översyn av internhyresmodellen. Fastighetsnämnden fick i uppdrag i mars 2008 att utarbeta ett nytt funktionsbaserat internhyressystem. De beslut som nu tagits fram efter lång tid (3,5 år), är inte heltäckande utan flera områden föreslås behöva utredas ytterligare. Detta gäller bl a:

- Dialog och samverkan
- Handläggningsordning
- Betygssättning av lokaler utifrån kapacitet och standard - modell
- Gränsdragning ägarrelaterade respektive hyresgästrelaterade investeringar
- Icke uthyrningsbara lokaler
- Incitament för energieffektivisering
- Komponentavskrivning
- Konsekvenserna i IVE av en förändrad ansvarsfördelning i lokalfrågor.

Våra intervjuer ger en samfäll bild av en delvis besvärlig process som dragit ut på tiden. Flera personer i styrgruppen anger att oenighet inte funnits i alla frågor men att förslaget ändå har kompromissats fram. Andra intervjuade framhåller en bild där det slutliga förslaget hanterats mycket skyndsamt och hänsyn har inte tagits till lämnade synpunkter i väsentliga delar. Till det sista styrgruppsmötet uppges dessutom handlingar ha saknats om slutliga förslaget till internhyresmodell.

Exempel på punkter där oenighet uppges ha funnits:

- Skillnad i hyresnivåer
- Funktionshyrans införande i förskolan
- Hanteringen av större nyinvesteringar

Några ekonomiska beräkningar på vad den nya hyressättningen konkret innebär för olika anläggningar hade inte presenterats i december 2011 (modellen gäller från 1 jan 2012).

3.2 Hanteringen av större nyinvesteringar

Enligt förslaget till internhyresmodell till fullmäktige den 20 augusti 2011 föreslogs att större nyinvesteringar hanteras i särskild ordning de första tio åren genom ett kommunbidrag till hyresvärden FSN motsvarande 90 procent av merkostnaden (se

förklaring ovan). Resterande 10 % utgör hyresgästens kostnad och ska utgöra ett incitament för att inte begära investeringar i lokaler mer än nödvändigt.

I en tillkommande att-sats i fullmäktigebeslutet om ny internhyresmodell beslöts att denna fråga måste utredas och även belysa följande:

- Skall kommunbidraget ingå i underlaget för hyran de första 10 åren?
- Vilka kostnadseffekter beräknas efter 10 år?
- Vilken nämnd bör vara bidragsmottagare i kommunen?

Kommentarer

Enligt en utredning från februari 2011 som gjorts på beställning av kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad (UAK) belyses problematiken med att överföra större investeringsbidrag till fastighetsnämnden. Av utredningen framgår bl a att fastighetsnämndens förslag till fullmäktige strider mot lagen om ersättning till friskolor. Enligt utredningen saknas lagligt stöd för att överföra hyreskostnader av något slag från en utbildningsförvaltning till en annan, t ex fastighetsförvaltningen, för att därigenom kunna säga att hyreskostnaderna för lokalerna är lägre. Alla kostnader som kommunen har för sina skollokaler, oavsett vilken verksamhet eller vilket konto inom kommunen som betalar, skall enligt utredningen ingå i beräkningsunderlaget för den kommunala genomsnittskostnaden.

Från kommunledningen framhålls att denna fråga utretts och att man funnit stöd från bl a SKL för att kunna överföra större investeringsbidrag till fastighetsnämnden. Frågan har dock inte prövats i domstol.

3.3 Uppsägning av lokaler

Av fullmäktigehandlingen framgår att den nya internhyresmodellen nu innebär att produktionen kan säga upp lokaler och därmed minska sina kostnader.

Kommentarer

Uppsägning av lokaler har även kunnat göras tidigare varför informationen delvis blir vilseledande (t ex har Vård och bildning - grundskola sedan 2003 lämnat ca 30 000 m² lokaler).

En uppsägning av en lokal innebär för brukaren direkt minskade lokalkostnader. I ett vidare perspektiv finns risker att en lokaluppsägning också får effekter på både

hyresnivåer och ersättningsnivåer genom att den totala kostnadsmassan för lokaler ligger tillgrund för såväl hyressättning som "lokalkostnadsersättning"².

Det finns också en betydande risk att hyresgästerna får bära kostnaderna för tomma lokaler som inte har kunnat avvecklas eller vidare uthyras eftersom fastighetsnämnden inte har någon särskild finansiering av tomma lokaler utan måste finansiera detta genom interhyran i samband med omförhandlingar av hyreskostnader. För närvarande uppges fastighetskontorets kostnader för tomma lokaler uppgå till i storleksordningen 16 mkr.

3.4 Lokalkostnadsersättning

Berörda uppdragsnämnders beräkning av produktionens lokalkostnader bygger på den kommunala produktionens samlade hyreskostnader uppdelat på förskola, grundskola och gymnasium och är en grund för ersättningen till friskolorna. För t ex grundskolan bygger beräkningen kommunens samlade lokalkostnader (grundat på fastighetskontorets uppgifter) för grundskolelokaler varje år. Dessa kostnader divideras med totalt antal elever i den kommunala grundskolan för att få fram kostnadsersättningens andel i grundbeloppet per elev.

Teoretiskt innebär ersättningsmodellen att en nyinvestering i kommunens lokaler ökar kostnadsmassan och därmed lokalersättningen per elev. Ersättningen till friskolorna kräver att systemet "nollställs" varje år genom att samtliga kommunala lokalkostnader (för t ex grundskolor) divideras med totalt antal elever (i kommunala grundskolor) vid detta tillfälle.

Av ovanstående exempel framgår att ersättningsmodellen på årsbasis är ett nollsummespel. Lokalstyrningseffekten upphör därmed i ett teoretiskt perspektiv.

Det finns dock ingen koppling mellan den beräknade lokalkostnadsersättningen (baserad på kommunens genomsnittliga lokalkostnader) och ersättningen i form av utbetalat grundbelopp per elev. Uppdragsnämndens ersättning till produktionen är kopplad till uppdragsnämndens budget. Enligt fullmäktigebeslutet om ny internhyresmodell ska dock internhyresmodellen och ersättningsmodellerna samstämma.

Om inte uppdragsnämndens budget harmonieras med kommunens lokalkostnader innebär detta sannolikt att en allt större andel av grundbeloppet går till hyror. Dvs, även om

² Lokalkostnadsersättning ingår som en ej specificerad del i grundbeloppet per elev (elevpeng).

lokalkostnadsersättningen förändras innebär detta inte att den totala ersättningen i grundbeloppet förändras om inte uppdragsnämndens budget utökas i motsvarande grad.

3.5 Kapacitetsutnyttjande

Produktionens synsätt

Det finns ingen tydlig koppling i ersättningsmodellerna mellan kapacitetsutnyttjande och ersättning. Det finns heller ingen definition av vad fullt kapacitetsutnyttjande innebär, t ex vad som är ett rimligt kapacitetsutnyttjande för att få full kostnadsersättning?

Ex. Det finns ingen garanti för att en kommunal skola med fullt kapacitetsutnyttjande får täckning för sina lokalkostnader. Ska en skola som är beräknad för 500 elever och som har t ex 495 elever, få full hyreskostnadstäckning? Om det fattas en elev i alla klasser, kan det räknas som fullt kapacitetsutnyttjande och ge full lokalkostnadsersättning?

Ex. Om elevantalet minskar under löpande verksamhetsår (t ex vid höstterminens start) innebär det en lägre intäkt för produktionen. Om elevantalet ökar under löpande verksamhetsår (t ex vid höstterminens start) innebär det en högre intäkt för produktionen detta år.

Uppdragssidans synsätt

Grundbeloppet måste ses som en helhet (och består inte av öronmärkta medel för att betala hyra). Grundbeloppet innebär en prestationsersättning lika för alla och med hänvisning till likabehandlingsprincipen så måste en sådan garanti i så fall även omfatta friskolorna. Detta skulle enligt uppdragssidan öka kommunens lokalkostnader.

Kommentarer

I praktiken finns skillnader mellan kommunala skolor och fristående skolors möjlighet att påverka sina lokalkostnader. Den kommunala skolan är hänvisad till fastighetsnämnden för sina lokalbehov medan fristående skolor har tillgång till hela lokalmarknaden. Ett marknadsanpassat beteende bör innebära att skolor som har fullt kapacitetsutnyttjande (och som inte kan minska sin yta nämnvärt), men som inte får täckning för sina hyror, bör söka billigare lokaler. För kommunens del skulle det innebära att t ex nya skolor med fullt kapacitetsutnyttjande som inte får lokalkostnadstäckning skulle behöva avvecklas och ersättas av billigare lokaler. Alternativet i nuvarande system är att en allt större del av grundbeloppet (i huvudsak medel för undervisning) används för att bekosta lokaler.

4 Uppföljning av riskområden från tidigare granskning

Den tidigare granskningen pekade på ett flertal riskområden med de förslag som då förelåg för uppdragsersättning och internhyra. Nedan redovisas en bedömning av hur dessa riskområden beaktats i de nu beslutade modellerna.

Har drivkrafter skapats för att minska lokalytor och lokalkostnader?

Bedömning: Både ja och nej. Även i tidigare system har drivkrafter funnits för att minska lokalytor och hålla nere lokalkostnader. Internhyressystem och införande av funktionshyror innebär i sig ett tydliggörande av lokalkostnader och ett incitament att hålla nere lokalkostnaderna. Samtidigt nollställs lokalersättningsystemet varje år (åtminstone på ett teoretiskt plan), vilket på årsbasis innebär att full kostnadstäckning ges för de kostnader kommunen har, oavsett om lokaler avvecklas eller inte.

Har drivkrafter skapats för att få fullt kapacitetsutnyttjande?

Bedömning: Ja, men det finns ingen garanti att skolor med fullt kapacitetsutnyttjande täcker sin hyreskostnad. Det finns heller ingen uttalad definition av vad som ska räknas som fullt kapacitetsutnyttjande.

Finns en ekonomisk drivkraft att behålla de mest ändamålsenliga lokalerna?

Bedömning: Inte en ekonomisk drivkraft, men sannolikt finns andra drivkrafter.

Finns risk att drivkrafter skapas som kan gå emot en politiskt önskad utveckling (t ex avveckling av kulturminnesmärkta byggnader etc) ?

Bedömning: Risken har beaktats i förslaget.

Finns risk att ojämlika förhållanden kan skapas mellan skolor med lägre respektive högre hyra?

Bedömning: Ja, om mer ändamålsenliga lokaler inte medger lägre kostnader för undervisning, läromedel, adm mm och/eller medger att relativt fler elever kan tas in i skolor med högre hyra som genererar intäkter motsvarande den högre hyran.

Finns risk att medel från undervisningen används för att täcka lokalhyror?

Bedömning: Ja, en stor risk finns att medel från undervisningen används för att täcka lokalhyror om inte uppdragsnämndernas budget samvarierar med kommunens lokalkostnader.

Finns risk att det skapas drivkrafter att inte åta sig verksamhet (t ex nya förskolor) vars hyreskostnad inte täcks av lokalersättningen?

Bedömning: Ja om lokalersättningsens andel av grundbeloppet inte täcker lokalhyran vid fullt kapacitetsutnyttjande finns inget ekonomiskt incitament att åta sig lokalen.

5 Sammanfattande slutsatser

Granskningen syftar till att bedöma om styrningen av kommunens lokaler via beslutade internhyressystem och ersättningsmodeller fungerar tillfredsställande avseende påverkan på undervisning och lokalförsörjning.

Vi är medvetna om att lokalstyrning är ett komplicerat område där flera parametrar som inte belysts här, även ingår. Då internhyresmodellen endast varit i funktion sedan årsskiftet är det för kort tid för att se effekter av denna.

Vår bedömning är ändå att kommunens lokalstyrning via beslutade internhyressystem och ersättningsmodeller när det gäller pedagogiska lokaler inte kännetecknas av den transparens och tydlighet som vore önskvärd. Det finns flera områden som vi bedömer behöver tydliggöras. Detta gäller bl a lokalersättningens andel av grundbeloppet som är en förutsättning för att tydliggöra fördelningen mellan lokaler och undervisning.

En förutsättning för att lokalhyrorna inte ska ta en allt större del av grundbeloppet i anspråk och därmed minska undervisningens andel är att uppdragsnämndernas ersättningar samvarieras med fastighetsägarens lokalkostnader respektive år.

Vi anser också att det finns ett problem i kommunens lokalstyrning om denna skulle innebära att lokaler med fullt kapacitetsutnyttjande inte får kostnadstäckning för lokalhyran. Även definitionen av kapacitetsutnyttjande behöver tydliggöras.

Detta aktualiserar frågan vad kommunen vill uppnå med sin lokalstyrning. Inom de kommande fem åren pekar befolkningsutvecklingen på ökade lokalbehov inom förskola och grundskola medan gymnasieskolan fortsätter att tappa elever. Planerade renoveringar av skolor innebär ökat behov av evakueringslokaler under de närmaste åren.

Det finns också en uppenbar risk att kommunens egenproduktion hanterar hyreskostnaderna kollektivt och därigenom skapa en egen enhetshyra inom "sina" lokaler vilket väsentligt påverkar styrningseffekten.

En avgörande fråga som granskningen aktualiserar är hur den påtagliga risken att antalet lärartjänster blir regleringsposten i internhyressystemet, ska hanteras.

Bilaga

De ekonomiska effekterna av förslaget har inte redovisats tydligt. Nedan redovisas några räkneexempel på effekter och oklarheter.

Ex 1 Fastighetsnämnden

Nedan redovisas ett tänkt exempel:

Investeringskostnad: t ex 2500 kr/m²

Funktionshyra, högsta nivån: t ex 1400 kr/m²

Fastighetskontorets merkostnad för investeringen: 1100 kr/m² (2500-1400)

För denna merkostnad föreslås FSN få ett tillskott av KF motsvarande 90 procent under 10 år. Då avskrivningstider för byggnader normalt är väsentligt längre än 10 år kan sannolikheten för kvarstående merkostnader bedömas vara stor då denna 10 års period löpt ut.

Ex 2 Ersättningsmodellen

Berörda uppdragsnämnders beräkning av produktionens lokalkostnader bygger på den kommunala produktionens samlade hyreskostnader uppdelat på förskola, grundskola och gymnasium och är en grund för ersättningen till friskolorna. För t ex grundskolan bygger beräkningen kommunens samlade lokalkostnader (grundat på fastighetskontorets uppgifter) för grundskolelokaler varje år. Dessa kostnader divideras med totalt antal elever i den kommunala grundskolan för att få fram kostnadsersättningsens andel i grundbeloppet.

Teoretiskt innebär ersättningsmodellen att en nyinvestering i kommunens lokaler ökar lokalersättningen per elev för alla. Varje år "nollställs" systemet genom att samtliga kommunala lokalkostnader (för t ex grundskolor) divideras med totalt antal elever (kommunala) vid detta tillfälle.

Ex: Kommunal lokalkostnads massa: 200 mkr

Elevantal 20000, Lokalkostnadsersättning: 10 000 kr/elev

Elevantal 18000, Lokalkostnadsersättning: 11 111 kr/elev

Elevantal 22000, Lokalkostnadsersättning: 9 090 kr/elev

Ersättningsmodellen innebär att lokalkostnadsersättningen omräknas varje år.

Ett annat fiktivt exempel ger följande effekt:

Antal elever år 1= 20 000

Kommunal hyreskostnad år 1= 200 mkr
Lokalkostnadsersättning per elev= 10 000 kr/elev

Antal elever år 5= 10 000
Kommunal hyreskostnad år 5= 220 mkr (t ex pga generell kostnadsökning t ex)
Lokalkostnadsersättning per elev= 22 000 kr/elev

Av ovanstående exempel framgår att ersättningsmodellen på årsbasis är ett nollsummespel. Teoretiskt ska lokalkostnadsersättningen täcka de hyror man har oavsett hur stor lokalkostnadsmassan är. Lokalstyrningseffekten upphör därmed i ett teoretiskt perspektiv. Det finns dock ingen koppling mellan den beräknade lokalkostnadsersättningen (baserad på kommunens genomsnittliga lokalkostnader) och ersättningen i form av utbetalat grundbelopp. Uppdragsnämndens ersättning till produktionen är kopplad till uppdragsnämndens budget. Enligt fullmäktigebeslutet om ny internhyresmodell ska dock internhyresmodellen och ersättningsmodellerna samstämma.

Om inte uppdragsnämnden budget harmonieras med kommunens lokalkostnader innebär detta sannolikt att en allt mindre andel av grundbeloppet går till undervisning och således en allt större andel till hyror.

Dvs, även om lokalkostnadsersättningen förändras innebär detta inte att den totala ersättningen i grundbeloppet förändras om inte uppdragsnämndens budget utökas i motsvarande grad.

En fiktiv beräkning av modellens effekter vid en nyinvestering visar att det för en skola på 6000 m² inte är osannolikt med en ökad hyreskostnad i storleksordningen 3 mkr. För att kompensera en sådan ökning måste skolenheten minska kostnaderna eller öka antalet elever. En ökad hyreskostnad på 3 mkr motsvarar grundbelopp från ca 50 elever (beräknat på 60 tkr per elev) eller ca 6 lärartjänster. Detta förutsätter att hela elevpengen kan användas till den extra hyreskostnaden och inte till undervisning, läromedel, mat etc. Enligt uttalande från fastighetskontoret förutsätter modellen att ändamålsenliga lokaler ska göra det möjligt att ha lägre personaltäthet.

Handläggare
P-O Östergren
Göran Hedefalk

Datum
2012-05-03

Diarienummer
BUN-2012-0161

Kommunrevisionen

Förslag

Uppföljning av granskning av kommunens lokalstyrning avseende pedagogiska lokaler

Ersättning för prestation – inte för organisation. Ingen anslagsfinansiering

Barn- och ungdomsnämndens ersättningar till de olika producenterna av förskola och grundskola är huvudsakligen prestationsbaserade. Prestationen som varje producent får ersättning för är att ge varje barn och elev så goda förutsättningar som möjligt, för att han/hon ska nå målen i läroplaner och kursplaner.

I en prestationsbaserad ersättningsmodell är inte producenternas kostnader en fråga för den som ska ge bidrag. Producenternas kostnadslägen när det gäller lokaler, löner eller andra produktionsfaktorer är därmed inte intressant ur bidragsgivarens synpunkt. Olika skolor väljer olika vägar att nå målen för verksamheten och väljer därmed också att använda sina resurser på olika sätt. Det viktiga för kommunen är att ersätta alla producenter lika för samma prestation.

Av detta följer att skolorna beroende på exempelvis lokalkostnad eller genomsnittligt löneläge kan ha olika förutsättningar för personaltäthet. Rektor måste arbeta aktivt med alla produktionsfaktorer och prioritera resursanvändningen efter barnens och elevernas behov så att maximal måluppfyllelse kan nås för alla.

Nämndens synpunkter på revisionsrapportens avsnitt 3, Resultat från granskningen

3.4 Lokalkostnadsersättning

Barn- och ungdomsnämnden ersätter alla kommunala och fristående förskolor och skolor med ett grundbelopp per barn/elev. Nämnden beräknar och redovisar den del av grundbeloppet som motsvarar den kommunala, genomsnittliga lokalkostnaden per barn/elev. Detta görs eftersom staten anger det som minimikrav när det gäller att beskriva hur grundbeloppet till de fristående förskolorna och skolorna är uppbyggt.

Det är ett felaktigt synsätt att en förskola eller skola får en lokalersättning per barn/elev. Det är också viktigt att påpeka att den redovisade, genomsnittliga lokalkostnaden inte på något sätt styr över vilka lokaler och därmed lokalkostnader de olika skolorna ska ha.

3.5 Kapacitetsutnyttjande

Eftersom det finns 188 förskolor och 79 grundskolor belägna i Uppsala kommun är det naturligtvis inte rimligt att uppdragsnämnden ska avgöra om en förskola eller skola utnyttjar

sina lokaler fullt ut eller inte. Med perspektivet likabehandling kan nämnden inte heller ha målsättningen att kunna bedöma kapacitetsutnyttjandet eftersom ersättningen ska baseras på prestation, inte organisation.

Oavsett om producenten är kommunal eller fristående måste varje producent ta ställning till om den andel av grundbeloppet som går till kostnader för lokaler är rimlig eller inte. Om den inte är rimlig är det upp till varje producent att vidta åtgärder för att förändra lokalkostnadernas andel av ersättningen från BUN genom att t ex minska lokalytorna, byta lokaler eller öka antalet elever.

Nämndens synpunkter på revisionsrapportens avsnitt 4, Uppföljning av riskområden från tidigare granskning.

Har drivkrafter skapats för att minska lokalytor och lokalkostnader?

Nämndens anser att ersättningsmodellen innehåller klara incitament för detta. Grundbeloppet per barn eller elev påverkas inte om skolan minskar sina lokalytor och lokalkostnader. Resurserna för till exempel pedagogisk verksamhet eller undervisning ökar om lokalkostnaden minskar. Det kan till och med vara så att incitamentet är så starkt att det riskerar att leda till uppsägning av lokaler som en åtgärd i skolornas kortsiktiga arbete med kostnadsanpassning när ersättningarna från nämnden inte fullt ut motsvarar kostnadsökningarna. Detta kan i sin tur motverka den ökning av antalet tillgängliga platser som är nödvändig för att möta de kommande årens ökande antal elever i grundskolan.

Har drivkrafter skapats för att få fullt kapacitetsutnyttjande?

Ja, det är inbyggt i ersättningsmodellen enligt ovan. Eftersom varje producent kan disponera grundbeloppet fritt täcks alltid hyreskostnaden av grundbeloppet, dock kan andelen som går till lokalkostnader bedömas vara för stor, se tidigare resonemang under 3.5.

Finns en ekonomisk drivkraft att behålla de mest ändamålsenliga lokalerna?

Med den ersättningsmodell som nämnden tillämpat från 2010-01-01 ökade drivkraften att behålla dessa lokaler när den nya funktionshyresmodellen infördes vid årsskiftet. Skillnaden mellan lägsta och högsta hyresnivå minskade.

Finns risk att drivkrafter skapas som kan gå emot en politiskt önskad utveckling (t ex avveckling av kulturminnesmärkta byggnader etc)?

Nämnden instämmer med den bedömning som gjorts i rapporten.

Finns risk att ojämlika förhållanden kan skapas mellan skolor med lägre respektive högre hyra?

Nämnden instämmer med den bedömning som gjorts i rapporten.

Finns risk att medel från undervisningen används för att täcka lokalhyror?

För nämndens synpunkt, se första stycket i detta yttrande!

Finns risk att det skapas drivkrafter att inte åta sig verksamhet (t ex nya förskolor) vars hyreskostnad inte täcks av lokalersättningen?

Efter införandet av funktionshyressystemet har denna risk påtagligt minskats.

Nämndens synpunkter på revisionsrapportens avsnitt 5, Sammanfattande slutsatser.

Nämnden tycker att rapporten i vissa delar inte tar tillräcklig hänsyn till att många av eleverna, medborgare i Uppsala kommun, inte går i de kommunala förskolorna eller skolorna utan i fristående enheter. Kommunens strävan måste vara att behandla alla elever och därmed också skolor så lika som det är möjligt. Att då särbehandla kommunala skolor när det gäller till exempel kapacitetsutnyttjande känns inte rimligt. Det måste vara varje producents ansvar att använda den ersättning man får på ett optimalt sätt.

Vad gäller risken att kommunens egenproduktion hanterar hyreskostnaden kollektivt och därigenom påverkar styrningseffekten håller nämnden med om att denna risk finns. För Vård och Bildning ger det en möjlighet att balansera elevtalsförändringar som fördelas ojämnt inom kollektivet skolor eller förskolor.

Nämndens synpunkter på revisionsrapportens Bilaga

Ex 1 Fastighetsnämnden

Nämnden instämmer helt med påpekandet i rapporten.

Ex 2 Ersättningsmodellen

Eftersom de fristående producenterna enligt ”Offentliga bidrag på lika villkor” kan ansöka om tilläggsbelopp för lokalkostnader som överstiger den genomsnittliga kommunala måste denna anges varje år. Ett varierande antal elever och/eller förändrad lokalkostnad för den kommunala huvudmannens skolor medför att snittkostnaden också varierar. Det andra fiktiva exemplet med oförändrade lokalytor trots att antalet elever halveras är tämligen orealistiskt.

Ersättningsmodellen styrs av statens krav enligt ”Offentliga bidrag på lika villkor”.

Internhyresmodellen och ersättningsmodellerna förutsätts samstämma. Detta kan endast ske om kommunbidraget till uppdragsnämnden förändras i paritet med de kommunala skolornas förändrade lokalkostnader.

Den i sista stycket fiktiva beräkningen med en ökad hyreskostnad på 3 mkr ska enligt beslutet om funktionshyror inte påföras den aktuella skolan de första tio åren (förutom 10 %), men problemet uppstår om än i något mindre omfattning efter de tio åren. Det är då viktigt att den ökade lokalkostnaden tillförs kommunbidraget.

Barn- och ungdomsnämnden

Cecilia Forss
Ordförande

Kerstin Sundqvist
Sekreterare